

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Marcelo Minghelli

ESTADO E ORÇAMENTO: UMA CARTOGRAFIA
JURÍDICO-POLÍTICA PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UM
ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO

Curitiba

2009

Marcelo Minghelli

ESTADO E ORÇAMENTO: UMA CARTOGRAFIA
JURÍDICO-POLÍTICA PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UM
ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal do Paraná, sob a orientação do Prof. Doutor Manoel Eduardo Alves Camargo E. Gomes.

Curitiba

2009

Dedico essa tese à Sandra, à Sofia e à Clara, pelas horas, dias e meses de ausência do seu convívio.

Durante a minha vida encontrei muitos professores bons. Alguns deles me ensinaram teorias sobre o mundo e as coisas; outros apostaram na minha capacidade, mesmo diante das deficiências que eu apresentava; outros, ainda, foram meus conselheiros e amigos em momentos difíceis ou mesmo felizes. No entanto, só um conseguiu desempenhar todos esses papéis na minha vida e, conseqüentemente, a transformou. Obrigado, Professor Manoel Eduardo.

RESUMO

O texto procura delinear uma cartografia do Estado e do orçamento público relacionando as categorias na sua dimensão jurídico-política com as práticas orçamentárias desenvolvidas pelo *establishment* político brasileiro, contextualizando a crise do Estado moderno e a crise do espaço público brasileiro no seu processo de modernização seletiva, bem como suas consequências para a cidadania. Aborda também as experiências denominadas de Orçamento Participativo e suas contribuições para a reformulação do processo orçamentário brasileiro, sugerindo, ao final, a construção, do que neste trabalho será denominado de Orçamento Democrático, o qual parte das referidas experiências, para ampliar a dimensão redistributiva, a dimensão da participação popular, constituindo um espaço público autônomo e comunicativo. Além disso, apresenta propostas de estruturação e consolidação da nova matriz orçamentária, através de um processo que envolve política legislativa, mudança da cultura jurídica dominante e das práticas burocráticas relacionadas ao orçamento público.

Palavras-chave: Estado. Orçamento público. Orçamento Participativo. Cidadania. Espaço público.

ABSTRACT

The text establishes a cartography of the State and public budget by relating categories in its juridical-political dimension with budgetary practices developed by the Brazilian political establishment, contextualizing the crisis of the modern State and the crisis of the Brazilian public area in its process of selective modernization, as well as the consequences for citizenship. It also deals with the experiences denominated as Participative Budget and its contributions in reformulating the Brazilian budgetary process, suggesting, finally, the construction of Democratic Budget, which begins in the referred experiences, to enlarge the redistributing dimension, the one of popular participation and constitutes an autonomous and communicative public area. Furthermore, it suggests proposals for both the structuration and consolidation of a new budgetary matrix, through a process which involves legislative politics, change in dominant juridical culture and bureaucratic practices related to public budget.

Key words: State. Public budget. Participative Budget. Citizenship. Public area.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro ilustrativo da perspectiva habermasiana	59
Quadro 2 – Demonstrativo das experiências de Orçamento Participativo no Brasil.....	116
Quadro 3 – Número percentual de experiências de OP, por tamanho de população, no Brasil 1997 -2004	116
Quadro 4 – Critérios distributivos adotados	118
Quadro 5 – Comparação dos mediadores políticos antes e depois o OP.....	118
Quadro 6 – Instâncias decisórias do Orçamento Participativo	119
Quadro 7 – Estrutura funcional do Orçamento Participativo de Porto Alegre.....	120
Quadro 8 – Atribuições, composição e organização básica de cada um	121
Quadro 9 – Divisão da cidade em assembleias regionais e temáticas	124
Quadro 10 – Sistemática de eleição dos conselheiros do Orçamento Participativo segundo a regra da proporcionalidade	127
Quadro 11 – Estrutura do COP (Conselho do Orçamento Participativo).....	128
Quadro 12 – Organograma do ciclo anual do Orçamento Participativo.....	130
Quadro 13 – Critérios, pesos e notas para a distribuição dos investimentos no orçamento..	131
Quadro 14 – Distribuição percentual da renda familiar em 1998 entre os participantes da diferentes estruturas do OP e em Porto Alegre	134

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 O ESTADO MODERNO E A CONSTRUÇÃO JURÍDICO-POLÍTICA DA MODERNIDADE.....	13
1.1 Estado, cidadania e orçamento: uma relação necessária	13
1.2 Estado Liberal.....	19
1.2.1 O papel político e epistemológico do normativismo liberal.....	24
1.2.2 A cidadania na concepção liberal	34
1.2.3 Modelo liberal de espaço público.....	40
1.2.4 O orçamento no Estado Liberal	44
1.3 Cidadania, espaço público e orçamento no Estado de Bem-Estar.....	49
1.3.1 O Estado de Bem-Estar Social	49
1.3.2 Cidadania, Estado de Bem-Estar Social e Social Democracia	52
1.3.3 O espaço público no <i>Welfare State</i> : a manutenção da matriz liberal	56
1.3.4 O orçamento no Estado de Bem-Estar Social.....	62
1.3.5 A crise do Estado de Bem-Estar: o fim da soberania orçamentária	64
2 CONTEXTO BRASILEIRO	71
2.1 Crise do Estado: peculiaridades do espaço público brasileiro e seu processo de modernização seletiva.....	71
2.1.1 A burocracia brasileira: o esquecimento de Max Weber.....	74
2.1.2 A cidadania brasileira: a cidadania do <i>self interest</i> e seus elementos pré-modernos ...	82
2.2 O orçamento público brasileiro: uma leitura crítica	87
2.2.1 Marcos normativos e práticas orçamentárias.....	87
2.2.2 A natureza jurídica do orçamento público e a dogmática jurídica tradicional	96
2.3 Caminhos para uma reforma.....	104
2.3.1 Uma nova orientação axiológica: vida, razão libertadora e democracia	104
2.3.2 Orçamento público: um local estratégico para reformar	113
3 A criação do Orçamento Democrático: uma mudança principiológica para a dogmática jurídica.....	117
3.1 O Orçamento Participativo: as principais experiências nacionais.....	117
3.1.1 A experiência de Porto Alegre: um marco “normativo” para as experiências de Orçamento Participativo	119

3.1.2	A experiência de Belo Horizonte: a dimensão digital do Orçamento Participativo...	136
3.2	Orçamento Participativo: o debate acerca da legalização do Orçamento Participativo e sua recepção pelo ordenamento jurídico brasileiro	138
3.2.1	A legalização do Orçamento Participativo: um debate ultrapassado	138
3.2.2	A recepção do Orçamento Participativo pelo ordenamento jurídico e pela Constituição de 1988	140
3.3	O Orçamento Participativo como base empírica para o Orçamento Democrático.....	146
3.3.1	O processo de substituição da Lei 4 320/64	146
3.3.2	O princípio redistributivo	154
3.3.3	Princípio da autorregulação e da simplicidade comunicativa	157
3.3.4	Princípio da ampla participação e da participação digital	159
3.3.5	O Orçamento Democrático e sua consolidação.....	160
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	164
	REFERÊNCIAS	167
	ANEXOS.....	175

INTRODUÇÃO

O fato de este trabalho se desenvolver numa universidade pública, comprometida historicamente com a função de apresentar respostas para os problemas brasileiros, norteou ética e politicamente a escolha da linguagem, dos pressupostos e dos objetivos a serem alcançados. Numa escolha, perigosa, mas necessária, foram abandonados os métodos tradicionais da dogmática jurídica como forma de alcançar uma visão da exterioridade institucional e técnica que circunda o tema e, por vezes, ofusca novos caminhos.

O orçamento público precisa ser rediscutido como instrumento jurídico-político constituído historicamente com base na formatação do Estado, numa determinada concepção de cidadania e da atuação dos sujeitos políticos no espaço público. Analisar a temática orçamentária sem estabelecer esse contexto e sem analisar as consequências que essas estruturas políticas e jurídicas trazem à concepção de orçamento seria uma escolha metodológica egoísta., visto que ele se esconderia às sobras das categorias técnicas e jurídicas já elaboradas, mas dificilmente apresentaria respostas inovadoras para o complexo contexto nacional.

Usando como fio condutor a realidade local e estabelecendo como critério valorativo o princípio da vida, mais do que os tradicionais argumentos e mecanismos argumentativos da dogmática jurídica, tentamos demonstrar a inadequação política e jurídica do atual procedimento orçamentário brasileiro. Inadequação jurídica pelo fato de o orçamento público brasileiro ser um instrumento de ação governamental que ainda não se adaptou à nova matriz constitucional do Estado Democrático de Direito, estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Embora tenha sofrido atualizações, como com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a sua base normativa ainda se encontra substancialmente estruturada na Lei 4.320/64, uma vez que a lei complementar prevista pelo texto constitucional ainda se encontra no Congresso Nacional.

O processo legislativo que tem por objetivo substituir a legislação da década de 1960 encontra-se estabelecido desde 1996, com a apresentação de um número significativo de projetos, que, no entanto, não conseguem adequar o processo orçamentário à nova ordem constitucional. Sobretudo na dimensão democrática, observamos a omissão da maioria dos projetos e, mesmo nos que destacam essa dimensão, sua insuficiência diante dos desafios contemporâneos. É desse aspecto que decorre a sua inadequação política, pois tanto o atual modelo orçamentário como o modelo sugerido nos projetos de lei não enfrentam

satisfatoriamente os problemas da desigualdade social e da falta de mecanismos democráticos de participação e de controle do orçamento público, limitando-se a avanços técnicos, significativos, mas ineficientes diante da complexidade dos problemas referidos.

O orçamento público não é uma categoria abstrata, mas, sim, uma categoria jurídico-política, que remete diretamente ao processo de apropriação e distribuição de recursos efetivado pelo Estado. Sua não adaptação aos marcos normativos constitucionais e à realidade de crise contemporânea cria distorções, não só na ação governamental, mas na própria redistribuição de riquezas ou, mesmo, de meios de subsistência da sociedade brasileira. Essa adaptação, no entanto, não é fácil, pois o próprio Estado está em crise, uma crise de legitimidade por se estabelecer numa estrutura fechada, uma estrutura racional-legal burocratizada, sobre a qual predomina a racionalidade sistêmica. A herança da matriz liberal de espaço público e participação política, combinada com a burocratização do Estado Social, tem levado a que a sociedade civil fique desprovida de espaços públicos ou de instrumentos capazes de permeiar a lógica do Estado, gerando o enfraquecimento da cidadania e a perda de legitimidade do Estado.

No caso brasileiro, a situação torna-se ainda mais difícil diante das peculiaridades do espaço público, do Estado e da cidadania, que sofrem um processo de modernização seletiva, estabelecendo esferas modernas e pré-modernas de práticas institucionais e sociais. Assim, no Brasil não se pode falar apenas de uma atualização normativa para orçamento, mas, sim, da adaptação de um instrumento para superação de problemas como a desigualdade social, a corrupção e as práticas orçamentárias do *establishment* político brasileiro. Por consequência, qualquer processo de reformulação do orçamento brasileiro deve levar em conta esses aspectos, os quais não estão sendo observados por grande parte da doutrina jurídica, ou mesmo pelo processo de reforma legislativa.

Esta tese também tem a pretensão de apresentar respostas, partindo dos mesmos pressupostos que privilegiam a realidade local e a dimensão política e social do contexto brasileiro. Para essa tarefa, optamos pela análise da experiência denominada de Orçamento Participativo, tentando demonstrar a possibilidade de institucionalização de um procedimento orçamentário mais adequado para enfrentar os problemas da desigualdade social e do desvirtuamento dos recursos públicos. Essa possibilidade de institucionalização passa pela demonstração da adequação política, mas também pela necessária análise acerca da adequação do Orçamento Participativo ao texto constitucional, momento a partir do qual se podem apresentar propostas para um novo desenho institucional para o orçamento público.

A pesquisa encontra sua justificativa, portanto, na necessidade de reformular o processo orçamentário brasileiro, adaptando-o não só aos novos marcos normativos do Estado Democrático de Direito, mas também ao contexto de crise de legitimidade do Estado e às peculiaridades do espaço público do Brasil. Como base para esse processo de reformulação, optamos pelas experiências denominadas ou identificadas com o Orçamento Participativo, justamente por serem experiências que enfocam a dimensão democrática na gestão orçamentária e por apresentarem resultados empiricamente comprovados no enfrentamento das desigualdades sociais e na superação das práticas clientelistas enraizadas historicamente na experiência orçamentária brasileira.

Para o desenvolvimento dessa tarefa apresentamos no primeiro capítulo uma cartografia jurídico-política do orçamento público, caracterizando-o como uma categoria interdependente de uma concepção de Estado, de espaço público e de cidadania, ou seja, o tema orçamento não envolve apenas uma lei nem se restringe ao campo normativo. Qualquer proposta de alteração da lei orçamentária deve partir do contexto desenhado pela interação com as categorias acima referidas, sob pena de se tornar ineficaz na dimensão social e política.

Realizado esse mapeamento da interface do orçamento com outras categorias, o segundo capítulo se desenvolve com dois objetivos: primeiro, analisar as peculiaridades do Estado brasileiro, da institucionalização do espaço público e das características da cidadania nacional; segundo, apontar uma matriz teórica para o desenvolvimento das propostas a serem estruturadas, bem como justificar a escolha do orçamento público como local estratégico para a operacionalização de reformas.

O terceiro capítulo traz a análise da experiência denominada de Orçamento Participativo, que servirá de suporte à formulação de uma proposta de processo orçamentário adaptado à dimensão democrática esculpida na Carta de 1988. Também apontamos a possibilidade de utilização de uma experiência eficiente na redistribuição de recursos, na ampliação da participação e na superação de práticas clientelistas para a construção de um Orçamento Democrático, um procedimento orçamentário que signifique ganho na dimensão democrática e na dimensão da igualdade social, problemas caros ao contexto social brasileiro.

Delimitado o objeto e traçado o caminho a ser percorrido, torna-se necessário indicar a metodologia utilizada. O método de pesquisa adotado foi o indutivo, que se caracteriza pela análise de um objeto específico para gerar conclusões gerais ou universais. Os argumentos utilizados neste método levam a resultados plausíveis, mas sem o rigor que a lógica denomina de “conclusões necessárias”. Em suma, o método fundamenta-se na generalização de

propriedades comuns em determinado número de casos possíveis de serem observados em todas as ocorrências de fatos similares a serem verificadas no futuro.

Assim, esse método se apresenta como o mais adequado para atingirmos o objetivo do presente trabalho, qual seja, o de retirar da experiência do Orçamento Participativo um desenho normativo-principiológico para a construção de um processo orçamentário mais identificado com a Constituição Federal de 1988 e mais eficaz para a resolução de problemas brasileiros. Essa análise tem a pretensão de servir de subsídio ao processo legislativo de alteração da Lei 4.320/64, principalmente numa dimensão democrática, ou seja, na efetivação da participação popular no processo orçamentário. Aqui, é importante frisar que essa análise não tem a pretensão de esgotar o tema que uma reforma do orçamento público traz à tona, mas apenas de contribuir numa dimensão específica, mas de fundamental importância, que é a dimensão democrática. A técnica de pesquisa a que recorreremos foi a bibliográfica.

1 O ESTADO MODERNO E A CONSTRUÇÃO JURÍDICO-POLÍTICA DA MODERNIDADE

1.1 Estado, cidadania e orçamento: uma relação necessária

O orçamento público não é analisado neste estudo como uma abstração jurídica descontextualizada, mas como uma estrutura política e jurídica do Estado que cumpre uma importante função numa organização social, qual seja, a de arrecadar e redistribuir a produção coletiva de riquezas de uma sociedade. Esse enfoque situa o orçamento numa perspectiva de Estado e numa concepção de democracia e de relações sociais estabelecidas a partir da Modernidade.

Portanto, é preciso estabelecer uma contextualização das categorias orçamento público, cidadania e Estado Moderno numa perspectiva que ultrapasse uma análise meramente dogmática. Nesse sentido, ultrapassar os limites da dogmática jurídica atual é necessário para o apontamento de soluções, bem como para a produção de uma argumentação estruturada com base na interdisciplinaridade.

Ao analisar a trajetória desse processo de arrecadação da produção coletiva de riquezas, Capella (2002, p. 41) aponta que o surgimento do poder político e do direito está ligado a organizações sociais complexas, que desenvolveram modos de produção avançados e exigiram a separação das comunidades de acordo com as funções produtivas desempenhadas¹. São as chamadas “sociedades tributárias”, que tributam o trabalho adicional realizado pela comunidade subalterna para sustentar a realização de obras públicas, e a “comunidade eminente”, cujo tempo de ócio era dedicado à regularização do trabalho social.

Essas formações sociais tributárias geram um conflito perene acerca da atribuição do trabalho e da distribuição dos recursos, o qual exige um instrumento de controle complexo, capaz de manter intacto o modo de produção, neutralizando as pretensões individuais e coletivas da classe subalterna. Afirma Capella:

¹ “A comunidade eminente e as comunidades subalternas compõem então uma só sociedade unificada pelo processo produtivo, que é condição de reprodução de todos. As formações sociais deste tipo foram denominadas despotismos hidráulicos ou sociedades tributárias, segundo diversos autores. Nas sociedades tributárias se aprecia uma troca notável a respeito das comunidades primitivas, em relação aos meios de produção. Estes são de dois tipos distintos: de natureza predominantemente material – a terra, os apeiros e animais de lavoura –, que podem ficar a cargo das comunidades subalternas, e a de natureza predominantemente intelectual: os distintos saberes antes mencionados, detidos exclusivamente pelas comunidades eminentes.” (CAPELLA, 2002, p. 41).

O conflito social intrínseco ao modo de produção tributário criou nas sociedades que respondiam a este modelo uma ameaça de dissolução permanente. A organização da produção gerava forças centrífugas que a comunidade eminente precisava neutralizar com outras. A moralidade positiva é insuficiente para fazer frente a um conflito social estrutural: pois deixa de ser uma só, cinde-se. Cada grupo social tem sua própria moralidade positiva. A força neutralizadora, para conter ou limitar o conflito interno da sociedade, foi o poder político (supremamente detido pela instituição chamada estado, com alguma reserva terminológica que se detalhará mais adiante). Esta tem, entre outros, o instrumento jurídico: o direito. A violência militar fundadora destes tipos de sociedades se metamorfoseia em instituições de coerção que asseguram a reprodução da sociedade tal como está organizada. (2002, p. 43).

O raciocínio de Capella (2002, p. 44) permite-nos a compreensão de um sistema de produção e organização social incapaz de se reproduzir pelo mero desdobramento da lógica econômica, fazendo necessária a estruturação de um instrumento institucionalizado, cujas funções principais eram garantir a divisão do trabalho, implementar a realização de tarefas de interesse comum e difundir a aceitação da ordem político-social, obtendo consensos sociais que neutralizassem conflitos². Depreendemos dessa leitura, com a ressalva de que essas estruturas e funções, bem como a sociedade, iriam sofrer drásticas transformações, o embrião de uma estrutura moderna de Estado construída historicamente e moldada de acordo com o modo de produção de uma sociedade. (CAPELLA, 2002, p. 47).

Outro aspecto importante é a função de apropriação da produção de riquezas por essa estrutura institucionalizada e não produtiva que mais tarde se transformaria no Estado Moderno. Essa dimensão de apropriação – mais tarde também de distribuição de riquezas – por um aparato institucionalizado geraria diversas tensões políticas à medida que o capitalismo se desenvolveu e a burguesia se consolidou como classe hegemônica³.

A categoria orçamento público surgiu e se desenvolveu como subproduto dessas tensões, com suas dimensões jurídicas moldadas e adaptadas às condições políticas, sociais e econômicas, passando a representar uma cartografia da forma como segmento hegemônico através do Estado produz e redistribui as riquezas. Na sua fase embrionária, o orçamento começou a ser desenhado pela tensão política gerada pela ascensão da burguesia e pela sua

² A concepção de Capella parte de uma leitura marxista do processo de formação do Estado Moderno, que também é compartilhada por Habermas e Offe. Essa leitura permite uma contextualização das categorias jurídicas abordadas, pois desvela suas finalidades dentro de um contexto real da vida social, não apenas de um aspecto jurídico formal.

³ É importante, principalmente para o contexto brasileiro, lembrar com Przeworsky (1995, p. 53) que a burguesia nem sempre esteve ligada aos aparatos do Estado Moderno e que a leitura marxista do Estado como instrumento de controle da classe capitalista deve ser adaptada a uma realidade de autonomia da estrutura estatal. Assim, seu posicionamento abre a perspectiva de que a burocracia do Estado, em alguns casos, ganha autonomia perante as instituições políticas e econômicas do capitalismo.

necessidade de controlar o poder de arrecadação do Estado⁴. A burguesia consolidou um aparato institucional limitado a uma série de proteções jurídicas, cujo objetivo era garantir as liberdades individuais e limitar o poder dos governantes⁵. Esses direitos de liberdade fundaram a cidadania liberal e garantiram uma linha de proteção, separando o privado do público, estabelecendo uma série de novas relações na sociedade e no mercado.

A cidadania liberal exigia essa limitação ao poder do Estado e à sua função arrecadadora e estabelecia uma série de procedimentos institucionalizados, criando espécie de “participação negativa” do cidadão nas finanças públicas, ou seja, uma limitação da arrecadação controlada pelos seus representantes eleitos. Na nova estrutura desse Estado moderno liberal as finanças públicas e a forma como o aparato de poder arrecada e gasta riquezas tornam-se públicas, limitadas e passíveis de valoração. O orçamento público deveria interagir com a cidadania liberal e suas pretensões políticas, que exigiam uma arrecadação limitada, e ao mesmo tempo criaria um espaço público para a valoração ou qualificação dessa atividade.

O orçamento público, fruto das tensões políticas contextualizadas no surgimento do Estado liberal, sofreria drásticas transformações com a criação e a crise do Estado de Bem-Estar Social⁶, por representar o aparecimento de novas tensões. Sua forma de arrecadação foi fortemente potencializada para gerar um grau de legitimação pela redistribuição de riquezas na forma de serviços públicos. O rol de direitos a serem atendidos e preservados pelo Estado aumentou, visto que os direitos sociais passam a compor o núcleo de cidadania a ser efetivado pelos órgãos estatais. Agora, a barreira entre público e privado é enfraquecida pela nova noção de cidadania e de estrutura estatal, gerando uma tensão entre o Estado e o mercado. Mais do que controle, o orçamento público, no contexto do Estado de Bem-Estar, passa a representar planejamento e intervenção em setores da sociedade e da economia; sua função e estruturação modificam-se para se adaptar às novas tensões sociais e econômicas.

No entanto, desde a década de 1970 o Estado de Bem-Estar enfrenta uma crise fiscal e de legitimação, e a sociedade passa a presenciar a ascensão de políticas neoliberais e do processo globalização financeira. O Estado, então, perde sua autonomia perante os

⁴ Torres (2008, p. 4) aponta para as revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII como marcos históricos do orçamento, já que nesse período fica clara a distinção entre público e privado. No entanto, na perspectiva do controle da arrecadação e da criação de uma esfera mínima de proteção, é importante lembrar do direito ao orçamento positivado na Magna Carta Inglesa de 1215. (ROSA JÚNIOR, 2007, p. 71).

⁵ Como afirma Przeworesky, a burguesia nem sempre optou ou nem sempre conseguiu exercer o poder diretamente. Na Inglaterra, por exemplo, estabeleceu uma aliança com a aristocracia, que permitiu o desenvolvimento de um Estado Liberal.

⁶ Permitem-se alguns recortes nesta parte do texto, porque a evolução ou passagem do Estado Liberal para o Estado de Bem-Estar e suas estruturas será abordada no decorrer do trabalho.

organismos internacionais e o capital financeiro, ao mesmo tempo em que perde legitimidade pela impossibilidade de gerar o rol de direitos exigidos por uma concepção mais ampla de cidadania. No caso brasileiro, como ilustração, constatamos a tensão entre o cumprimento de direitos sociais positivados na Carta de 1988, que exigem uma quantidade significativa de recursos, e a necessidade de um *superávit* primário elevado para garantir a desenvoltura do Estado brasileiro diante do mercado financeiro internacional. (COSTA, 2006, p. 96). O Estado e o orçamento público, como seu instrumento de intervenção e planejamento, entram em crise e suas dimensões são rediscutidas pela ideologia neoliberal, bem como pela social democracia.

De fato, tais perspectivas não foram capazes de redimensionar o orçamento público para o atendimento das novas tensões sociais e econômicas. O neoliberalismo sofre uma crise nos seus fundamentos diante do colapso do sistema financeiro e da adoção de posturas intervencionistas pelas principais economias do planeta. Por sua vez, o posicionamento social-democrata não foi capaz de apresentar um modelo orçamentário mais eficiente depois da crise da década de 1970 e de afastá-lo do controle de uma burocracia que maximiza os custos do Estado.

Torres (2008), Sarlet e Figueiredo (2008, p. 29)⁷ contextualizam essa tensão sobre efetivação dos direitos sociais segundo a teoria da “reserva do possível”, argumentando que a função jurisdicional do Estado deveria garantir a efetividade desses direitos em virtude de sua positivação no texto constitucional. No entanto, não deixam de apresentar os argumentos que flexibilizam ou condicionam o cumprimento desses direitos sociais em razão da situação financeira do Estado. Assim, segundo essas concepções, os direitos sociais dependeriam de uma previsão orçamentária ou, no mínimo, de uma disponibilidade financeira planejada e estabelecida pelo Estado. O Judiciário não poderia interferir excessivamente para não ferir a autonomia entre os poderes, além do risco de atuar em demandas específicas sem dados e sem planejamento adequado para gerir recursos públicos.

⁷ A concepção da “teoria da reserva do possível” surge justamente na década da crise do Estado de Bem-Estar Social e de fortalecimento das teorias neoliberais. Sobre a concepção: “A construção teórica da reserva do possível tem, ao que se sabe, sua origem na Alemanha, especialmente a partir do início dos anos de 1970. De acordo com a noção de reserva do possível, a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais estaria sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, uma vez que seriam direitos fundamentais dependentes de prestações financeiras pelos cofres públicos. A a partir disso, a reserva do possível (Der Vorbehalt des Möglichen) passou a traduzir (tanto para a doutrina majoritária, quanto para a jurisprudência constitucional na Alemanha) a idéia de que os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público”. (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p. 29).

Mesmo uma atuação jurisdicional forte para a implementação de direitos sociais, como o da saúde, que garantiria as pretensões individuais ou mesmo transindividuais específicas, não afastaria ou resolveria o elemento financeiro. Esse posicionamento é importante, mas soluciona apenas uma dimensão do problema, sem chegar a sua origem, qual seja, a forma como o *establishment* político-jurídico brasileiro opera o orçamento público, ou seja, a arrecadação e redistribuição da riqueza coletiva da sociedade. Nesse ponto o *establishment* político brasileiro⁸ apresenta-se como um grande usurpador do orçamento público e negocia o seu poder de decisão estratégico com o mercado e com a sociedade em benefício próprio.

Na análise de Przeworsky (1995, p. 73) observa-se um elemento interessante e adicional ao qual o autor denomina de “resíduo fiscal”, ou seja, a diferença entre os benefícios e os custos das atividades estatais. Esse resíduo, em algumas formas de Estado, mais especificamente naqueles que se tornam autônomos com relação à sociedade e ao mercado, podem ser apropriados pela burocracia. Essa burocracia age como uma espécie de aristocracia estatal em busca de certos privilégios, como salários, gratificações, poder, patronagem e regulação, adotando, para isso, a efetivação de serviços e bens públicos como moeda de troca para sua manutenção. Seria uma burocracia maximizadora de orçamentos, que produz um grau ineficiente de atividades públicas e a maximização fiscal⁹.

O papel desempenhado pela burocracia autônoma cria mais um elemento de desequilíbrio, porque desvia uma quantidade significativa de recursos, obrigando o Estado a maximizar sua arrecadação, ao mesmo tempo em que não consegue otimizar os serviços e bens públicos. Em Estados que apresentam esse elemento adicional, o fortalecimento da esfera estatal sem a criação de mecanismos de constrangimento institucionais sólidos agravaria a tensão e geraria uma crise de legitimidade ainda maior.

Na verdade, a natureza tributária do Estado Contemporâneo atribui ao orçamento público grande importância, por ser o instrumento que orienta todas as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado. Desde o fim do século passado, quando ganhou os contornos de plano de ação governamental, o orçamento público vem se caracterizando como o principal instrumento formal de importância administrativa, econômica e contábil das instituições do Estado. É, sem dúvida, uma decisão política fundamental para a administração estatal,

⁸ O papel do *establishment* político brasileiro seria semelhante ao da burocracia autônoma descrita por Przeworsky. Esta categoria inclui agentes eleitos e não eleitos que operam as estruturas estatais numa ação patrimonialista, que será mais bem explicada no decorrer desse trabalho.

⁹ A descrição elaborada por Przeworsky parece identificar o aparato estatal do Brasil durante o regime militar. No estado do Rio Grande do Sul são conhecidas as pensões vitalícias de ex-funcionários públicos que excedem a razoabilidade dos vencimentos do restante do funcionalismo. Em alguns casos, estão protegidas sob o argumento do direito adquirido e representam um pesado ônus no orçamento.

sintetizando grande parte da normatização da cidadania, além de expressar como se efetiva grande parcela da produção da riqueza pública, da forma como é apropriado e redistribuído. (FEDOZZI, 2000, p. 106). No entanto, os modelos atuais de orçamento não estão adaptados aos novos desafios contemporâneos e precisam ser revistos na sua dimensão política e jurídica, para que se transformem num instrumento para a superação da crise de legitimidade e da crise financeira.

O orçamento público precisa ser rediscutido como instrumento jurídico-político constituído historicamente com base na formatação do Estado, numa determinada concepção de cidadania e da atuação dos sujeitos políticos no espaço público. Analisar a temática orçamentária sem estabelecer esse contexto e sem analisar as consequências que essas estruturas políticas e jurídicas trazem à concepção de orçamento seria a escolha metodológica “das sombras”, descrita no “mito da caverna” de Platão. (1996, p. 317). Além disso, aponta-se para a necessidade de democratização do orçamento público, temática estranha à dogmática jurídica, mas necessária diante dos novos desafios. Sarlet e Figueiredo (2008, p. 31) afirmam que há a necessidade de democratização do orçamento público, no que são acompanhados por Przeworsky (1995, p. 36) ao expor que a arrecadação de recursos, dos gastos desses em serviços públicos e a forma política institucionalizada de deliberação do Estado sobre gastos e arrecadações estão na pauta das tensões políticas, jurídicas e econômicas da sociedade contemporânea.

A socialização dos recursos produtivos torna ainda mais urgente a tarefa de agregar as preferências e de supervisionar o aparato estatal. Uma democracia madura exige instituições eleitorais que sejam representativas, instituições estatais responsáveis à democracia e mecanismos de alocação de recursos que obedeçam ao processo democrático. (PRZEWORSKY, 1995, p. 134).

Assim, neste capítulo levantaremos alguns elementos da formatação do Estado Liberal e do Estado de Bem-Estar social, da cidadania e seus mecanismos de legitimação e de deliberação política, com as consequentes formas de estruturação orçamentária, para contextualizar, mesmo que minimamente, a categoria orçamento público e possibilitar uma visão mais ampla que a análise técnico-jurídica. Essa visão e contextualização do orçamento público com outras categorias tornam-se essenciais em razão das pretensões deste trabalho, que foca a exterioridade institucional e dogmática jurídica para propor alterações no procedimento orçamentário brasileiro.

1.2 Estado Liberal

O conceito de Estado a ser analisado é o de Estado Moderno, mais precisamente na sua segunda fase, marcada pela ascensão da burguesia ao poder e pela ideologia liberal. Quanto ao espaço público, que pode ser pensado em diversas dimensões da vida social, opta-se apenas pela dimensão da teoria política. As duas categorias, em conjunto com a concepção liberal de cidadania, são analisadas de forma crítica, expondo-se suas limitações sem, no entanto, negar as significativas transformações que trouxeram.

Para empreender tal tarefa é preciso compreender que, se num primeiro momento, o espaço público burguês, o Estado Liberal e os direitos de liberdade quebraram a lógica do antigo regime, criando uma esfera de direitos que possibilitou uma autonomia individual, num segundo momento, continuaram significando um espaço público limitado, que lesava os interesses de grupos excluídos¹⁰. (VIEIRA, 2001, p. 58).

Os movimentos revolucionários do século XVIII tiveram como resultado a formação do Estado Liberal democrático, por meio do qual a burguesia consolidou seu poder político, absorvendo grande parte do potencial emancipatório que aqueles movimentos representavam. A ideia prevalecente foi a de liberdade, não a de democracia, que era contida numa estrutura representativa limitada à propriedade e à renda, de forma a garantir à alta burguesia o controle político do Estado. (CORRÊA, 1999, p. 70).

A formação do Estado Moderno foi orientada pela teoria política liberal, que teve em Adam Smith, ícone deste paradigma, sua materialização ideológica, com base no postulado de que o indivíduo deve ser submetido minimamente a uma limitação de ordem política. (AVRITZER, 1999, p. 83). O liberalismo exigia a supremacia do indivíduo, de tal forma que a existência de um Estado só era justificável na medida em que preservasse o indivíduo e suas iniciativas. Nesse sentido, o papel do Estado ficava restrito ao mínimo necessário. (STRECK; BOLZAN, 2000, p. 53).

Dussel (2007, p. 342) comenta que a teoria liberal desenhava um Estado que deveria atuar em pontos estratégicos, como nas políticas aduaneiras, na organização da Justiça, na defesa militar e no estabelecimento de uma política de arrecadação de impostos e gastos

¹⁰ Explica o autor, ao analisar o discurso de neutralidade dialógica incutida no Estado e no espaço público pela teoria liberal, que “a condução da vida pública de acordo com a neutralidade dialógica não afastaria a dimensão agonística, como também reduziria a pauta do diálogo público, de forma lesiva aos interesses dos grupos oprimidos. No mundo moderno, todas as lutas contra a opressão começam redefinindo o que anteriormente é considerado privado, não público, não político, como questões de interesse público, de justiça, como espaços de poder que requerem legitimação discursiva.”

públicos. No entanto, não poderia interferir nas relações econômicas estabelecidas entre os indivíduos no mercado, como aponta Dussel acerca das observações de Smith:

Puede observarse claramente que Smith propone una crítica de la razón económica (em cuanto a saber los limites del conocimiento económico ante la complejidad del objeto-mercado), de la que se “deriva” una crítica de la razón política, em cuento a fijarle limites em su ejercicio, so pena de que si ultrapasa dichos limites transforma em una acción estratégica imposible, irracional, insensata. El principio de imposibilidad fija um “marco” (como diría Rosa de Luxemburgo) a la acción estratégica y a las instituciones políticas. Se trata de um principio material fundamental: lo político debe dejar em total autonomía a la lógica armónica del mercado. La economía se independiza así da política. No debe “meterse mano” donde la mano invisible tiene su reino. (DUSSEL, 2007, p. 342).

As ideias liberais determinavam a separação entre Estado e sociedade civil: o primeiro identificado como espaço público, local do poder e da política; a segunda, como o espaço da vida privada, onde se desenvolvem as relações econômicas e a vida doméstica. A concepção liberal trazia, portanto, uma clara separação entre as relações econômicas e as políticas. (SMITH, 1988). O objetivo era livrar o indivíduo das restrições de um poder político central limitando esse poder, com uma esfera jurídica que garantisse a individualidade e a liberdade da ação social. A respeito, assinala Smith:

[...] uma vez que todos os sistemas de constrangimento tenham sido abolidos, [...] o óbvio e simples sistema da liberdade individual se estabelece. Todo homem que não viole as leis da justiça é deixado completamente livre para perseguir o seu próprio interesse à sua própria maneira. (1776, II, p. 180, apud AVRITZER, 1999).

As relações entre os indivíduos, de acordo com as ideias liberais, deveriam ser reguladas pelas regras do mercado, segundo as quais cada um deve maximizar da melhor forma a obtenção de seus interesses. O indivíduo, no mercado, é orientado por uma racionalidade cognitivo-instrumental fundamentada na concepção de razão como faculdade individual a ser utilizada para a “adaptação inteligente do indivíduo às condições do meio no qual interage”. (AVRITZER, 1999, p. 84).¹¹

¹¹ A concepção de racionalidade cognitivo-instrumental exige uma abordagem mais verticalizada; no entanto, para os objetivos do presente trabalho basta estabelecer o vínculo da ideologia liberal com tal concepção. Como afirma Avritzer: “A racionalidade, nesse caso, é sinônimo de liberdade na medida em que esta última é reduzida ao cálculo cognitivo-instrumental das condições nas quais o indivíduo pode se autopreservar ou mesmo se tornar bem-sucedido encarando todos os demais indivíduos enquanto meio para a realização dos seus próprios interesses. Nesse sentido, para Elster, a liberdade é na melhor das hipóteses a realização da condição descrita por Marx acerca da generalização do egoísmo.” (1999, p. 90.)

Significa, portanto, dizer que o individualismo liberal não só estabelece uma concepção de estrutura estatal, mas também uma concepção de relacionamento social humano. As relações sociais sofrem drásticas transformações com essa visão de indivíduos egocentrados, cuja única ligação social se estabelece na busca da satisfação ou do lucro. (HOBSBAWM, 1995, p. 25)¹². Os indivíduos são orientados a deixar a arena política em busca da realização pessoal, desde que o poder político não crie empecilhos, o que pode ser garantido por meio de um sistema de poder juridicamente limitado e periodicamente ajustado por mecanismos de democracia representativa¹³.

Essas concepções se moldaram com o espírito dos europeus na Modernidade, pelo menos com o espírito predominante, uma vez que a Europa girava em torno do comércio e o sonho a ser alcançado era o do consumo e da produção, segundo Pasquino. (apud CORRÊA, 1999, p. 72). O ideário liberal estabelece uma visão na qual o Estado é reduzido ao mínimo necessário à preservação do indivíduo; por consequência, a ação social e política é desaconselhada, deixando que a sociedade se regule por meio das ações econômicas.

A burguesia molda uma forma de Estado de acordo com as suas necessidades, tratando de consolidar suas conquistas. Segundo Bonavides (1993), a burguesia precisava da liberdade e o Estado liberal-democrático, assentado naquele formalismo jurídico que em Kant chegará a sua formulação mais acabada, era um Estado destituído de conteúdo, neutralizado para todo ato de intervenção que pudesse embaraçar a livre iniciativa material e espiritual do indivíduo, o qual, como soberano cingira a coroa de todas as responsabilidades sociais.

A legalidade passa, então, a desempenhar um papel de legitimação da nova ordem. Segundo Weber (2001, p. 27), à sociedade capitalista, estruturada nos automatismos do mercado, corresponde um determinado tipo de poder: o racional-legal. A questão acerca da legitimação desse poder é colocada no centro da teoria weberiana do Estado e o poder do Estado de Direito é caracterizado como racional, pois Weber afirma que está calcado na

¹² Comenta Hobsbawm (1995, p. 25): “Na prática, a nova sociedade operou não pela destruição maciça de tudo que herdara da velha sociedade, mas adaptando seletivamente a herança do passado para uso próprio. Não há “enigma sociológico” na disposição da sociedade burguesa de introduzir “um individualismo experimental radical” na cultura (ou no campo do comportamento e da moralidade). A maneira mais eficaz de construir uma economia industrial baseada na empresa privada era combiná-la com motivações que nada tivessem a ver com a lógica do livre mercado – por exemplo com a ética protestante; com a abstenção de satisfação imediata; com a ética do trabalho árduo; com a noção de dever e confiança familiar; mas decerto não com a antinômica rebelião dos indivíduos.”

¹³ Esse posicionamento restritivo da democracia será retomado pela perspectiva neoliberal como expõe Przeworsky (1995, p. 24): “Riker (1982) argumentou que os teoremas da impossibilidade invalidaram a interpretação das eleições como uma expressão da vontade popular, sugerindo que deveríamos pensar as eleições como uma oportunidade negativa de eliminar dirigentes indesejáveis.”

crença da legalidade dos ordenamentos vigentes e do direito daqueles que exercem o poder. Bobbio e Matteucci (1997, p. 403)¹⁴ afirmam a respeito:

Assim, a fé na legitimidade se resolve em fé na legalidade, e legitimação da administração que transmite o comando político é uma legitimação legal. A lógica desta racionalidade administrativa é própria do Estado de direito; como execução da lei geral, ela se desenvolve segundo um esquema do tipo “se... então”.

O poder é exercido por meio de uma estrutura administrativo-burocrática caracterizada como racional e legal: legal, porque sua legitimação baseia-se na ideia de legalidade, abandonando qualquer princípio axiológico ou ético, uma legitimação estritamente formal e procedimental; racional, pelo fato de gerar continuidade, disciplina, confiança e calculabilidade, gerando uma otimização de resultados.

Esse posicionamento acarreta uma profunda transformação no fundamento de legitimidade do poder e do direito, visto que o modelo do antigo regime é substituído pela Administração Pública burocrática, gerando uma concepção de neutralidade e impessoalidade no exercício das atividades do Estado. Assim, a legitimidade do direito repousa no procedimento, numa racionalidade formal que se contrapõe à racionalidade substancial. Essa fórmula, para o normativismo liberal¹⁵, garante a impessoalidade, generalidade e equidade dos atos administrativos e jurídicos do Estado.

Para Weber, o direito moderno, o direito positivo, é antes de qualquer coisa o produto da racionalização formal. O processo precede o conteúdo do direito. Se o direito não pode ser remetido senão às decisões humanas, quer dizer, à sua instituição positiva, então a validade das normas jurídicas não pode mais repousar senão sobre a validade do processo e de sua prescrição. [...] A sublimação jurídica exige que o direito apresente um caráter exclusivamente formal, dito de forma breve, que ele rejeite a racionalidade substancial (imperativos éticos ou regras utilitárias, máximas políticas, etc.). Esse empobrecimento das implicações metajurídicas do direito teria assim, segundo Weber, favorecido tanto uma perspectiva cética diante do direito quanto uma docilidade efetiva com relação ao poder e às autoridades que reivindicam a legitimidade em um momento dado. Nesse sentido, o tornar-se positivo do direito é solidário da emergência da crença na legalidade como fundamento de legitimidade, do desenvolvimento de uma dominação legal, encarnado na expansão da burocracia. A racionalização do direito e a racionalização das formas de dominação política nutrem-se, dessa forma, do desligamento do direito e da ética, da forma jurídica e de seus fundamentos e objetivos substanciais. (CHANIAL, 2004, p. 639).

¹⁴ Na abordagem destes autores acerca de Weber, o poder também é representado pela possibilidade de contar com a obediência a ordens específicas por parte de um determinado grupo de pessoas.

¹⁵ Para Chanial (2004, p. 643), o normativismo liberal é a articulação do positivismo jurídico com o liberalismo político. Essa articulação foi preponderante nos “Estados legisladores” europeus do século XIX e estabeleceu a identidade do direito como lei.

A ordem jurídica é legitimada por um critério formal, numa visão monista que identifica o direito com a lei proveniente do Estado. Nessa estrutura, todos os atos de poder têm como limite e como fonte de legitimidade a norma jurídica, que, por sua vez, fundamenta-se e legitima-se em outra norma. É a cisão que separa o direito da política e acaba por esconder os valores dos emissores dos atos de poder, que não precisam de uma justificativa material. Numa dimensão, o cidadão ganha uma esfera de proteção contra o poder central do Estado, que fica limitado ao exercício do poder legal; noutra, fica estabelecida uma confiança excessiva na figura do legislador, porque esse mecanismo de legitimação permite a elaboração de qualquer conteúdo normativo, desde que cumpridos os procedimentos previstos.

As concepções da teoria política liberal, em conjunção com o positivismo jurídico, estruturaram um aparelho estatal cujo centro do poder é o parlamento. As tensões e conflitos de interesses da sociedade são resolvidos nessa arena, mas o acesso a este centro de poder é filtrado por uma concepção de cidadania liberal e de democracia representativa. Essas categorias e suas consequências serão analisadas nos próximos tópicos, porém antes é possível resumir, didaticamente, algumas características do Estado Liberal.

A primeira característica é a concepção de um Estado soberano fundado na idéia de Constituição como pacto originário limitador do poder e unificador das liberdades individuais. (RAMETTA, 1999, p. 272)¹⁶. A segunda é uma separação nítida entre Estado e sociedade civil, mediada pelo direito, com especial ênfase nas garantias jurídicas de liberdades individuais, que garantem autonomia ao cidadão e suas atividades econômicas. A terceira característica é a adoção do positivismo jurídico e da legitimidade racional-legal pelo aparelho estatal, modelo jurídico cuja função é esconder uma ordem axiológica burguesa utilizando um discurso de racionalidade, neutralidade e universalidade. A quarta, encontra-se numa concepção de democracia negativa, retomada mais tarde pelas correntes neoliberais (PRZEWORSKY, 1995, p. 24); uma estrutura democrática limitada a uma classe de indivíduos, geralmente proprietários, cuja função essencial é a limitação do poder do Estado. Como quinta característica tem-se a concepção de que o Estado é um mal necessário;

¹⁶ Rametta discute o sentido do termo “constituição” na obra de Kant, explicando que aparece acompanhando o significado de ato de fundação do Estado e como carta de direitos ou documento. Sem entrar nessa discussão, o termo empregado neste trabalho apresenta-se na tradição contratualista de formação consensual do Estado e no controle do poder central.

portanto, deve ser minimizado estruturalmente ao papel de garantidor da autonomia do indivíduo (HAYEK, 1985, p. 69)¹⁷.

1.2.1 O papel político e epistemológico do normativismo liberal¹⁸

A teoria política liberal é acompanhada, ao longo do século XIX e XX, por um discurso jurídico de matriz positivista que completa sua função de legitimação da nova ordem burguesa. Chantal (2004, p. 643) chama essa articulação de “normativismo liberal”, ou seja, a articulação do positivismo jurídico com o liberalismo político.

Scalone (2005, p. 426) diagnostica que o liberalismo político e o positivismo jurídico possuem uma pretensão comum, qual seja, a de neutralizar ou negar o elemento político. Essas teorias concebem o Estado e o direito como uma ordem racional unificada e negam qualquer possibilidade de legitimação de elementos provenientes da exterioridade dessa ordem. No entanto, essa postura de abstinência política mascara uma série de valores políticos determinados pela burguesia: “O liberalismo se subtraiu ao político tão pouco quanto qualquer mudança humana, e também as suas neutralizações e despolitizações [...] tem um significado político. A negação do político tem com êxito somente a criminalização do adversário”. (SCALONE, 2005, p. 426).

Kelsen (1991), representante mais prestigiado do normativismo jurídico, ajudou a legitimar essa ordem política com a elaboração de uma teoria jurídica pura. Kelsen adota o racionalismo formal weberiano ao excluir da ciência do direito todos os aspectos materiais de legitimação. Cabe aqui uma contextualização, porque a dogmática jurídica determinante do paradigma de ciência do direito na época da formulação positivista possuía um núcleo teórico abastecido pelas significações produzidas pelo direito natural. Essas significações, no dizer de Kelsen (1998), eram carregadas de uma função ideológica¹⁹ e tinham como objetivo legitimar

¹⁷ Como afirma Hayek (1985, p. 133), tão logo o Estado “reivindica e obtém o monopólio da coerção e da violência, converte-se também na principal ameaça à liberdade individual [assim] limitar esse poder foi o grande objetivo dos fundadores do governo constitucional nos séculos XVII e XVIII”.

¹⁸ O objetivo desse item é analisar o papel do normativismo positivista na estruturação política e epistemológica da modernidade. Para essa tarefa, serão utilizados os referenciais teóricos de Warat, por possibilitarem uma visão crítica do normativismo positivista.

¹⁹ A definição de “ideologia” utilizada no presente trabalho é dada como um instrumento retórico de dominação. “Ideologia é o conjunto orgânico de idéias representações, teorias, crenças e valores, orientado para a legitimação ou reprodução da ordem estabelecida, expressando os interesses vinculados aos grupos ou classes dominantes, através de um discurso dissimulador das contradições e antagonismos sociais, em nome de uma pretensa unidade social”. (CORRÊA, 1999, p. 29).

um determinado ordenamento jurídico, criando uma situação impeditiva para a construção de uma ciência jurídica comprometida com a racionalidade moderna.

A dogmática jurídica estabelecia um processo retórico, um processo de argumentação, um discurso para legitimar a ordem dominante. Esse discurso produzia e, ao mesmo tempo, era formado por lugares-comuns de significação, de onde se partiria para o processo retórico, para o processo de convencimento. Tais significações foram cristalizadas e reproduzidas pelo *establishment* jurídico²⁰ e acabaram por formar um senso comum teórico dos juristas.

A “teoria pura do direito” contrapõe-se a esse processo utilizando-se dos critérios do positivismo científico para estabelecer um novo paradigma, que impediria as influências ideológicas produzidas pelo núcleo teórico da dogmática jurídica norteado pelo direito natural. Neste sentido, adverte Kelsen:

Quando a si própria se designa como “pura” teoria do Direito, isto significa que ela se propõe garantir um conhecimento apenas dirigido ao Direito e excluir deste conhecimento tudo quanto não pertença ao seu objeto, tudo quanto não se possa, rigorosamente, determinar como Direito. Quer dizer que ela pretende libertar a ciência jurídica de todos os elementos que lhe são estranhos. Esse é seu princípio metodológico fundamental. (KELSEN, 1998, p. 1).

Em resumo, Kelsen produz um conhecimento normativo do direito, que, como afirma Warat,

[...] exclui de seu objeto toda ideologia e prática política, qualquer contribuição proveniente da filosofia da justiça, da moral, da religião e, ainda, crenças, princípios e categorias que regulam a constituição das ciências causais, como também as pseudo-categorias do pensamento jurídico-clássico. (1995, p. 157).

Chegamos, então, a um ponto crucial do normativismo kelseniano, pois os critérios estabelecidos para a ciência do direito, de cunho positivista, e a adoção do princípio da pureza metodológica, cujo objetivo é conferir aos seus resultados o ideal de toda ciência, qual seja, objetividade e exatidão, criam a ilusão perigosa de que a ciência não cumpre uma função social, além de produzir um novo lugar retórico, a serviço das funções que se pretendia eliminar. (WARAT, 1995, p. 156).

²⁰ O termo utilizado define o conjunto de órgãos institucionais como faculdades de direito, parlamento, tribunais associações de profissionais e a administração pública, que reproduzem um discurso de fetichização do direito. Sobre o assunto ler *Hermenêutica jurídica em crise* de Lênio Luiz Streck.

Warat afirma ter existido um processo de recuperação ideológica²¹ da teoria pura do direito por parte da dogmática jurídica, que sempre teve por objetivo mascarar as ideologias e os valores escondidos em seu discurso. Assim, ao adotar regras da racionalidade positivista, Kelsen criou uma nova possibilidade de utilização retórica de significações. Se, antes, a dogmática jurídica utilizava-se do núcleo teórico do direito natural, agora se utiliza de novos mitos, introduzidos pela própria teoria pura do direito. A objetividade, a exatidão e a neutralidade são, portanto, as novas máscaras do discurso dogmático, agora modernizado e mais competente.

Dessa forma, a teoria pura do direito, de viés positivista, mostra-se bastante limitada como teoria crítica do saber dominante, não conseguindo explicitar a complexidade do fenômeno jurídico inserido na realidade social; passa, assim, a desempenhar, pelo processo de recuperação ideológica, uma função de legitimação da ordem vigente. Para entender essa função desempenhada pelo positivismo jurídico faz-se necessário uma rápida explanação crítica da matriz do pensamento de purificação kelseniano. Essa concepção é estabelecida por meio de cinco cortes metodológicos que acabariam por estruturar o objeto e a função da ciência do direito.

O primeiro nível de purificação é o político-ideológico. A ideia central deste nível reside na seguinte fórmula: “É necessário distanciar os saberes específicos do Direito das concepções jurídicas tradicionais preocupadas em sustentar alguma ideologia social, em implementar certos interesses, e ainda envolta em raciocínios de política jurídica ou especulações endereçadas à formulação do Direito”. (WARAT, 1995, p. 163).

O conhecimento jurídico deve separar-se severamente da política, de forma a excluir do objeto teórico tudo aquilo que faz referência às valorações ideologicamente construídas, bem como limitar-se a realizar uma análise estruturante do direito positivo. Significa dizer que a ciência do direito não poderá exercer uma função de orientação dos órgãos de autoridade jurídicos; não indicará possíveis resoluções de problemas sociais, econômicos ou políticos nem terá a função de valorar as posições já tomadas. A ciência do direito, conforme Kelsen, pode afirmar apenas como o direito é, nunca afirmar como deverá ser. Esta postura visa estabelecer o caráter anti-ideológico da ciência jurídica, na medida em que, para Kelsen, a ideologia veda a realidade, pois toda ideologia política tem suas raízes na vontade e é constituída emocionalmente, não racionalmente. Expõe o referido Autor: “Precisamente

²¹ “Entende-se por recuperação ideológica, em sentido lato, os mecanismos de argumentação por meio dos quais são redefinidos os sentidos críticos, para readaptá-los à função de representação ideológica dos discursos tradicionais”. (WARAT, 1995, p. 161).

através desta sua tendência anti-ideológica se revela a Teoria Pura do Direito como verdadeira ciência do Direito. Com efeito, a ciência tem, como conhecimento, a intenção imanente de desvendar o seu objeto”. (KELSEN, 1998, p. 119).

A teoria pura do direito, seguindo o princípio da pureza metodológica, renega o dualismo entre política e direito e sua influência na determinação da sociedade, esquecendo-se da dimensão jurídica da política e da dimensão política do direito. Em suma, o papel político desempenhado pelo direito na sociedade não é abordado em razão do princípio da pureza, que confere à ciência jurídica um conhecimento verdadeiro e imunizado contra a ideologia.

Warat critica essa abordagem afirmando que a postura kelseniana, de negar a tematização das significações ideológicas, favorece o papel ideológico do conhecimento. Afirma ainda que o conhecimento científico crítico só será alcançado quando puder explicar as significações ideológicas. Tem-se, portanto, uma abordagem limitada a respeito do direito, que esconde as significações ideológicas. Como afirma Corrêa: “Fazer ciência compreensiva do direito significa abordar interdisciplinarmente a juridicidade, desvendando seus condicionamentos, seus fundamentos ético-políticos, sua não neutralidade no processo de construção da globalidade das relações sociais”. (1999, p. 22).

Kelsen não só limita a compreensão do fenômeno jurídico, mas também encobre a função social da ciência jurídica, negando a relação de influência existente entre o processo de produção de significações pelos órgãos institucionais politicamente determinados e o processo de produção de significações da ciência do direito determinado de maneira objetiva e neutra. Significa, portanto, dizer que a ciência trabalharia com sentidos produzidos fora de uma relação de poder influenciadora, quando, na verdade, como afirma Warat, “[...] a significação jurídica é sempre resultado de um ato político; os discursos jurídicos fazem ouvir sempre aos sujeitos do poder”. (1995, p. 177). Essa ficção criada pelo mito da neutralidade científica, que nega a relação entre ciência e política, obscurece e camufla as teorias sociais e políticas, facilitando a sua inserção e cristalização no domínio da ciência dominante.

O segundo nível de purificação é o antijusnaturalista. Kelsen afirma que a necessidade deste nível de purificação é derivada da purificação político-ideológica, o que Warat (1995, p. 179) enuncia da seguinte forma: “É falso supor que os juristas possam produzir ao nível do pensamento científico, um raciocínio determinante do que deva ser visto como Direito justo e, conseqüentemente, postular um critério de validade para o Direito Positivo.” Kelsen critica a postura jusnaturalista de adoção da ideia de justiça como fundamento de validade para o direito positivo.

Afirma que o direito natural tem uma proposta ideológica de fundamentação metafísica e política do critério de validade e, assumindo os fundamentos epistemológicos do positivismo científico, diferencia as concepções de validade e de valor²².

As normas de justiça são caracterizadas como relativas e subjetivas; portanto, são incompatíveis com a perspectiva positivista da teoria pura do direito, que busca um fundamento de validade objetivo²³. Assim, após o rompimento epistemológico com o direito natural, Kelsen parte para a construção de um critério de validade que sirva de demarcação do campo teórico da ciência do direito, bem como para a formulação de seus enunciados e, finalmente, permita o reconhecimento teórico do fundamento de validade das normas jurídico-positivas. (WARAT, 1995, p. 183). Cria-se, então, a norma fundamental gnoseológica, suporte do pensamento normativista, que estabelece com exclusividade as condições jurídicas para a validade objetiva das normas de direito e para o reconhecimento das proposições da ciência jurídica²⁴.

Temos, portanto, que, à luz de uma teoria positivista, um determinado ordenamento jurídico terá como último fundamento de validade objetiva a sua conformidade com a norma hipotética e fundamental da ordem jurídica. Assim, uma determinada norma jurídica tem como fundamento de validade outra norma jurídica superior, que, por sua vez, terá sua validade determinada pela norma imediatamente superior, até se chegar à Constituição, que terá sua fundamentação dada pela pressuposta norma fundamental. (CORRÊA, 1991, p. 12). Assim, uma determinada ordem jurídica é fundamentada por meio de um processo de desencadeamento lógico, e a validez do direito ganha um sentido hipotético ligado à norma fundamental. Kelsen afasta a possibilidade de um critério de validade metafísico, subjetivo ou valorativo para o ordenamento jurídico, pois, com seu artifício metodológico, a validade de todo o ordenamento jurídico funda-se em si próprio. Como expõe Kelsen, na “norma fundamental, acha-se, em última análise, o significado normativo de todas as situações de fato constituídas pelo ordenamento jurídico” (Kelsen, 2007, p. 97).

Como já referido, o desencadeamento desse processo tem por objetivo impedir a nefasta influência da doutrina do direito natural, que, por meio de um conjunto de classificações, fórmulas tópicas e conceitos, permeia a ciência jurídica com ideologias. Kelsen

²² O problema da justificação da ordem jurídica é transferido para a ética ou para a filosofia. Percebe-se que este problema não é eliminado, mas simplesmente deslocado.

²³ É justamente a busca por um critério objetivo de validade que diferencia o positivismo jurídico do direito natural.

²⁴ A norma fundamental é um artifício metodológico utilizado por Kelsen para superar os apelos de fundamentação metafísica e valorativa.

critica o senso comum teórico de viés jusnaturalista e sua tentativa de legitimação da ordem dominante e estabelece uma fórmula neutra de validade para o ordenamento jurídico.

É neste ponto que Warat (1995, p. 190) concentra sua crítica e, citando Ferraz, afirma:

O papel ideológico de uma linguagem é produzido a partir de uma neutralização ou encobrimento de sua função. Isto pode ser realizado de duas maneiras: 1^a) escondendo a presença inevitável do emissor de uma valoração e dando a impressão de que se trata de uma proposição sem sujeito – caso do Jusnaturalismo que propõe um sujeito transcendente ou uma referência direta à natureza; 2^a) substituindo fórmulas valorativas por fórmulas neutras – caso da norma fundamental em Kelsen.

O terceiro nível de purificação é o antinaturalista ou anticausalista, que tem como enunciado: “É preciso evitar um sincretismo metodológico que obscureça a construção de um campo temático específico da Ciência do Direito e dilua os limites que lhe são impostos pela própria natureza do objeto”. (WARAT, 1995, p. 190). Aqui a intenção é estabelecer a posição do direito perante as demais ciências para determinar a especificidade do conhecimento jurídico.

Kelsen separa as ciências da natureza das ciências sociais, que, por sua vez, são subdivididas em ciências sociais causais, regidas pelo princípio da causalidade, e ciências sociais normativas, regidas pelo princípio da imputação. As primeiras são jogadas para o mundo do ser; as segundas, para o mundo do dever-ser. Nas ciências naturais existe uma conexão com o mundo do ser, com a realidade fática, e seu objeto (natureza) constitui um sistema ligado na forma de causa e efeito, seguindo o princípio da causalidade. Assim, os elementos do real são ligados de tal forma que o primeiro seja pensado como causa do segundo. Por sua vez, nas ciências sociais o objeto é a sociedade;²⁵ é um complexo de elementos interligados pelo princípio da imputação. Portanto, para Kelsen a sociedade é um conjunto de enunciados normativos, e as verdadeiras ciências sociais, ou ciências sociais em sentido estrito²⁶, são aquelas que têm por objeto as normas determinantes da conduta humana, ou a conduta humana enquanto regulada por normas.

Com base nessas concepções, a teoria pura do direito situa a ciência jurídica como uma ciência social normativa, um saber dirigido à conduta humana não como se realiza efetivamente, mas como deve ser realizada de acordo com uma ordem normativa. Sua função é produzir “um conjunto de proposições explicativas do significado jurídico atribuído à

²⁵ A sociedade, para Kelsen, é considerada como um complexo de ordens normativas. (WARAT, 1995, p. 193).

²⁶ Aqui a psicologia, a história e sociologia são consideradas ciências sociais causais, que se diferenciam apenas em grau, mas não em princípio com as ciências da natureza, pois adotam o princípio da causalidade.

conduta humana por um sistema de normas, as jurídicas”. (WARAT, 1995, p. 194). Kelsen insere neste ponto a distinção entre direito e ciência do direito, entre normas jurídicas e as proposições da ciência jurídica, como afirma Corrêa:

Chegamos, assim, à decisiva distinção metodológica na teoria kelseniana: a separação entre Direito e ciência do Direito, tão enfatizada pelo autor. Trata-se da distinção entre *Sollen* ou normas de dever-ser (mandamentos, prescrições) e *Sollsatze* ou proposições normativas (enunciados ou juízos hipotéticos sobre as normas). A *proposição jurídica* como função de conhecimento ensina, declara ou descreve se uma norma existe ou é válida, quer dizer, se a norma é efetivamente estabelecida pela autoridade do direito como sentido (objetivo) de seu ato de vontade (subjeto). Neste aspecto é ela verdadeira ou falsa. Já a *norma* prescreve um dever-ser produzido pela autoridade jurídica, sendo que a prescrição não é verdadeira ou falsa mas válida ou inválida. (1991, p. 10).

É, portanto, a dissociação necessária entre saber e poder, na qual o conhecimento é neutro e isento de influências volitivo-político-ideológicas. Percebemos, pois, a preocupação com a neutralidade da ciência do direito, mas não com a neutralidade do direito. Kelsen, nesse ponto, tenta operar uma conciliação entre uma racionalidade substancial e uma nacionalidade formal, indicando a democracia parlamentar como elemento valorativo de produção normativa, entendendo que as visões antagônicas e relativas podem ser conciliadas pela discussão democrática.

Enquanto que o princípio de legalidade deve reger os atos de administração, o princípio da deliberação democrática governa a criação de normas gerais. Não há aqui nenhuma antinomia entre o formal e o substancial. Positivista conseqüente, Kelsen deduz de seu normativismo jurídico e de seu relativismo moral uma justificação do sistema democrático. (CHANIAL, 2004, p. 643).

Essa conciliação, entretanto, é frustrada pela predominância de uma racionalidade formal e acaba por outorgar legitimidade a qualquer ordem jurídica procedimentalmente elaborada²⁷.

²⁷ Essa concepção de legitimidade formal é fundamental para o desdobramento de uma concepção orçamentária preocupada apenas com o controle de legalidade, como se verificará mais adiante.

Em Kelsen vigoram somente as normas positivas, isto é, aquelas normas que efetivamente estão em vigor; elas vigoram não porque tenham que vigorar devido a sua maior justiça, mas, sem se importar como qualidades tais como racionalidade, justiça, etc., somente são positivas. Aqui cessa improvisamente o poder e cai a normatividade; no seu lugar aparece a tautologia de uma crua efetividade; algo vigora, se vigora, porque vigora. Este é o positivismo. (SCHMIT apud SCALONE, 2005, p. 426).

O quarto nível de purificação é o intranormativo. Faz-se necessário, agora, um processo de distinção entre a ciência jurídica para e as outras ciências sociais normativas. É este o enunciado apresentado: “Para que haja uma ciência jurídica, em sentido estrito, é preciso que se proponham as noções de sanção e de órgão como princípios categorias aptos para determinar, em relação às outras ciências sociais normativas, as diferenças específicas do objeto temático da Ciência do Direito”. (WARAT, 1995, p. 206). Como podemos observar pelo enunciado, neste nível de purificação são os conceitos de sanção e órgão os elementos determinantes da especificidade da ciência jurídica.

No desenvolvimento deste nível de purificação faz-se importante compreender que Kelsen considera as ordens sociais como técnicas de motivação de conduta, dividindo-as em diretas (moral) e indiretas (direito e religião). Nas técnicas diretas a simples representação da norma é suficiente para motivar o comportamento determinado por ela, ao passo que, nas indiretas, o comportamento determinado deve ser motivado, convertendo o desejo por meio de certas vantagens, temores ou prejuízos imputados, num motivo determinante do comportamento.

Dessa forma, é possível conceber o direito como uma técnica de motivação que provoca a conduta determinada por suas normas, em razão da vinculação de um juízo imputativo à conduta contrária à desejada com a ameaça de um ato de coerção aplicável por um órgão dotado de autoridade, este por outra norma do próprio direito positivo. Obtém-se, assim, o conceito de sanção, que seria o ato de coerção determinado como devido mediante um enunciado imputativo da ordem jurídica. (WARAT, 19995, p. 209). Com esse conceito de sanção é possível separar a ordem moral da ordem jurídica, pois a primeira não apresenta, em seu conteúdo, um ato de coerção. É uma técnica de motivação, cuja própria ordem não define suas sanções. A reação da ordem moral à conduta indesejável é colocada de forma automática e espontânea pela comunidade, carecendo de órgãos autorizados para a aplicação da própria sanção moral.

Por seu turno, a diferenciação entre a ordem jurídica e a ordem de apelo teológico é feita pela concepção de “órgão”: na religião a sanção é aplicada por um órgão de natureza

divina, ou seja, mesmo que aplicada neste mundo, a sanção possui uma natureza transcendente; no direito, por sua vez, a sanção é aplicada por uma autoridade cujo poder deriva da própria organização comunitária, sendo, pois, socialmente imanente, aplicada por um indivíduo que atua como órgão da ordem social.

Como vemos, a construção deste conceito de sanção estabelecido pela teoria pura tem o mesmo objetivo dos níveis de purificação anteriores, ou seja, produzir conceitos ideologicamente neutralizados e desvinculados do modelo jusnaturalista. Este modelo teria uma concepção de sanção como uma resposta eticamente justa e natural, que legitimaria o poder dos órgãos estatais, o uso da força do Estado. No entanto, o normativismo não supera a ideologização; consegue apenas modificar as significações ideológicas associadas ao conceito de sanção. Se, antes, o jusnaturalismo estabelecia um processo retórico, de legitimação do uso da força do Estado, com base numa concepção de sanção tida como reação ética da sociedade, agora, com o conceito kelseniano de sanção tem-se o mesmo processo legitimação do uso da força estatal, no entanto com novos argumentos, como a neutralidade do Estado e a sua função de garantir a paz social²⁸.

Assim, Kelsen atribui uma finalidade, mesmo que indireta, ao conceito de sanção, qual seja, a de garantir a paz social, a segurança coletiva. O uso da força estatal, a aplicação da sanção, tem, pois, por objetivo garantir a paz social. Percebemos, portanto, a inserção de um objetivo para o direito, que estabelece um processo de legitimação ideológica o qual Kelsen nega e transforma, por meio da norma fundamental, em legalidade. Essa legalidade irá impor à teoria jurídica, segundo Warat (1995, p. 218), “um sistema de legitimidade aparentemente neutro e utilitário que, em realidade, fundamenta a obrigação de obediência à ordem jurídica (e política)”.

O quinto nível de purificação é o monista ou antidualista. A purificação monista apresenta o seguinte enunciado: “É preciso tornar independente o conhecimento do direito em relação aos pressupostos metodológicos dualista, mediante os quais se constitui o sistema classificatório e os exemplos paradigmáticos do modelo de ciência Jurídica aceito como ‘normal’ em nossos dias.” (WARAT, 1995, p. 224).

O dualismo jurídico estabelecia concepções metodológicas predominantes na ciência jurídica; era uma condição metodológica fundamental que regia a definição dos problemas, a organização das estratégias de resolução, bem como a própria concepção de ciência. Este

²⁸ O direito, para a teoria pura, aparece como uma organização monopolizadora da força que serve para garantir a paz social. No entanto, a própria teoria afirma que a busca do fim do direito, a sua função na sociedade, é a lacuna que permeia a ciência jurídica de teorias ideológicas.

modelo, para Kelsen, produzia um conjunto de significações comprometidas ideologicamente, pois submetia o direito e o Estado²⁹ a uma ordem normativa metajurídica inscrita no sistema da natureza, como condição de legitimação ética. A teoria pura do direito propõe a adoção de um critério monista, considerando o direito como uma estrutura puramente normativa, na qual todos os problemas devem ser colocados e resolvidos como questões normativas. Assim, a busca de uma fundamentação fora da realidade normativa não é admissível para Kelsen, que acaba por estabelecer um processo de autolegitimação do direito por meio da norma fundamental.

Kelsen separa o mundo do “ser”, mundo dos indivíduos ou universo social, do mundo do “dever-ser”, onde se processa a autolegitimação do direito e do Estado, independentemente da sociedade. Significa dizer que a legitimação do direito não se processa por meio dos valores sociais, mas por uma legalidade reconhecida teoricamente através da norma fundamental³⁰.

A ciência do direito fecha-se à realidade social com o objetivo de romper com as significações ideológicas produzidas pela dogmática jurídica; substitui o núcleo teórico de inspiração idealista e humanista por um modelo cartesiano, a fim de afastar as influências ideológicas impeditivas da verdade. No entanto, as teorias ideológicas continuam influenciando o processo de significações da ciência jurídica, escondidas sob o mito da neutralidade e da objetividade. O silêncio da teoria pura a respeito da influência das teorias ideológicas na determinação do direito não quer dizer que ciência jurídica não será contaminada por essas teorias; e mais, este silêncio facilita a sua função ideológica, pois suas significações ganham um *status* de neutralidade e objetividade sem revelar seu emissor. Configura-se, assim, o parceiro teórico perfeito do liberalismo político, formando o normativismo liberal, cuja função essencial é legitimar a ordem emergente e neutralizar as tensões sociais.

Esses pressupostos epistemológicos trarão consequências para a dogmática jurídica moderna, influenciando no direito financeiro, cuja visão acerca do orçamento público torna-se excessivamente reducionista, escondendo os elementos políticos, econômicos e sociais que com ele interagem. Como afirma Torres:

²⁹ A tese monista identifica o Estado com o direito, rejeitando a concepção dualista que o vê como entidade metafísica necessária.

³⁰ Warat faz uma interessante observação da visão kelseniana do pacto social: “Isto é o que nos sugere a norma fundamental, quando formulada da seguinte maneira: “se ‘A’ manda e é geralmente obedecido, deve ser que ‘A’ mande e seja geralmente obedecido”. Eis a versão Kelseniana do pacto social”. (1995, p. 227).

[...] os juristas abdicaram dos juízos de valor e da consideração *de lege ferenda* e se apegaram a posições positivistas inteiramente superadas; os economistas sob a capa da pretensa neutralidade científica, passaram a decidir sobre os aspectos valorativos, assenhorando-se do discurso constitucional e legal do orçamento, ditando as políticas governamentais e importando acriticamente os modelos estrangeiros; os sociólogos e cientistas políticos abandonaram as pesquisas de campo e se passaram a dissertar sobre as sínteses de filosofia política e social. (2008, p. 26).

Assim, adotando os pressupostos epistemológicos do positivismo normativista, a dogmática jurídica voltada para o direito financeiro será incapaz de lidar com a complexidade contemporânea que envolve o orçamento público. Essa epistemologia cega o jurista, tornando-o incapaz de sistematizar novas experiências que surgem à revelia da racionalidade legal-estatal ou monista, e o aprisiona na ideologia liberal mascarada pelo discurso científico de neutralidade.

1.2.2 A cidadania na concepção liberal

Inicialmente, é necessário esclarecer uma opção terminológica feita para a realização deste trabalho, qual seja, a de adotar a categoria cidadania numa ampla concepção, que abrange elementos políticos e jurídicos. A opção pelo termo “cidadania” justifica-se pela necessidade de se destacar o elemento político ou a ação política dos sujeitos sociais numa determinada época e local.

Contemporaneamente, na doutrina brasileira, sobretudo em razão da estruturação desenvolvida por Sarlet (2003, p. 31), a terminologia adequada para a classificação e o estudo dos direitos que se desenvolveram concomitantemente com o Estado Moderno é a de “direitos fundamentais”.

O consenso terminológico acerca dos direitos fundamentais foi e é essencial para o aprimoramento da dogmática jurídica e para a efetividade dos referidos direitos. No entanto, não se devem confundir os termos “direitos fundamentais” e “cidadania”, pois, como será visto no desenvolvimento deste capítulo, a concepção de cidadania engloba uma dimensão jurídica, que se refere ao rol de direitos fundamentais, e uma dimensão política, que remete diretamente ao processo deliberativo e à participação do indivíduo e da sociedade no espaço público. Trata-se da articulação dos direitos fundamentais no processo de construção coletivo do espaço público.

Além disso, o estudo parte da concepção de uma cidadania moderna, cujo desenvolvimento conceitual e histórico está relacionado à espacialidade pública formatada pelas configurações do Estado moderno. Mesmo que a ideia de cidadania tenha surgido na Antiguidade, optamos por um corte metodológico que desvele a construção conceitual de cidadania associada à do desenvolvimento do Estado capitalista contemporâneo e à ideia de espaço público que produz. Como afirma Fedozzi:

É de amplo conhecimento o fato de que a forma cidadania (moderna) encontrou a sua viabilidade histórico-estrutural na transição da sociedade tradicional para a ordem racional-legal representada pelo Estado Democrático de Direito que acompanhou o surgimento do modo de produção capitalista na modernidade. (2000, p. 39).

Essa ligação simbiótica aparece, propositadamente, no pensamento de Hannah Arendt (1974), para a qual a cidadania é um elemento indispensável para o acesso à espacialidade pública, ao mesmo tempo em que é continuamente remodelada pela atuação dos cidadãos no seu interior. Fedozzi explica que, para Hannah Arendt, o espaço público é um conceito jurídico-político resultado da construção dos sujeitos sociais que nele interagem; logo, sem a cidadania, eles estão inviabilizados de participar dessa construção.

[...] no sentido arendtiano, perder o acesso à esfera pública significa perder o acesso à igualdade, pois a destituição da cidadania e a limitação à esfera privada significa a privação dos direitos, uma vez que estes só existem em função da pluralidade dos homens. (FEDOZZI, 2000, p. 41).

A cidadania começa a ganhar a concepção de ser o direito a ter direitos a partir da normatização e implementação de uma gama de direitos e obrigações por parte do Estado, que, por meio da ordem legal, confere um *status* normativo à cidadania. (LAFER, 1988, p. 135). Apesar de a concepção arendtiana traçar os rumos de uma conceituação, a categoria “cidadania” ainda está em processo de elaboração pelas ciências sociais, que não raras vezes simplificam sua abordagem. Em sendo um conceito em processo de constante elaboração, não pode ser reduzido a definições que privilegiem elementos meramente formais e classificatórios, como o de Janoski, criticado pelo sociólogo Liszt Vieira (2001, p. 34): “Cidadania é a pertença passiva e ativa de indivíduos num Estado-nação com certos direitos e obrigações universais em um específico nível de igualdade.”

Extraímos dessa concepção quatro elementos, quais sejam: 1) pertença a um Estado-nação, ou seja, há uma personalidade definida num território geográfico; 2) direitos ativos e passivos, ou seja, direitos que abrangem tanto as garantias individuais perante o Estado como direitos que se referem à participação nas esferas de decisões do poder público; 3) universalidade, que exclui o caráter particularista e informal, tornando-se direitos positivados que devem ser garantidos para todos pelo Estado; 4) igualdade no aspecto formal perante o ordenamento jurídico. (VIEIRA, 2001, p. 35).

Trata-se de uma proposição reducionista das ciências sociais que atribui à ideia de cidadania um mero *status*. Em contraponto a essa tendência, Liszt Vieira elenca concepções críticas que consideram a cidadania como processos integrados numa comunidade nacional, ou como um conjunto de práticas políticas, econômicas, jurídicas e culturais que definem a pessoa enquanto membro da sociedade.³¹ Portanto, cidadania e espaço público devem ser articulados como categorias que se interpenetram.

Nessa mesma linha de entendimento, Jurgen Habermas começa a desenhar essa conexão expondo que a esfera pública pode ser entendida, inicialmente, como

[...] a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, afim de discutir com ela as leis gerais de troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social. (HABERMAS, 1984, p. 42).

Importa salientar que o contexto da formação dessa esfera de debate público, que se iniciou nos séculos XVII e XVIII, com a estruturação da vida burguesa contrariando a rígida ordem medieval, acaba por romper com as hierarquias fundamentadas na autoridade e na tradição, dando condições para o surgimento de um campo de ação política. Na abordagem habermasiana, a condição de cidadão-burguês é o elemento gerador das possibilidades de uma atuação política no espaço público.

Ao defender a teoria habermasiana das críticas de matriz marxista, Leonardo Avritzer (1999, p. 33) argumenta que, naquele tempo histórico, não foi possível compreender o

³¹ Segundo Vieira, “a definição de cidadania fornecida pelas ciências sociais conforme explicitada acima, difere das demais, seja por não se restringir ao processo de naturalização, como as definições legais, por exemplo, seja por não se esforçar em definir o que seja um bom cidadão. É assim que Somers rejeita a cidadania como status e propõe sua definição como processo, constituído por uma rede de idiomas políticos que acentuam a pertença e os direitos e deveres universais em uma comunidade nacional”. O autor ainda destaca o pensamento de Turner, para o qual a cidadania é considerada um conjunto de práticas integradas que definem a pessoa como membro competente da sociedade. (2001, p. 35).

resultado prático da declaração e positivação de direitos de liberdade, que limitaram o poder e se colocaram de forma exterior a ele. Fedozzi resume esse pensamento da seguinte forma:

Marx não capta a dimensão universal dos direitos, qual seja, a independência do pensamento e da opinião face ao poder, da clivagem entre poder e saber e não somente da cisão entre burguês e cidadão, entre a propriedade privada e a política [...] [...] O autor de *Mudança estrutural na esfera pública* aponta para a complementariedade das três condições na medida em que a necessidade de privacidade e publicidade instauram princípios compatíveis com a cidadania civil e política. (2001, p. 88).

Estabelecidos esses critérios, faz-se necessário uma análise da concepção e cidadania liberal, categoria que começa a se desenhar no contexto de formação do Estado liberal burguês, ao ser substituído o antigo modelo baseado na desigualdade legitimada do sistema feudal por um fundado na igualdade jurídico-formal de cada indivíduo, tornando-se indispensável para a consolidação do mercado e da nova classe dominante, a burguesia. Definitivamente, essa passagem se constitui num momento de transição paradigmática que marca, portanto, a passagem de uma sociedade estamental para uma sociedade de classes. (FEDOZZI, 1999, p. 88). Trata-se de uma cidadania que prioriza o indivíduo por meio de um ideário liberal propositivo de uma gama de liberdades civis e da garantia absoluta ao direito de propriedade.

Esses direitos, em virtude de sua contextualização histórica de embate com os poderes tradicionais do Estado de afirmação da liberdade individual, determinam-se como liberdades negativas, com as quais são demarcadas as fronteiras entre Estado e sociedade civil. Assim, o projeto de cidadania burguesa do século XVIII concretizou-se juridicamente sob a forma dos chamados “direitos civis”. (CORRÊA, 1999, p. 211). Segundo Marshall, citado por Fedozzi (1999, p. 30), os direitos civis são os “[...] necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir; liberdade de imprensa, pensamento e fé; o direito à propriedade e o de concluir contratos válidos; e o direito à justiça que através dos tribunais, torna possível defender igualmente todos os demais”.

Na nova ordem burguesa, os homens são vistos como livres e iguais num *status* uniforme de cidadania formal estabelecida por vinculação jurídica com o Estado. Como afirma Marshall (1967, p. 77): “A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*.”

Existe, evidentemente, uma confusão entre essa dimensão jurídica da cidadania e os denominados “direitos fundamentais da primeira dimensão”, identificados basicamente com a matriz jusnaturalista, que expõe o rol de direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. (SARLET, 2003, p. 52). No entanto, na dimensão política da cidadania, ou seja, na sua capacidade de inserir indivíduos na formulação do espaço público, verifica-se uma característica restritiva.

Essa outra característica presente na formação da cidadania moderna de matriz liberal é uma espécie de cisão da cidadania. Tal divisão aparece no pensamento de Sieyès, que classificou a cidadania em ativa e passiva: a primeira limitando-se ao vínculo jurídico do cidadão com seu respectivo Estado, excluindo a ideia de participação do cidadão na elaboração do mesmo; a segunda possibilitando a participação do cidadão na construção do Estado, esta reservada à burguesia. No registro de Corrêa:

No entanto, a cidadania política, isto é, o efetivo exercício da representação da nação e a conseqüente tomada de decisões em nome do todo do “corpo social”, foi reservada aos cidadãos/políticos através do mecanismo discriminador do voto e da elegibilidade censitários explicitamente defendidos por Sieyès. Enquanto homens/produtores todos são agraciados pela cidadania civil, de caráter passivo. Já enquanto cidadãos em sentido estrito apenas os representantes do poder econômico têm acesso à cidadania política, de caráter ativo. (1999, p. 219 - grifo do autor).

É como classe dominante que a burguesia sustenta apenas o aspecto formal do discurso de universalidade da revolução, porque o princípio liberal parece se dissociar do princípio democrático. Basta analisar a cisão operada na categoria cidadania elaborada por Sieyès, que acaba por aprisionar o poder popular, sustentando que a complexidade da sociedade moderna exigia uma classe política elitizada capaz de dirigir o Estado.

Bem diferente é o ponto de vista defendido por Rousseau (1998, p. 43), pelo qual a democracia representativa dar-se-ia de modo mediato, num processo em que os cidadãos escolheriam um determinado grupo para representá-los. Não bastasse a própria ideia de representação, a burguesia ainda proporcionou uma série de estorvos, privilégios e empecilhos à sua universalização. Bonavides (1993, p. 33) comenta que, mesmo na França, país de grande maturação constitucional, o sufrágio universal só foi alcançado em 1848.

Os direitos políticos, portanto, foram excluídos ou não previstos na Declaração Francesa e nos estatutos legais da França no período de 1791 a 1884. Esses direitos foram conquistados com as lutas das classes subalternas não contempladas pelo processo revolucionário burguês, muito embora dele tenham participado, pois o resultado daquele

processo foi a institucionalização de uma dimensão estritamente liberal da cidadania, acompanhada de uma forma de representação limitada e excludente. (FEDOZZI, 1999, p. 35).

Segundo Marshall, os direitos políticos não significaram, necessariamente, a criação de novos direitos para enriquecer o conceito de cidadania, mas a ampliação da titularidade desses direitos a novos setores da população. Os direitos políticos foram transferidos de um substrato econômico para um *status* pessoal, passando a representar a possibilidade de o indivíduo ingressar nos organismos públicos por meio do direito de votar e ser votado. (MARSHALL, 1967, p. 69).

Resumindo o posicionamento liberal acerca da cidadania, Habermas define-a da seguinte forma:

According to the liberal view, the citizens status is primarily determined by negative rights they have vis-à-vis the state and other citizens. As bearers of these rights they enjoy the protection of government, so long as they pursue their private interests within the boundaries drawn by the law – and this includes protection against government intervention. Political rights, such as a similar meaning as civil rights that provide a space within which legal subjects are released from external compulsions. They give citizens the possibility of asserting their private interest in such a way that through elections, the composition of parliamentary bodies, and the formation of a government, these interests finally aggregate into a political will that makes an impact on the administration³². (1994, p. 8).

Embora a ampliação dos direitos políticos tenha incorporado avanços à significação da cidadania, deve-se ressaltar que não conseguiram evitar a predominância da categoria fundamental da concepção liberal de cidadania elaborada inicialmente por Sieyès, qual seja, a representação. A cidadania continua sendo concebida segundo uma matriz liberal, estruturada na cisão entre cidadania ativa e passiva, concebendo um modelo de democracia representativa ou indireta. Conclui Andrade:

³² “De acordo com o ponto de vista liberal, o status de cidadão é primariamente determinado pelos direitos negativos que eles têm em relação ao estado e aos outros cidadãos. Como possuidores destes direitos eles gozam de proteção do governo, um vez que eles persigam seus interesses privados dentro dos limites traçados pela lei – e isso inclui a proteção contra a intervenção do governo. Os direitos políticos, tais como o direito ao voto e ao livre discurso, não apenas têm a mesma estrutura mas também um significado similar enquanto direitos civis que oferecem um espaço dentro do qual os sujeitos legais estão livres de compulsões externas. Eles dão ao cidadão a possibilidade de fazer valer seus interesses privados dessa forma. Através das eleições, da composição dos corpos parlamentares e da formação de um governo, esses interesses por fim se agregam em um desejo político que impacta sobre a administração”. (Livre Tradução).

Desta forma, o conceito de cidadania, que é um elemento constitutivo de tal cultura, é tributário de suas matrizes e, em especial, do liberalismo, razão pela qual a cidadania é concebida (tal como nesta matriz) como direito à representação política e o cidadão definido como indivíduo nacional titular de direitos eleitorais (votar e ser votado) e do direito de exercer cargos públicos. Tal conceito vincula-se, por sua vez, a um modelo específico de democracia, fazendo com que a cidadania seja dependente e inexista fora de seu interior. Trata-se da democracia representativa ou indireta, originada da mesma matriz liberal. (1988, p. 125).

A cidadania não é um *status* contínuo e permanente, visto que se presentifica apenas nos processos eleitorais periódicos, exercida por meio do voto. A atuação política nada mais seria do que o momento eleitoral, no qual se busca a satisfação de interesses privados. Passado esse momento, o espaço público é fechado, deixando-se o destino da coletividade nas mãos dos escolhidos; os demais são remetidos ao espaço privado, à domesticidade, na qual a atuação política é desaconselhada pela matriz liberal. Andrade resume esse pensamento da seguinte forma:

[...] não é uma dimensão que possua um fim em si mesma – como emancipação humana – mas que ela foi moldada a partir das exigências institucionais do modelo liberal de sociedade e de Estado, possuindo em primeira instância, um valor instrumental. Mais especificamente foi moldada de acordo com as exigências do modelo de democracia representativa, sendo, por um lado, dele dependente, e, por outro lado, elemento indispensável ao seu regular funcionamento. (1988, p. 127).

Em suma, da dialética moderna entre a expressão da “vontade do povo”, pela representação, e a sua manifestação imediata como sujeito emancipado preocupado com a construção do espaço público, prevaleceu a síntese quase hegemônica da representação. (DUSO, 2005, p. 214). É a concepção de uma cidadania do *self interest*, ou seja, do indivíduo de ação econômica maximizada e de ação política minimizada.

1.2.3 Modelo liberal de espaço público

A dificuldade de se obter uma conceituação consensual do modelo liberal de espaço público tem relação direta com as diferentes roupagens do liberalismo, bem como com as estruturas institucionais e sociais por elas propostas.³³ No entanto, é possível, por meio de

³³ Bobbio e Matteucci (1997, p. 689) esclarecem: “Outro motivo que torna difícil o uso do termo liberal no campo da história das idéias é a diversidade das estruturas sócio-institucionais em que as mesmas se manifestam”.

uma análise historiográfica, identificar as linhas gerais de um espaço público formatado pelas teorias liberais e pela atuação da burguesia no cenário político.

O discurso liberal assumiu, ao longo dos tempos, tantas facetas que Bobbio chega a afirmar que nem sempre a burguesia esteve afinada com as teorias liberais. Em alguns momentos históricos, a burguesia identificada na teoria marxista como detentora dos meios de produção aproveitou-se do protecionismo do Estado interventor, contrariando as concepções liberais. Por isso, tanto Habermas (1984) quanto Bobbio (BOBBIO; MATTEUCCI, 1997, p. 687) alertam que é simplista demais a identificação da burguesia como classe social. Segundo os autores, este termo expressa, simbolicamente, mais do que isso, porque representa um conjunto de sujeitos sociais que ocupam o espaço da cidade, sendo responsáveis pela formação da opinião pública. Evidentemente, essa perspectiva está atrelada ao século XVIII, no qual Habermas identificava a criação de um espaço autônomo de formação da opinião pública.³⁴ Ao analisar o espaço público burguês, Habermas descreve-o como uma esfera de pessoas privadas que atuam num espaço institucionalizado e garantido pela autoridade estatal, ao mesmo tempo em que se contrapõem a ela. Seu objetivo é, pois, interferir na formação das leis gerais que regulam a atividade econômica e a apropriação do trabalho social. (HABERMAS, 1984).

A proposta liberal do século XVIII estabeleceu duas esferas de integração social, que se contrapuseram ao Estado absolutista: a do mercado e a da opinião pública. Essa é a interpretação habermasiana, que Bobbio explica de forma didática:

³⁴ “Encontramo-nos diante do terceiro preconceito, o ‘histórico’, que dos três com certeza é o mais enraizado: o liberalismo é a ideologia da burguesia. Tal preconceito se deve a dois erros metodológicos: antes de tudo dizer que a burguesia é uma classe nos leva a cair no vago e no equívoco. Porque o termo burguesia, referido a um período histórico tão amplo que coincide com a formação da Europa moderna, pode significar os habitantes das cidades, que desempenham determinadas funções, os proprietários, as classes mercantis, os capitalistas, a classe média de profissionais liberais, os engravatados, as classes dominantes (ou classe política). A burguesia se torna, pois, um fantasma de mil faces, à qual dificilmente podemos atribuir uma clara e eficiente estratégia para seu próprio desenvolvimento, que seria justamente o liberalismo. [...] Além disso, se o liberalismo político, principalmente na Inglaterra, identificou-se com o liberalismo econômico, precisamos reconhecer também que nem toda a burguesia européia foi livre cambista, uma vez que muitas vezes aproveitou-se das vantagens oferecidas pelo protecionismo do Estado, forçando freqüentemente os liberais livre-cambistas ou os livre-cambistas não liberais (às vezes socialistas) a ficarem na oposição”. (BOBBIO; MATTEUCCI, 1997, p. 700).

Porém no interior do Estado Absoluto cria-se um espaço particular interno, que a burguesia, uma vez tomada consciência da própria moralidade, ocupa progressivamente, até torná-lo público, embora não político imediatamente: as ações políticas começam a ser julgadas pelo tribunal da moral. Este tribunal da sociedade (clubes, salões, bolsa, cafés, academias e jornais) chama-se “opinião pública” e age em nome da razão e da crítica. Enquanto na Inglaterra, se dá uma verdadeira coordenação entre moral (opinião pública) e política (Governo), na França com o iluminismo, o contraste é radicalizado, preparando desta forma a crise revolucionária. A burguesia liberal iria se firmando, pois, no século XVIII, mediante o monopólio do poder moral e do poder econômico, em relação ao qual o Estado Absoluto, enquanto Estado exclusivamente político ficava neutro. Sua transformação e sua destruição tiveram origem na opinião pública e no mercado. (BOBBIO; MATTEUCCI, 1997, p. 699).

Partindo do referencial habermasiano, pontuamos alguns elementos que identificam a perspectiva liberal de garantir ao indivíduo a autonomia necessária para a sua atuação tanto na esfera pública como na privada, pela regulação jurídica que institui um poder central neutro. O objetivo é garantir uma igualdade de condições para que os indivíduos atuem de forma a atender às suas necessidades sem a interferência de um poder central.

A proposta liberal, segundo Vieira, forma um aparato jurídico-político que se legitima por meio de uma proposta de neutralidade dialógica quanto aos diversos grupos existentes numa sociedade, determinando que o justo seja efetivamente neutro quanto às concepções de vida digna. A “tradição liberal, de matriz kantiana preocupa-se com a questão de uma ordem justa e estável, fornecendo um modelo chamado de legalista”. (VIEIRA, 2001, p. 51).

Mesmo se despidendo de uma perspectiva crítico-marxista e procurando reafirmar a importância histórica da formação desse espaço público, é necessário observar que a possibilidade de acesso a essa espacialidade pública continua a depender dos direitos de cidadania civil e da condição de burguês. Isso leva à conclusão de que a proposta liberal é excludente porque, ao buscar uma legitimidade racional-legal que independe da participação dos demais grupos sociais com base numa concepção jurídica de neutralidade, impede o acesso de grupos sociais ao espaço público. Comenta Vieira:

A neutralidade é uma das bases do sistema legal moderno, estabelece um espaço dentro do qual os indivíduos autônomos podem perseguir sua concepção de vida digna, mas é demasiado restritiva e paralisante para ser aplicada às dinâmicas disputas de poder no processo político real. De fato a, a política e a democracia não podem ser neutras. Desafiam, redefinem e renegociam o tempo todo as divisões entre o bom e justo, o moral e o legal, o privado e o público. (2001, p. 58).

Essa concepção fica mais nítida em Habermas:

Nas primeiras Constituições modernas, as seções do catálogo dos direitos Fundamentais são uma cópia do modelo liberal de esfera pública burguesa: garantem a sociedade como esfera da autonomia privada; contraposta a ela, um poder público limitado a umas poucas funções; e, ao mesmo tempo, entre ambos, o setor das pessoas privadas reunidas num público que, como cidadãos, intermediam o Estado com necessidades da sociedade burguesa, a fim de, conforme com a idéia aí subjacente, no meio dessas duas esferas, fazer com que autoridade política dessa espécie devesse ser mensurada, parecendo então garantido, caso se partisse do pressuposto de uma sociedade com livre intercâmbio de mercadorias (com a sua “justiça”, intrínseca ao mecanismo de mercado e à troca de mercadorias, da igualdade de chances em obter propriedades, isto é: de independência privada e co-gestão política), que o intercâmbio de pessoas privadas a nível de mercado e na esfera pública estivesse livre de dominação. Todas as relações de poder neutralizar-se-iam, então, automaticamente dentro da sociedade de pequenos comerciantes, constituindo uma esfera emancipada da dominação. [...] Por certo *status negativus e status activus* estavam tão nitidamente separados quanto as posições e funções de *bougeois e de citizen*, de pessoa privada e de cidadão em geral. (1984, p. 260).

Na concepção liberal temos uma espacialidade pública juridicamente garantida sob uma dimensão negativa, ou seja, um local livre do poder central. A atuação política do cidadão é circunscrita a esse espaço e aos instrumentos de democracia representativa. O cidadão não constrói o espaço público; apenas é chamado a legitimá-lo, inclusive como mecanismo de implementação de seus interesses individuais, porque, posteriormente, deve remeter-se à esfera privada e dela cuidar, sem se preocupar com a coletividade, deixada a cargo de uma elite política e das regras de mercado.

Como expressa Sartori (1965) ao comentar o pensamento liberal de John Stuart Mill, o espaço público e os direitos políticos de matriz liberal têm como objetivo evitar que os cidadãos sejam mal governados, não que eles mesmos governem. Assinala Hobsbawm:

Assembléias soberanas, eleitas por um sufrágio restrito mas em expansão, tornaram-se cada vez mais comuns a partir da Era das Revoluções, mas a sociedade burguesa do século XIX supunha que o grosso da vida de seus cidadãos teria lugar não na esfera de governo, porém na economia auto-regulada e no mundo de associações privadas e não oficiais (a “sociedade civil”). (1999, p. 139).

Sartori (1965, p. 379) explica que a democracia liberal³⁵ tinha como principal objetivo o controle do poder político, cuja consequência foi a adoção de um “Estado-faz-nada”, pois desconfiava de qualquer igualdade outorgada gratuitamente de cima.

³⁵ Sartori delimita nitidamente a diferença entre o liberalismo clássico e o neoliberalismo (novo liberalismo), expondo que o contexto histórico do liberalismo clássico clama por liberdade perante o antigo regime, não necessariamente por um Estado Mínimo. Adverte, ainda, acerca da multiplicidade do termo “liberalismo” em suas diferentes dimensões – política, econômica, social ou mesmo religiosa – e acaba por afirmar que do núcleo do liberalismo político clássico deve-se reter a idéia de Estado constitucional.

O liberal está na defensiva no plano social, mas é ativo quando passa a supervisionar o método de criar a ordem social. O democrata é de algum modo indiferente ao método, estando interessado acima de tudo com a substância, e prefere exercer o poder (no sentido redistributivo) a vigiá-lo. (SARTORI, 1965, p. 384).

Transpondo essa linha de raciocínio para as finanças públicas ou para uma concepção orçamentária embrionária, contextualizada dentro dessa matriz de Estado, de cidadania e de espaço público, vislumbramos a necessidade de um mecanismo de limitação do poder central de arrecadação. A influência da consolidação de uma classe detentora de riquezas e produtiva, a burguesia, e o seu discurso de relativa abstinência política do indivíduo só poderiam gerar a concepção de controle fiscal negativo, ou seja, de proteção da propriedade e da riqueza individual diante da estruturação do Estado Moderno. Este Estado tem a concepção de um “orçamento” cuja principal função é o controle da arrecadação, não o controle sobre o gasto público. Assim, faz-se necessário uma análise das características que o orçamento irá assumir diante da matriz liberal de espaço público e de cidadania.

1.2.4 O orçamento no Estado Liberal

Faz-se necessário compreender que a concepção de orçamento nasce da interação entre as concepções de Estado, de cidadania e de espaço público desenvolvidas entre os séculos XVII e XVIII. O orçamento é o subproduto da visão que a classe hegemônica desse período possuía acerca do modo de produção de riquezas e do aparato político-jurídico montado para legitimá-lo e para superar, definitivamente, o antigo regime. Nesse contexto, o orçamento assumiu características fundamentais, que no decorrer da história iriam se desdobrar nos princípios que norteiam, em grande parte, a atividade orçamentária até os dias atuais.

Embora seja de extrema dificuldade caracterizar esses elementos do orçamento em face das diferentes estruturas de Estados e da sua fase embrionária, podemos apontar – por meio das categorias trabalhadas anteriormente, com maior ou menor ênfase, nos Estados de democracia liberal, onde a burguesia se consolidou como classe hegemônica nos séculos XVII e XVIII – a adoção de uma concepção orçamentária restritiva ou negativa. Assim, o orçamento é criado, como toda esfera administrativa do Estado Liberal, com base na matriz ideológica do liberalismo, assumindo as feições de um instrumento de controle do poder de tributar, como afirma Torres:

O Estado de Direito em seus primórdios aparecia como Estado Fiscal Minimalista ou Estado Orçamentário Liberal. O sistema tributário, raramente expressão em nível constitucional, encontrava sólido anteparo na extensão imensa da liberdade individual. Enquanto na Constituição a fiscalidade surgia como limitação ao poder de tributar, no direito infraconstitucional se manifestava através dos tributos capazes de fornecer os recursos para atender às necessidades mínimas da garantia estatal às liberdades individuais. O Estado Fiscal dessa fase histórica, que era um dos aspectos do Estado Guarda-Noturno, ou seja, do Estado que se restringia ao exercício do poder de polícia, da administração da justiça e da prestação de uns poucos serviços públicos, não necessitava de sistemas tributários amplos e por não assumir demasiados encargos na via das despesas públicas e por não ser provedor da felicidade do povo, como acontecia no patrimonialismo. (2008, p. 11).

Portanto, a primeira característica do orçamento no Estado Liberal é a sua função de controle do gasto exercido pelo parlamento. Numa dupla via, a burguesia tornará públicos a arrecadação e o gasto do Estado, separando-os do patrimônio da coroa e submetendo-os ao controle da legalidade. O orçamento, no Estado Liberal, passa a ser regido pelo princípio da legalidade, da publicidade e, mais tarde, da anualidade, rompendo, definitivamente, com a característica patrimonial das finanças estabelecidas no antigo regime.

Assim, o orçamento é o instrumento administrativo de um Estado Mínimo criado pela burguesia para proteger a esfera patrimonial do indivíduo, possuindo o objetivo central de controlar a arrecadação, relegando a segundo plano o controle dos gastos, que, por sua vez, não possuíam uma perspectiva teleológica social. Em outras palavras, como expõe Rosa Júnior (2007, p. 3), o liberalismo não via na tributação um meio de modificar a estrutura social e a conjuntura econômica, criando uma concepção de “finanças neutras” do Estado.

Senellart (2001, p. 458) comenta que a posição liberal do século XVIII representava a recusa da intervenção estatal para prover o “bem positivo” do súdito, ou seja, saúde, educação, moralidade, assistência, entre outras atividades. Ao Estado caberia, tão-somente, garantir o “bem negativo” dos súditos, apontado como a segurança da esfera privada garantida em lei. A cidadania do *self interest* adequava-se a esse modelo, porque oferecia uma esfera negativa de proteção sobre as atividades produtivas individuais e não interferia excessivamente no domínio econômico. Essa concepção de cidadania também caracterizava a arrecadação “equitativa formal” do Estado para a manutenção das despesas mínimas, ou seja, a coletividade era tributada de forma igual, sem levar em consideração as características econômicas individuais de cada cidadão.

A segunda característica é concebida nessa perspectiva e afirma-se como a neutralidade e equilíbrio das finanças públicas, ou seja, a atividade financeira do Estado deve ser neutra e equilibrada; decorre diretamente da axiologia liberal, que não orientava o indivíduo para a construção política do espaço público, mas, sim, privilegiava a ação

econômica na esfera privada regulada pelas próprias regras do mercado. Como afirma Fonrouge (2004, p. 14), a opção pela neutralidade e pelo equilíbrio das finanças estatais é uma escolha política e filosófica que não se confunde com uma opção técnica ou cientificamente neutra.

Assim, alguns dos princípios orçamentários, como o da anualidade, da legalidade, da publicidade e do equilíbrio, surgiram diretamente da concepção restritiva e neutra do orçamento público esculpida pela burguesia como traço fundamental do Estado Liberal. Essa concepção de neutralidade das finanças estatais iria fundamentar a teoria clássica do orçamento e, mais tarde, a própria concepção neoliberal.

A terceira característica é, em parte, estranha à matriz de pensamento anteriormente exposta, mas contemporânea a sua criação. Trata-se da concepção do orçamento como lei formal, esculpida na contramão da teoria liberal do Estado, na Alemanha do século XIX. Torres (2008, p. 66) aponta o conflito entre a monarquia e o Parlamento da Alemanha em face da expansão dos gastos públicos de 1841 a 1863. A monarquia, interessada em ampliar seus gastos militares, contrapôs-se aos interesses da burguesia representada no Parlamento e acabou por estabelecer uma teoria autoritária e discricionária do orçamento público, que permitia a execução de gastos públicos sem prévia autorização parlamentar.

Aliás, Senellart (2001, p. 460), ao analisar o pensamento administrativo alemão como o germe do Estado de Bem-Estar ou Estado de Polícia (*Wohlfahrtsstaat*), indica um perfil diferente da matriz liberal, que se denomina “ciência cameral” ou “cameralística”. Era a ciência das finanças públicas e da administração do Estado desenvolvida nas bases de uma burocracia ligada ao monarca, ou seja, órgãos de planificação e controle burocrático, que a partir de 1727 tornou-se parte dos ensinamentos dos futuros funcionários do Estado alemão. (SNELLART, 2001, p. 460). Esse pensamento colocava no centro das relações sociais o Estado, não o indivíduo, como expõe o autor:

O problema central da ciência, para os cameralistas, era o problema do Estado. O objeto de toda a teoria social, segundo eles, era mostrar como o bem-estar (welfare) do Estado podia ser assegurado. Eles viam no bem-estar do Estado a fonte de qualquer outro bem-estar. A chave desse bem-estar consistia nos rendimentos que permitiam ao Estado suprir as suas necessidades. Toda a sua teoria social irradiava a partir desta tarefa central: fornecer ao Estado dinheiro pago à vista e em moeda corrente. (SNELLART, 2001, p. 460).

Em síntese, a cameralística é apontada como uma das matrizes de pensamento que iriam influenciar as finanças públicas e a administração do Estado alemão, caracterizando-se pelo seu contraponto ao pensamento liberal ao expor a necessidade de atuação do Estado nos planos econômico e social.

Esse contexto deve ser levado em consideração quando surge o conflito entre o poder central de caráter fortemente arrecadador e o Parlamento, ou seja, na síntese prevalece uma postura que irá privilegiar o poder central. Torres (2008, p. 67) menciona essa característica ao relatar a herança da classificação do orçamento como ato legislativo de conteúdo meramente administrativo, que perdurou até o século XX.

No mesmo sentido, Fonrouge expõe que a doutrina alemã de direito público vinculada a uma visão autoritária da atividade orçamentária influenciaria o direito francês e o positivismo normativista, que acabaria por conceituar o orçamento como uma lei formal de conteúdo meramente administrativo. Essa doutrina predominante fazia uma clara opção metodológica por encobrir os aspectos históricos e políticos do orçamento, alicerçando essa categoria em pressupostos puramente lógicos e formais, o que, afinal, redundaria na sua classificação como lei formal. (TORRES, 2008, p. 67).

Assim, o normativismo liberal incorpora essa concepção por meio do positivismo normativista quando este purifica o direito da política. À medida que o positivismo normativista se alinha com a matriz ideológica do liberalismo econômico, o orçamento público passa a assumir a característica de uma lei formal e, durante todo o século XIX e início do século XX, os juristas preocupam-se apenas com a classificação do orçamento como lei formal ou lei material, num plano epistemológico desvinculado da função política que tal instrumento possui. Isso contribuiu, significativamente, para a concepção orçamentária do Estado Liberal.

A Constituição Orçamentária, durante todo o séc. XIX e início do século XX, constitui o Estado Fiscal Clássico, ou seja, o Estado guarda Noturno, que se limita a fazer a guerra, prover a justiça e interferir minimamente sobre a vida econômica e social dos diversos países. A Teoria Clássica do orçamento, que lhe corresponde, apóia-se na distinção entre lei formal e material. (TORRES, 2008, p. 5).

Essa matriz de pensamento predominou até o século XX. Bobbio (BOBBIO; MATTEUCCI, 1997, p. 703) assinala que, num certo momento histórico, em razão de pressões políticas e conjunturais, as teorias liberais e o próprio Estado Liberal foram obrigados a dar uma resposta às reivindicações de grupos excluídos, principalmente quanto às

demandas sociais. Então, a alternativa política para absorver essas reivindicações sem promover uma ruptura foi a de fusão das estruturas democrático-liberais com aparatos administrativos e burocráticos, visando a uma eficiência econômica e à resolução dos problemas sociais. Emergiu nesse cenário a ideia do Estado de Bem-Estar,³⁶ que iria modificar as estruturas governamentais, bem como a sua dimensão fiscal, gerando uma tensão permanente entre o Estado e o mercado. Przeworsky explica:

O capitalismo é um sistema em que recursos escassos são privadamente apropriados. Entretanto, nesse sistema a propriedade é institucionalmente separada da autoridade. Em decorrência disso, existem dois mecanismos mediante os quais os recursos são alocados para usos diversos e distribuídos para os consumidores: o mercado e o Estado. No mercado, recursos produtivos (capital, terra e capacidade de trabalho) são alocados por seus proprietários e a distribuição do consumo resulta da interação descentralizadas. O Estado, porém, também pode alocar e distribuir, agindo sobre aqueles mesmos recursos que constituem a propriedade privada. Estados podem não somente taxar e transferir, mas também regular os custos e benefícios relativos, associados a decisões privadas. Portanto, há no capitalismo uma tensão permanente entre mercado e o Estado. (1995, p. 7).

Percebemos, portanto, um aspecto importante da teoria liberal: a defesa da autonomia de uma esfera pública perante o poder do Estado. Essa autonomia foi quebrada pelos Estados sociais com a intenção de resolver problemas de justiça social, justamente porque o aparelho burocrático passou a atuar de maneira paternalista, afetando a autonomia da sociedade civil e do mercado para manter o modo de produção capitalista, e alterou significativamente a concepção de orçamento público.

³⁶ “Para concluir acerca da atualidade do liberalismo, podemos tomar como ponto de partida uma afirmação de Keynes. De acordo com essa afirmação, os sistemas políticos democrático-liberais demonstrariam faturalmente sua superioridade assegurando, ao mesmo tempo, um máximo de eficiência econômica, de justiça social e de liberdade individual. Esta tese serve não apenas para confirmar – ou não- a superioridade dos sistemas democráticos sobre os socialistas, mas também evidenciar os elementos problemáticos característicos da existência de valores bastante diferentes, se a liberdade não for entendida como uma mera situação garantida em lei. Em outras palavras, trata-se de ver, tendo presente as inquietações das mais recentes da literatura liberal, se a resposta que foi dada ao problema da eficiência econômica, com a aceitação da lógica técnica, ou da justiça social. Com o esforço do Estado administração, é compatível com exercício, pelo indivíduo, de uma efetiva liberdade política e social: em síntese se o Welfare State é realmente um Estado liberal”. (BOBBIO; MATTEUCCI, 1997, p. 703).

1.3 Cidadania, espaço público e orçamento no Estado de Bem-Estar

1.3.1 O Estado de Bem-Estar Social

Entre o enfraquecimento da concepção liberal de Estado e o surgimento do Estado de Bem-Estar, pontos referenciais deste trabalho, existe uma ampla dimensão de fatos históricos e concepções teóricas que não serão abordadas aqui³⁷. A preocupação central do estudo é a necessidade de um corte metodológico que analisa apenas as dimensões política, jurídica e orçamentária de dois extremos: o Estado Liberal e o Estado de Bem-Estar Social.

Hobsbawm (1995, p. 267) afirma que, no século XIX, motivos políticos e econômicos alteraram a concepção das autoridades acerca da matriz liberal e tornaram impraticável a manutenção do *laissez-faire* e do livre-mercado. No relato do autor:

Alguns objetivos políticos – pleno emprego, contenção do comunismo, modernização de economias atrasadas, ou em declínio, ou em ruínas – tinham absoluta prioridade e justificavam a presença mais forte do governo. Mesmo regimes dedicados ao liberalismo econômico e político podiam agora, e precisavam, dirigir suas economias de uma maneira que antes seria rejeitada como socialista. Afinal, fora assim que a Grã-Bretanha e mesmo os EUA haviam orientado suas economias de guerra. O futuro na “economia mista”. Embora houvesse momentos em que as velhas ortodoxias de retidão fiscal, moedas e preços estáveis ainda contassem, não eram mais absolutamente obrigatórias. Desde 1933 os espantinhos da inflação e financiamento de dívida não espantavam mais os passarinhos dos campos econômicos, mas as safras ainda pareciam crescer. (HOBBSAWM, 1995, p. 267).

O planejamento da economia por meio do Estado, uma espécie de planejamento limitado, foi adotado como método por grande parte das democracias ocidentais, principalmente depois que a França (1945-1946) conseguiu expressivos resultados com a reestruturação de sua economia industrial. (HOBBSAWM, 1995, p. 269).

Fonrouge (2007, p. 133) relata que em 1947, como parte do plano Monnet, elaborado para a reconstrução do país, elaborou-se um documento formal de uma proposta orçamentária com características que iriam além do mero controle financeiro do Estado. Era a adoção clara de um planejamento da economia por meio do Estado, o que traria uma mudança às finanças estatais.

O planejamento limitado pode ser definido como a adaptação de concepções soviéticas (planificação total) a uma economia de mercado. (HOBBSAWM, 1995, p. 269). É um

³⁷ Para saber mais ler Eric Hobsbawm *Era dos extremos*.

planejamento de estrutura maleável, que sugere uma espécie de meio-termo entre uma economia de mercado e o planejamento total típico do comunismo. (SARTORI, 1965, p. 401).

O ponto central dessa concepção e planejamento ultrapassa a mera regulamentação da economia sugerida pelo liberalismo moderado. O Estado não é uma agência reguladora, mas um centro de redistribuição dos recursos econômicos, que substitui as regras de mercado para alcançar objetivos sociais, políticos e econômicos. A concepção de regulação das relações econômicas pela “mão invisível” do mercado é substituída pela concepção de planejamento social-democrático. (SARTORI, 1965, p. 401). Segue dizendo o autor:

Sob este tipo de planejamento o mercado funciona como um mecanismo para a determinação de preços, e como indicador das preferências dos consumidores (e das reações dos produtores): mas o sistema econômico, como um todo, não é mais governado pelas leis do mercado. Ele é dirigido, ao invés disso, por uma agência central, atuando em proveito de finalidades tais como justiça social, justiça distributiva, pleno emprego, desenvolvimento, ou outras (as metas dependerão, pelo menos no que toca à sua prioridade, dos problemas que um país especificamente enfrenta). (p. 403).

Diferentemente da perspectiva do Estado Liberal, o Estado de Bem-Estar, com o intuito de gerir a economia, impedindo, assim, a disseminação do socialismo e, basicamente, mantendo o trabalhador dependente do Estado, de certa forma, absorve o mercado e a sociedade civil e, com o objetivo de harmonizar as pressões, gera dois fenômenos distintos. (BOBBIO; MATTEUCCI, 1997, p. 401).

Aponta Habermas (1987, p. 105-106) que o *Welfare State*, com seu caráter intervencionista, acaba por substituir a regulação do mercado e da sociedade por mecanismos políticos de regulação. Assim, a vontade política é formada por mecanismos institucionais, que, por sua vez, operam como filtro das solicitações funcionais ao sistema, acarretando que instituições como o Parlamento, os partidos e sindicatos atuem como dispensadores de serviços, trocando-os pelo apoio politicamente disponível. Institui-se, então, uma relação clientelista com os segmentos da sociedade, que se tornam dependentes da interferência do Estado.

Outro aspecto seria o processo de socialização do Estado pelo qual todas as demandas e reivindicações da sociedade devem ser respondidas pelas instituições públicas, ocasionando sua paralisia pelo excesso de procura. O Estado não consegue selecionar ou aglutinar as demandas, o que leva à burocratização da vida pública, que, por sua vez, gera a perda do

consenso. Enfim, trata-se da sobrecarga das instituições, provocando a perda na confiança da capacidade do Estado de resolver os conflitos da sociedade e suas demandas.

Bobbio entende que existe uma incompatibilidade entre essas duas funções do Estado provedor:

A crise fiscal do Estado é tida como um indício da incompatibilidade natural entre as funções do estado assistencial: o fortalecimento do consenso social, da lealdade para com o sistema das grandes organizações de massa, e o apoio à acumulação capitalista com o emprego anticonjuntural da despesa pública. (BOBBIO; MATTEUCCI, 1997, p. 402).

Essas mudanças estruturais provocadas pela inserção dos direitos sociais sofreram um revés com a crise do Estado-Providência e a reação neoconservadora ou neoliberal. E não poderia ser diferente, pois uma das principais características dos direitos sociais, segundo Marshall, é a invasão do contrato privado pela cidadania.³⁸

A reação veio no século XX, a partir da década de 1960, pois o Estado de Bem-Estar entrou numa crise fiscal, com desequilíbrio entre receitas e despesas, em virtude da crise econômica, do aumento das demandas por serviços sociais e da necessidade de investimentos em infraestrutura para o capital. A falta de disposição para investimentos, a estagnação econômica e o desemprego são relacionados pela opinião pública ao pesado custo do *Welfare State*, implicando uma reação neoconservadora que coloca em risco os partidos: o Democrata, nos EUA; o Trabalhista, na Inglaterra, e o Social-Democrata, na Alemanha.

As teorias neoliberais reagem aos avanços dos direitos sociais, defendendo a revitalização do processo de acumulação e a valorização do capital a altos custos sociais. No quadro político, portanto, tem-se o avanço da perspectiva neoliberal, que impõe ao conceito de cidadania uma dimensão potencialmente conservadora e, ao Estado, uma nova readequação.

Antes de abordar a crise do Estado de Bem-Estar, é necessário fixar mais claramente a concepção social-democrata de cidadania e sua dimensão jurídica, bem como a concepção de espaço público e orçamento surgida nesse contexto.

³⁸ Na estrutura jurídica Bobbio (BOBBIO; MATTEUCCI, 1997, p. 698) destaca quatro características:

- 1) estrutura formal do sistema jurídico, garantia das liberdades fundamentais com a aplicação da lei geral-abstrata por parte de juízes independentes;
- 2) estrutura material do sistema jurídico: liberdade de concorrência no mercado, reconhecida no comércio aos sujeitos da propriedade;
- 3) estrutura social do sistema jurídico: a questão social e as políticas reformistas de integração da classe trabalhadora;
- 4) estrutura política do sistema jurídico: separação e distribuição do poder.

1.3.2 Cidadania, Estado de Bem-Estar Social e Social Democracia

Embora somente a partir da metade do século XIX possa ser verificado o processo de formalização dos direitos sociais, faz-se necessário destacar uma diferenciação feita por Liszt Vieira entre os direitos garantidos pela consolidação do *Welfare State* e a cidadania social.

A concepção da social-democracia acerca da cidadania é muito mais ampla porque a considera como conquistas universais da humanidade, garantidas e adquiridas pelo cidadão pelo fato de estar vinculado a uma comunidade; já a realidade dos direitos sociais estruturados no âmbito do Estado de Bem-Estar baseia-se em meios de asseguramento dos indivíduos mais vulneráveis. (VIEIRA, 2001, p. 42).

O ápice das tensões político-econômicas do século XIX produziu o denominado “Estado-Providência”, ou *Welfare State*, uma forma encontrada pela burguesia para responder a um problema para o qual não estava preparada. Aliás, esse problema continua sem solução mesmo no Estado Moderno. (BOBBIO; MATTEUCI, 1997, p. 403). Segundo Marshall (1967, p. 103), a inclusão desses direitos sociais dava uma nova significação à cidadania, gerando, conseqüentemente, uma guerra contra a sociedade de classes capitalista. O rol de direitos fundamentais do Estado amplia-se, abrangendo não somente os direitos e garantias individuais, as chamadas “liberdades burguesas”, como também os direitos sociais, como a educação, saúde, moradia, vistos como verdadeiros direitos subjetivos, não mais como assistencialismo. Bobbio define o Estado de Bem-Estar da seguinte forma:

O Estado de bem-estar (*Welfare State*), ou Estado assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como o Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todos os cidadãos, não como caridade mas como direito político. [...] Na realidade, o que distingue o Estado assistencial de outros tipos de Estado não é tanto a intervenção direta das estruturas públicas na melhoria do nível de vida da população quanto ao fato de que tal ação é reivindicada pelos cidadãos como um direito. (BOBBIO; MATTEUCCI, 1997, p. 416).

Esses direitos colidem com a dicotomia sociedade civil/Estado, própria do Estado Liberal, que pretende impedir a atuação do Estado na esfera privada, ou, mais propriamente, no mercado. (ANDRADE, 1988, p. 126). Como afirma Marshall (1967, p. 103), “[...] os direitos sociais em sua forma moderna, implicam numa invasão do contrato pelo *status*, na subordinação do preço de mercado à justiça social, na subordinação da barganha livre por uma declaração de direitos”.

Tem-se, assim, nos direitos civis do Estado Liberal a garantia da separação e não-intervenção do Estado na sociedade civil burguesa, ao passo que os direitos sociais promovem uma interação entre essas esferas, acarretando modificações em suas estruturas e colocando em risco a dicotomia liberal de diferenciação entre essas.

Bobbio destaca a coexistência complicada das formas do Estado de Direito liberal com o conteúdo dos direitos sociais do Estado de Bem-Estar. Segundo o filósofo italiano,

os direitos fundamentais representam a tradicional tutela das liberdades burguesas: liberdade pessoal, política e econômica. Constituem um dique contra a intervenção do Estado. Pelo contrário, os direitos sociais representam direitos de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida. A forma do Estado oscila, assim, entre a liberdade e a participação. (BOBBIO; MATTEUCCI, 1997, p. 401).

Para a efetivação desses direitos, a máquina administrativa do Estado é aumentada visando atender às demandas sociais, o que causa, conseqüentemente, uma voracidade fiscal. O Estado intervém no mercado e passa a regulá-lo, ao mesmo tempo em que assume a responsabilidade de atender a algumas de suas demandas, como infraestrutura, mão-de-obra qualificada, proporcionando a expansão do sistema capitalista.

A concepção social-democrata de cidadania faz uma crítica à teoria liberal e defende uma ampliação dos direitos de cidadania a grupos historicamente excluídos. Por outro lado, enfatiza a participação da coletividade nas decisões do Estado e uma maior integração do cidadão nas instituições. Afirma, também, a necessidade de um equilíbrio entre os direitos individuais, direitos do grupo (tais como classe, gênero ou etnia), cujo resultado, segundo Vieira, “é um complexo sistema identitário, construído a partir da noção do indivíduo enquanto participante das atividades da comunidade”. (2001, p. 42).

Janoski, citado por Vieira (2001, p. 45), estabelece uma vinculação das teorias políticas com as concepções de cidadania e com os respectivos regimes estatais. Para o autor, os direitos políticos, sociais e de participação estariam ligados à social-democracia e aos regimes social-democráticos, como a Dinamarca, Noruega, Suécia, Holanda, entre outros. Já os direitos civis referem-se ao liberalismo e aos regimes liberais, típicos dos Estados Unidos, Japão, Suíça, Canadá e Austrália.³⁹

³⁹ Haveria, ainda, a perspectiva comunitarista, ligada a países de regime mais tradicional. No entanto, Vieira afirma que a separação entre a visão social-democrata e a comunitarista é excessivamente radical e traz algumas distorções.

Assim, é possível identificar nitidamente as diferenças entre a concepção liberal e a social-democrata: a primeira está na base individualista do liberalismo em contraposição à democracia social, que se baseia na participação igualitária de grupos e indivíduos; a segunda é o enfoque de direitos civis contratualmente relacionados do liberalismo e o equilíbrio de direitos e obrigações por meio de trocas restritas e generalizadas da social-democracia, o que leva à conclusão de que a terceira diferenciação básica tem ligação com o fato de, no liberalismo, o rol de direitos ser maior que as obrigações e, na social-democracia, existir um equilíbrio de direitos e obrigações, com especial ênfase na garantia dos direitos sociais. (VIEIRA, 2001, p. 44).

Interligando essas três gerações de direitos, Marshall constrói a clássica definição de direitos de cidadania, que pode ser resumida da seguinte forma:

Primeiramente os direitos civis, correspondendo aos direitos necessários para o exercício das liberdades, originados no século XVIII; depois, os direitos políticos, consagrados no século XIX, os quais garantem a participação, tanto ativa quanto passiva, no processo político; e finalmente, já no século XX, os direitos sociais de cidadania, correspondentes à aquisição de um padrão mínimo de bem estar e segurança sociais que deve prevalecer na sociedade. (1967, p. 64).

O conceito de direitos sociais da cidadania de Marshall refere-se “[...] a tudo que vai desde o direito mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (1967, p. 64). Fedozzi (1999, p. 54), ao comentar o conceito, afirma que, por mais abstrato que seja, possui a utilidade de constituir-se como um critério de “diferenciação e avaliação ética de qualquer país ou época.”

A dimensão social da cidadania impõe, portanto, reformulações à estrutura do Estado capitalista contemporâneo, no sentido de aumentar a sua máquina administrativa e seu poder de intervenção, ou seja, a cidadania exige, nos seus moldes atuais, uma maior participação do Estado. Essas transformações começaram a ser desenvolvidas no *Welfare State*, pois, embora seja um modelo pensado para manter e revigorar o modo de produção capitalista, visando apenas à diminuição das desigualdades sociais por ele produzidas, acabou abrindo espaço para ações políticas e jurídicas de caráter emancipatório.

A dimensão jurídica da cidadania social transforma-se e abre novas perspectivas teóricas, pois, como afirma Sarlet (2003, p. 52), não se trata mais de liberdade perante o Estado, mas de liberdade por meio do Estado. Ao analisar o posicionamento de Jellinek,

Sarlet expõe que os direitos sociais transformam o *status negativus* em *status positivus* ou *status civitatis*. Essa concepção assegura, juridicamente, ao indivíduo a possibilidade de utilização de instituições estatais e de exigir ações positivas do Estado. (SARLET, 2003, p. 162).

Verifica-se uma mudança da cidadania do *self interest*, de predominante abstinência política para uma concepção de “*status activus* do cidadão, no qual este passa a ser considerado titular de competências que lhe garantem a possibilidade de participar ativamente da formação da vontade estatal”. (SARLET, 2003, p. 163).

A dimensão jurídica da cidadania social implica, necessariamente, uma mudança de concepção estatal, a qual ocorre numa perspectiva estrutural e fiscal, pois a dimensão jurídica da cidadania social não é implementada pelos tradicionais mecanismos de resolução de conflitos do normativismo liberal, ou seja, só pode ser implementada por meio de uma perspectiva redistributiva de recursos, que gera voracidade de arrecadação.

O grande problema foi que, mergulhados numa dupla crise fiscal e estrutural, houve um domínio hegemônico do processo neoliberal de globalização, que obstaculizou o processo de recuperação e também de reformulação, acontecendo, em alguns casos, até um retrocesso e, em outros, como no caso brasileiro, nunca acontecendo satisfatoriamente. (STRECK; BOLZAN, 2000, p. 70). Por outro lado, importa salientar que não há, necessariamente, uma relação direta entre um certo grau de relativa implementação dos direitos sociais e uma real incorporação e concretização de uma concepção de cidadania universal e de ampla participação política dos cidadãos defendida pela social-democracia.

Mesmo que seja possível destacar em alguns países a efetivação dos direitos, a proposição de ampliação dos espaços democráticos defendida pela social-democracia não ocorreu. Segundo Habermas, a situação agravou-se com uma perda significativa da autonomia da esfera pública, ocasionada pela invasão sistêmica do mundo da vida.

A transformação sócio-estatal do Estado liberal de Direito precisa ser entendida a partir desta situação inicial. Ela se caracteriza pela continuidade, se não por algo como uma ruptura com as tradições liberais. O Estado social-democrata de direito não pode ser diferenciado do liberal pelo fato de que uma constituição do Estado se apresenta com a pretensão da coerção jurídica de fixar também a constituição de organizações sociais quanto a determinados princípios fundamentais, mas, muito antes pelo contrário, o que ocorre é que o Estado da social-democracia, exatamente na continuação da tradição jurídica do Estado liberal, vê-se obrigado, para estruturar as relações sociais, a fazer o avesso disso, pois também pretendia, outrora, assegurar um ordenamento jurídico global do Estado e da sociedade. Assim, avança cada vez mais no sentido de ele mesmo, tornar-se o portador da ordem social, ele precisa se assegurar, para além das definições negativas e denegatórias dos direitos liberais básicos, uma determinação positiva de como se deve realizar a “justiça” com a intervenção social do Estado. (HABERMAS, 1984, p. 261).

1.3.3 O espaço público no *Welfare State*: a manutenção da matriz liberal

Embora o *Welfare State* tenha significado avanços importantes na implementação de um conceito de cidadania mais amplo que a do Estado Liberal, devem-se observar alguns aspectos limitantes.⁴⁰

O primeiro aspecto é a continuidade de uma matriz liberal de cidadania e espaço público. A implementação de direitos sociais de bem-estar significou um ataque à dicotomia estabelecida entre sociedade e Estado, acarretando uma invasão sistêmica que reificou as relações sociais, retirando a autonomia da sociedade civil. O *Welfare State* colocou em prática uma série de políticas públicas e passou a controlar, por meio da burocracia estatal, o mercado e a sociedade, com o intuito de amenizar as crises do modo de produção capitalista, ou seja, objetivava a manutenção de uma sociedade capitalista por meio de uma resposta estatal às crises por ela apresentadas.

O segundo aspecto é que o fracasso da proposta keynesiana e o desmantelamento do socialismo soviético, apontados por Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 651) como posturas “antiliberais”, fortaleceram as doutrinas neoliberais, criando a imagem de que o modelo da liberal-democracia seria a única possibilidade viável. Segundo o sociólogo português,

⁴⁰ Segundo Habermas, (1984, p.106), o Estado Social foi único a herdar o caráter emancipatório da revolução burguesa, visto que, de certa forma, após a Segunda Guerra Mundial este modelo foi adotado em dimensões diferentes por todos os partidos dirigentes que alcançaram maioria com propostas socioestatais. Portanto, é possível apontar o Estado contemporâneo como um Estado constitucional-democrático, orientado em diferentes proporções, referentes a cada país e época, por um ideário socioestatal.

o fracasso de cada uma dessas três alternativas – ao longo das décadas seguintes – abriu campo para que o liberalismo político e econômico aparecessem juntos como um novo projeto hegemônico, associando Estado mínimo e extensão inédita das relações mercantis, sob a égide do neoliberalismo. O mundo parecia refeito à imagem e semelhança da utopia liberal. (SANTOS, 2002, p. 651).

Boaventura classifica esse processo como a perda da demodiversidade, entendida como a coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas. O modelo de democracia liberal reafirma-se como único e universal, sendo sustentado pelo processo de globalização econômica e por instituições internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), que o impõem até mesmo como critério para a concessão de empréstimos e ajuda financeira. (SANTOS, 2002, p. 72).

O Estado continua estruturado num modelo de legitimação racional-legal e numa ideia de democracia representativa, orientando-se por uma racionalidade instrumental. Nesse aspecto, faz-se necessário uma abordagem acerca desses elementos e, sobretudo, de suas consequências para a construção do espaço público e para a cidadania. Tem-se, portanto, um modelo no qual a questão da legitimidade é reduzida ao problema da legalidade, construindo um processo democrático como forma, não como substância.

Boaventura destaca que a postura hegemônica de democracia desenvolve-se com base numa concepção procedimentalista elaborada por Kelsen e no pensamento de Schumpeter e Bobbio, para uma forma de elitismo democrático:

Vale a pena, portanto, perceber que a primeira via de afirmação da concepção hegemônica de democracia no pós-guerra é uma via que leva do pluralismo valorativo à redução da soberania e, em seguida, à passagem de uma discussão ampla sobre as regras do jogo democrático à identificação da democracia com as regras do processo eleitoral. Em nenhum momento fica claro no itinerário que vai de Kelsen a Schumpeter e Bobbio porque o procedimentalismo não comporta formas ampliadas de democracia. Pelo contrário, a redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites parece um postulado *ad hoc* da teoria hegemônica de democracia, postulado esse incapaz de dar um solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença. (SANTOS, 2002, p. 46).

Essa concepção cria uma séria crise de legitimidade, porque se mostra insuficiente para legitimar o poder estatal. De acordo com Fedozzi,

[...] contemporaneamente, a legitimidade do poder é forçada a buscar esferas públicas substancializadas de consensos políticos que ultrapassam a legitimidade formal-legal ou meramente procedimental vinculando-se a legitimidade no Estado contemporâneo, simultaneamente, aos procedimentos e a substantividade. (1999, p. 64).

Essa estrutura de legitimidade vem acompanhada de um modelo de democracia representativa calcado na concepção de que a complexidade da sociedade contemporânea não permite estruturas de participação mais amplas. Os problemas políticos, econômicos e sociais desta sociedade exigem, segundo essa concepção, uma gama de pessoal especializado e impedem a participação do cidadão comum nos centros de decisões. Institui-se, portanto, uma tecnocracia que nega os princípios democráticos de participação dos cidadãos. Segundo Bobbio,

[...] se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer. A democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos. (1986, p. 34).

Como antes, o acesso ao espaço público estatal é restringido, mas, desta vez, a delimitação é operada em nome do tecnicismo exigido pela complexidade da sociedade contemporânea. A representação política fiduciária⁴¹ que prepondera nos Estados democráticos na atualidade facilita a construção dessa estrutura, uma vez que a participação dos cidadãos restrita a processos eleitorais periódicos mostra-se insuficiente para estabelecer uma interação entre os cidadãos e os centros de decisões.

Depois que a elite técnico-política recebe a sua “dose” de legitimação, fica novamente livre para atuar, criando na sociedade a ilusão de que as políticas desenvolvidas a partir desse momento foram por ela escolhidas. Como afirma Rousseau, “[...] o povo inglês acredita ser livre mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada”. (apud BOBBIO, 1986, p. 41). Essa elite se apodera da espacialidade pública, orientando a arena política por meio de uma racionalidade cognitivo-instrumental.

⁴¹ Inclusive este autor distingue dois tipos de representação: a delegada, na qual o representante tem uma liberdade de atuação restrita, vinculando-se estreitamente com a vontade dos representados, e a fiduciária, tipicamente desenvolvida nos Estados democráticos, onde o representante desvincula-se da base a partir de sua eleição, possuindo maior ou plena liberdade de atuação.

Segundo Habermas, os Estados modernos apresentam uma administração burocrática orientada por uma racionalidade sistêmica, que acaba se sobrepondo aos princípios organizativos de uma esfera baseada na interação social. (HABERMAS, 1990, p. 101).⁴²

Simplificando a abordagem habermasiana com o objetivo de operacionalizar o presente trabalho, embora correndo o risco de certas imprecisões, pode-se afirmar, com Vieira, que Habermas diferenciou as estruturas de racionalidade da modernidade ocidental e dissociou as estruturas sistêmicas, nas quais predomina a racionalidade instrumental, das estruturas comunicativas do mundo da vida. (VIEIRA, 1998, p. 54). O sistema é formado por uma esfera pública, o Estado, e por uma esfera privada, a economia. Por sua vez, o mundo da vida é formado, na sua esfera privada, pela família e, na sua esfera pública, pela participação política dos sujeitos sociais, cidadãos, movimentos sociais, enfim, por todo um “caldo” cultural à margem do Estado e do mercado. Portanto, é portador de uma racionalidade comunicativa capaz de impedir o processo de colonização e reificação estabelecido pelo sistema. (VIEIRA, 1998, p. 54).

Quadro 1 – Quadro ilustrativo da perspectiva habermasiana

	Sistema	Mundo da vida
Público	Estado	Participação Opinião Pública
Privado	Economia	Família

A concepção de racionalidade cognitivo-instrumental, predominante no Estado e no mercado e que avança sobre o mundo da vida, é uma concepção ligada ao ideário liberal (Locke, Hobbes e Smith), tendo a razão como cálculo associado à necessidade de o indivíduo de se autopreservar, isso na concepção hobbesiana. Explica Avritzer:

A concepção cognitivo-instrumental está baseada na idéia de razão enquanto faculdade individual e supõe a utilização dessa faculdade para a adaptação inteligente do indivíduo às condições do meio no qual ele interage. [...] O elemento essencial dessa concepção de razão é a associação feita pelo pensamento entre vontade e meio adequado para sua realização. (1999, p. 78).

⁴² Avritzer (1991, p. 109) afirma que a concepção de que uma racionalidade de meios e fins está ligada ao enfraquecimento da democracia não surge com Habermas, pois Weber já a concebia dessa forma. Para este último, existiria uma racionalidade valorativa que orienta o agir humano de acordo com suas convicções do que seria ordenado pelo dever, pela honra ou pelo sentimento religioso. Existiria também uma racionalidade de meios, ligada à escolha ou avaliação dos meios mais propícios para se alcançar determinado objetivo e que, segundo Weber, diminuiria a liberdade e enfraqueceria a democracia.

Num segundo momento, a ideia de autopreservação hobbesiana é substituída pela maximização individual de utilidade e é transportada para o agir político do ser humano. Significa dizer que o *homo politicus* possui como elemento normativo de seu agir a maximização de seus próprios interesses individuais, negando, dessa forma, a possibilidade de uma escolha racional que estabeleça arenas consensuais a partir de ações coletivas. (AVRITZER, 1999, p. 79).

As relações sociais são objetificadas, vistas como um conjunto de instrumentos à disposição do indivíduo para que ele possa maximizar seus interesses, negando a sua presença enquanto força viva. O “outro”, nesta concepção de racionalidade, não passa de um instrumento à disposição do “eu” e jamais será visto como um igual ou como um ser humano portador de direitos generalizáveis.

A predominância da racionalidade cognitivo-instrumental, importada da economia para o campo político, é nefasta, pois conduz a que os indivíduos não levem em consideração, ao tomarem decisões, os interesses dos demais indivíduos. A arena política, como o mercado, é entendida como possibilidade de se tomarem decisões com base em critérios estritamente pessoais, maximizando os interesses individuais.

Esse parece ser um equívoco comum a todas as versões da teoria da escolha racional. Nenhuma delas consegue perceber que o processo de argumentação próprio à política se distingue do processo de barganha próprio à atividade mercantil. A melhor diferenciação entre um e outro foi elaborada por Michelman. Para ele a política implica: “[...] em um intercâmbio de argumento entre pessoas que se reconhecem uns aos outros enquanto iguais em autoridade [...] A deliberação supõe um certo tipo de amizade cívica, uma atitude de abertura e persuasão [...] A interação estratégica pelo contrário, [...] pede que cada pessoa não leve em conta nenhum interesse a não ser o seu próprio. O seu meio não é o argumento, mas a barganha”. (AVRITZER, 1999, p. 94).

Dessa forma, em diferentes proporções, pode-se afirmar que o Estado contemporâneo sempre esteve ligado ao ideal do capitalismo, estruturando-se segundo uma matriz liberal, bem como, epistemologicamente, esteve ligado a uma racionalidade cognitivo-instrumental de viés positivista que preponderou na Modernidade. (SANTOS, 1995, p. 81). Mesmo a curta experiência do *Welfare State* não representou uma ruptura; ao contrário, em virtude de sua atuação intervencionista, impulsionou uma invasão sistêmica do mundo da vida, ou seja, um

processo de burocratização da sociedade e de legitimação do modo de produção capitalista. (HABERMAS, 1994, p. 51).⁴³

Essas dimensões políticas e jurídicas estruturam o espaço público da atualidade, que, segundo Habermas, parece se desvincular cada vez mais das decisões da sociedade. Segundo ele,

orientadas pelos meios as interações no sistema econômico ou administrativo são definidas justamente pelo fato de que as funções de organização se desprendem das orientações de seus membros; da perspectiva da ação, isso se reflete como uma inversão de meios e fins como se, de maneira fetchista, o processo de administração e governo tivesse vida própria. (HABERMAS, 1994, p. 107).

Tem-se um processo em que a sociedade é colocada à mercê do mercado e do Estado, sendo destituída de instrumentos efetivos de participação e controle dessas esferas, como consequência da limitação do espaço público estatal idealizado na forma do aparato jurídico do Estado capitalista contemporâneo, com base racional-legal, de racionalidade instrumental e democracia representativa. Portanto, é um Estado limitador, excludente, incapaz de contemplar uma concepção de cidadania plena, restringindo-a a uma dimensão estritamente liberal temperada por direitos sociais, e de buscar uma legitimidade substancializada de consensos políticos. Comenta Vieira:

Nas democracias ocidentais realmente existentes, a esfera pública de legitimação democrática ruiu sob o impacto da mídia, do crescimento das corporações empresariais e das organizações político-empresariais como *lobby*, por exemplo. O cidadão autônomo, cujo julgamento racional e participação eram condição *sine qua non* da esfera pública, foi transformado em cidadão-consumidor de imagens e mensagens transmitidas por grandes lobbies e organizações. Esse empobrecimento da vida pública é acompanhado pelo crescimento da sociedade de vigilância e voyerismo (Foucault), por um lado, e da colonização do mundo da vida (Habermas) de outro. (2001, p. 63).

Enfim, o Estado de Bem-Estar social representou uma significativa democratização de riquezas pela positivação dos direitos sociais, mas não representou uma democratização do poder. A cidadania social foi implementada na sua dimensão jurídica, mas não foi

⁴³ Segundo Habermas, a crise do capitalismo liberal levou a que o projeto do *Welfare State* acoplasse novamente o sistema econômico ao político, fazendo surgir uma nova necessidade de legitimação. No entanto, esse processo de legitimação foi estruturado por meio de mecanismos de democracia formal, de maneira a possibilitar o afastamento de discussões acerca das contradições: “[...] entre a produção socializada administrativamente a contínua apropriação privada e uso privado da mais valia. A fim de manter esta contradição longe de ser objeto de discussão, então o sistema administrativo precisa ser suficientemente independente da formação da vontade legitimante.”

significativamente implementada na sua dimensão política pela manutenção da matriz liberal de espaço público burocratizada no ambiente do Estado de Bem-Estar Social.

Analisadas as categorias cidadania e espaço público no contexto do Estado de Bem-Estar Social, faz-se necessário analisar ainda as principais características do orçamento nesse contexto para, por fim, abordar a sua crise diante do avanço das teorias neoliberais e do processo de globalização econômica,⁴⁴ que colocam em questão o próprio conceito de Estado-nação e de soberania.

1.3.4 O orçamento no Estado de Bem-Estar Social

Como resultado da reestruturação do Estado e da própria concepção de cidadania, que ganha um novo rol de direitos, o orçamento público transforma-se substancialmente, abandonando algumas das principais características da fase do Estado Liberal.

Essas alterações, fundamentadas nas ideias de Keynes, foram adotadas largamente nas principais democracias ocidentais. Em 1941 a Inglaterra substituiu o orçamento estimativo, resumo dos gastos financeiros do Estado, pelo orçamento amplo de planejamento econômico. O objetivo era efetivar uma semiplanificação da economia para superar a crise, permitindo gastos públicos e um razoável *deficit* orçamentário. (FONROUGE, 2007, p. 133).

Em 1946 a França adotou o mesmo conceito de intervencionismo estatal e apresentou, em conjunto com o Plano Monnet, um orçamento econômico amplo e a permissão de gastos elevados. Já nos Estados Unidos da América, Rosa Júnior (2007, p. 37) relata que Keynes influenciou diretamente no programa de Roosevelt (New Deal), explicitado na Carta aberta datada de 31 de dezembro de 1933. Nela, entre outras propostas, constava a sugestão de intervenção estatal no domínio econômico em duas dimensões básicas: a) o Estado deveria substituir parcialmente a iniciativa privada nas atividades econômicas, mesmo diante de *deficits* orçamentários que não poderiam ser excessivamente prolongados; b) utilizar a tributação direta sobre a renda e sobre os rendimentos financeiros para diminuir as desigualdades sociais.

Fonrouge (2007, p. 129) expõe que a principal mudança ocorrida no orçamento na transição do Estado Liberal para o Estado de Bem-Estar foi a concepção de que ele deixa de

⁴⁴ O termo “globalização” encontra uma gama de significados e pode ser trabalhado em diversas dimensões, mas nesse ponto do trabalho optou-se apenas pela sua dimensão econômica, ou, mais precisamente, pela globalização do capital.

abordar aspectos meramente financeiros das contas públicas e passa a desempenhar um papel de mapeamento global das atividades econômicas dos Estados. Essa, sem dúvida, é uma característica técnica que se altera diante da mudança de um pensamento econômico e político do liberalismo para a adoção de uma concepção de planejamento que preponderaria nas social-democracias do Ocidente. Em outras palavras, as finanças públicas deixam de ser entendidas como instrumentos neutros e passam a ser compreendidas como um poderoso instrumento de transformação e controle da economia e da sociedade.

O orçamento não pode mais ser visto apenas na sua dimensão restritiva ou negativa, pois por ele passam os recursos financeiros de um Estado cujas funções e estruturas se ampliaram para manter o bem-estar social dentro do sistema de produção capitalista. Tornase um instrumento de legitimação do modo de produção capitalista e do Estado que o sustenta, visto que pelo orçamento passam os recursos necessários para a efetivação dos direitos sociais da cidadania.

A cidadania do *self interest* era contemplada por uma perspectiva restritiva do orçamento, que protegia a propriedade e os ganhos individuais, mas a sua ampliação na dimensão social exigia a ruptura da esfera privada para, por meio dos instrumentos e políticas do Estado, efetivar práticas de redistribuição de recursos.

De outro lado, Habermas (1984, p. 208) expõe que a tensão do capital sobre as finanças do Estado obrigava-o a efetivar despesas de infraestrutura pesadas para o desenvolvimento do sistema de produção capitalista. Sobre o orçamento pairavam as tensões sociais entre a classe trabalhadora e o capital, que faziam a burocracia governamental ampliar os gastos para manter a legitimação do aparelho estatal. Para desempenhar esse novo papel o orçamento sofreu diversas modificações. Fonrouge expõe as principais mudanças das finanças públicas e do orçamento nesse período:

1) el presupuesto sufre la acción de la economía y, a la vez, influye sobre ésta; se abandona la mística del equilibrio anual y se preocupa un equilibrio económico (presupuestos cíclicos); 2) el gasto público no constituye un simples medio para atender los servicios públicos; también debe cumplir funciones económicas, fomentando el incremento del poder adquisitivo; 3) el impuesto tiene finalidades extrafiscales e debe actuar positivamente como elemento regulador y redistribuidor(cercenamento de ciertas rentas; absorcion del ahorro, estímulo industrial, etc.); 4) el empréstito ya no es un recurso “extraordinário”; pode ser empleado normalmente y utilizado em sus efectos sobre el mercado de capitais; 5) creación de moeda em condicionaes y circunstancias especiales, com fines transitórios. (2007, p. 18).

Em suma, a mudança de concepção das atividades do Estado alterou a concepção de orçamento, que passa a ser entendido como um instrumento de planejamento da vida econômica e social de uma nação. Esta característica coloca o orçamento no centro de tensões políticas que antes eram estranhas ao instrumento (HABERMAS, 1984, p. 209), porque passa a intervir na esfera da sociedade e da economia com o objetivo de controlar as tensões e evitar crises sistêmicas.

O orçamento sofre uma evolução técnica e transforma-se num instrumento de planejamento global que é responsável pela redistribuição de recursos e opera a efetivação da dimensão social da cidadania. No entanto, a redistribuição de recursos não significou democratização das decisões, uma vez que a espacialidade pública desenhada pelo Estado de Bem-Estar não permitiu a criação de um instrumento democrático de equilíbrio, permitindo ou possibilitando a crise sistêmica descrita por Habermas, abordada no item anterior.

Diante das crises econômicas iniciadas na década de 1970, a estrutura de legitimação fundada na redistribuição de recursos por meio do Estado tornou-se perigosamente instável. Entre a tensão pela implementação de mais demandas sociais e a crise fiscal, o Estado estruturado na racionalidade instrumental e na democracia representativa fica refém do capital transnacional.

1.3.5 A crise do Estado de Bem-Estar: o fim da soberania orçamentária

Como mencionado anteriormente, a partir da década de 1970 o Estado de Bem-Estar entrou em crise. A crise do petróleo, a ruptura do acordo de Bretton Woods, as crises políticas internas, o aumento do capital financeiro internacional e, especialmente, a crise financeira formaram um contexto para o qual a estrutura do Estado não estava preparada. Costa (2006, p. 73) destaca que a principal crítica foi endereçada aos gastos sociais, que passaram a ser responsabilizados pelo surto inflacionário e pela crise econômica.

Verifica-se o avanço das doutrinas neoliberais, que questionam o pesado custo de manutenção do Estado de Bem-Estar, uma perspectiva que, segundo Ianni (1999), diferencia-se do liberalismo clássico, por trazer um conjunto de propostas cujas consequências podem significar a própria modificação do conceito de Estado.

O autor destaca que o liberalismo clássico estava enraizado na sociedade nacional, numa perspectiva de capitalismo competitivo que operava a partir do mercado nacional e que se estruturava politicamente contra o antigo regime, pela implementação dos princípios de

liberdade, igualdade e propriedade privada. Já o neoliberalismo enraíza-se diretamente no mercado mundial, desenvolvendo-se por meio do fluxo do capital financeiro e da tecnologia, procurando força de trabalho barata, que permite a maximização de lucros. Essa maximização só é possível em razão de uma ampla liberdade econômica, que, para seus principais teóricos, é incompatível com a democracia. Na verdade, o neoliberalismo credita à democracia um valor meramente instrumental e que se constitui, muitas vezes, em impedimento para o desdobramento das regras de mercado.

A perspectiva neoliberal desfecha uma série de críticas às instituições políticas, exigindo a diminuição da máquina estatal e a supremacia das regras de mercado, como afirma Przeworsky:

A posição central dessa perspectiva – vou referir-me a ela como neoliberal- é que o mercado aloca recursos para todos os usos mais eficientemente do que as instituições políticas. O processo democrático é defeituoso e o Estado é uma fonte de ineficiência. O Estado sequer precisa fazer qualquer coisa para que as ineficiências ocorram: basta a mera possibilidade de que possa vir a fazer qualquer coisa. (1995, p. 26).

Ocorre uma revisão da proposta de Keynes, e o planejamento limitado adotado pelo Estado de Bem-Estar, que partia da perspectiva de incentivo à economia elevando o nível de emprego e de renda da população, é considerado ineficiente. Como a proposta keynesiana trabalha, na dimensão orçamentária, com a possibilidade de *deficits* cíclicos no orçamento dos Estados, ou seja, gastos para atender às demandas sociais e de infraestrutura, o Estado gasta mais do que arrecada.

Essa dimensão de gastos públicos é um dos eixos principais da crítica neoliberal, que exige uma liquidez de capital. A proposta de Keynes partia da necessidade de aumentar o consumo e o investimento, ao passo que a proposta neoliberal parte da necessidade de aumentar os rendimentos financeiros e a liquidez. É a tensão constante entre o modo de produção capitalista e o Estado, descrita por Przeworsky. No entanto, a economia ganha uma dimensão transnacional, ou seja, não opera mais a partir da unidade Estado em trocas comerciais internacionais, como explica Hobsbawm:

Apesar disso começou a surgir, sobretudo a partir da década de 1960, uma economia cada vez mais transnacional, ou seja, um sistema de atividades econômicas para as quais os territórios e fronteiras de Estados não constituem o esquema operatório básico, mas apenas fatores complicadores. No caso extremo, passa a existir uma “economia mundial” que na verdade não tem base ou fronteiras determináveis, e que estabelece, ou antes impõe, limites ao que mesmo as economias de Estados muito grandes e poderosos podem fazer. Em dado momento do início da década de 1970, uma economia transnacional assim tornou-se uma força global efetiva. E continua a crescer, no mínimo mais rapidamente que antes, durante as Décadas de Crise após 1973. Na verdade, seu surgimento criou em grande parte problemas dessas décadas. (1995, p. 272).

A perspectiva de uma economia transnacional, operada por meio das multinacionais, da nova divisão mundial do trabalho e do aumento do financiamento *offshore* (HOBBSAWM, 1975, p. 272), inverte a tensão entre Estado e capital. Até a década de 1960 havia um consenso teórico⁴⁵ sobre a necessidade de regulação política das relações de mercado para evitar as crises cíclicas do capitalismo, o que permitia a formação de um Estado poderoso em termos de estrutura e arrecadação. O capital utilizava o Estado como agente estabilizador para manter sua dinâmica de funcionamento e pagava, por meio de uma estrutura tributária, por esse serviço.

Com a perspectiva de uma economia transnacional e orientado pela racionalidade instrumental, o capital começa a encontrar mecanismos alternativos para escapar do custo estabilizador representado pelo Estado na sua formatação social. Na década de 1960, a prática de registrar a sede de empresas em paraísos fiscais começou a disseminar, o que Hobsbawn denomina de “capital *offshore*”. Tratava-se de uma ação engenhosa e complexa, que buscava no globo países cujo ordenamento jurídico (leis trabalhistas e tributárias) tratasse de forma mais branda o capital financeiro, como Curaçao, Ilhar Virgens e Liechtentein. Essa prática representava uma maximização de lucros sem custos sociais e, em 1973, já rondava a soma de quinhentos bilhões de dólares que não eram repatriados, mas somente reinvestidos em localidades que permitissem lucros maiores e mais rápidos. (HOBBSAWN, 1995, p. 272).

O capital financeiro, além de ganhar autonomia perante o Estado, passou a orientá-lo estrategicamente. Esse capital flutuante tornava os governos incapazes de controlar o câmbio e estabeleceu novos centros de poder, independentes do Estado. Os Estados foram, então, obrigados a se reorganizarem de acordo com as exigências desse capital financeiro sem bandeira e sem responsabilidade social, gerando uma série de políticas, como desregulamentação, privatização, abertura de fronteiras, superávits orçamentários, entre

⁴⁵ Friedrich A. Hayek e Milton Friedaman são apontados como os principais expoentes da oposição oferecida às idéias de Keynes e na formulação da concepção neoliberal. (COSTA, 2006, p. 73).

outras. Segundo Lima (2000, p. 175), foi um conjunto de medidas que iriam afetar os conceitos de cidadania e de participação política, pois, agora, a arena política passava a ser orientada pela arena econômica.

Diante desse contexto, o neoliberalismo formulou as bases teóricas da inversão: antes, o capital precisava do Estado; agora, o Estado precisa do capital. Ao exemplificar essa afirmação e já abrindo a necessidade de trabalhar as peculiaridades do cenário brasileiro, apontam-se as crises da década de 1980 e do Plano Real de 1997. No início da década de 1980, a América Latina enfrentou uma crise econômica diretamente relacionada com a transferência de recursos financeiros para o pagamento da dívida. Os países credores, orientados pela teoria neoliberal, operando por meio de organismos internacionais, como o FMI, e com o objetivo de resolver sua própria crise fiscal, estabeleceram uma política rígida de cobrança da dívida dos países em desenvolvimento. Expõe Costa ao comentar o posicionamento do Banco Mundial:

A crise econômica na América Latina pode ser pensada a partir das novas determinações do cenário mundial na década de 1980, da pressão que o FMI fez sobre os países devedores no sentido de exigir superávits em moeda estrangeira para garantir o pagamento dos juros da dívida externa, como critério para avaliação do risco ao investimento externo. Sem capacidade de atrair novos investimento e sem poupança interna suficiente para alavancar o crescimento econômico, a América Latina viveu o medo da estagnação e do retrocesso na sua estrutura produtiva, com grave impacto social. (2006, p. 88).

Os países devedores precisavam estabelecer políticas econômicas que possibilitassem a obtenção de moeda forte para o pagamento da dívida externa. No caso do Brasil, verificou-se a formação de uma economia voltada para a exportação de produtos agrícolas em grande escala, com o quase abandono do mercado interno, bem como a diminuição da importação de bens de consumo com o objetivo de gerar um superávit na balança comercial. Explica Costa:

Os países devedores não comandavam mais os recursos de empréstimos, tiveram que limitar seus gastos – fazendo ajustes: esforço para obtenção de moeda estrangeira e busca de recursos orçamentários (superávits). Depois da crise de crédito de 1982, a despesa tinha que ser limitada, a absorção de empréstimos caiu abaixo do nível de saída dos pagamentos da dívida; os juros tinham que ser pagos com a produção corrente. Os pagamentos de juros tinham que ser cobertos por superávits não usuáries das contas correntes. (2006, p. 93).

No caso do Estado brasileiro, foi obrigado a estabelecer um corte drástico nos gastos públicos, elevar a carga tributária e operar com uma política de aumento da taxa de juros para

atrair o capital financeiro internacional. Como consequência do aumento da taxa de juros, a dívida interna foi excessivamente ampliada e passou a exigir uma igual ampliação dos cortes de gastos no orçamento.

O contexto da economia global exigia essa adaptação, pois o Brasil era obrigado a atrair o capital financeiro por meio de uma política ortodoxa de aumento da taxa de juros e corte de gastos orçamentários, perdendo a capacidade de controlar seus gastos e sua arrecadação; assim, estabeleceu-se uma perigosa dependência ao fluxo de capital financeiro transnacional para equilibrar suas contas. Essa fragilidade ficou nítida em novembro de 1997, quando a crise asiática gerou um ataque especulativo ao Plano Real, derrubando a Bolsa de Valores de São Paulo, e obrigou o Banco Central a gastar, em pouco mais de cinco dias, cinco bilhões de dólares. (COSTA, 2006, p. 96). Essa crise exemplifica a perda de autonomia do Estado perante o capital transnacional. O Estado brasileiro era obrigado a operar com um forte superávit em face do perfil de sua dívida externa e do programa do FMI para as nações em desenvolvimento, o qual padronizou uma política de elevação das taxas de juros. Registra Costa:

As propostas de ajuste macroeconômico dos países da América Latina estão baseadas no corte das despesas do governo para gerar superávit primário, canalizado para pagar juros da dívida. A fragilidade externa dos países endividados fica evidente com relação à capacidade de gerar crescimento econômico, pois o ajuste fiscal realizado para pagar os juros da dívida afeta o nível dos investimentos. A política cambial também interfere na relação dívida/PIB e na capacidade de baixar os juros e fomentar o crescimento econômico. O problema da dívida coloca limites na condução da política econômica de cada país devedor, que podemos observar por meio do reflexo do ajuste do orçamento público e das taxas de juros no crescimento econômico. (2006, p. 94).

Na dimensão orçamentária, as críticas às ideias keynesianas e a reformulação de um conceito de orçamento equilibrado foram postos em práticas em escala planetária. Torres relata:

Os países mais ricos do Ocidente, reunidos na OCDE, procuraram também saídas para o impasse da “stagflação”. A idéia básica era a do controle da despesa pública, e não mais o aumento de impostos. Os economistas sugeriram a centralização dos trabalhos do orçamento, o controle dos gastos e a implementação de novo processo orçamentário, com papel maior para o Ministério da Fazenda e com a limitação do poder de emendas dos parlamentares, que veio mais tarde a influenciar o tratado de Maastricht e o Pacto de Estabilidade. A OCDE realizou, a partir do início da década de 1980, a conferência anual sobre o orçamento (SOB – sênior buget officials), que influenciou largamente os países filiados à instituição. Dois modelos principais foram adotados posteriormente: o americano, de corte de despesas – targets – e o neozelandês, de responsabilidade fiscal. (2008, p. 75).

De forma gradual e contínua, as legislações nacionais iriam se adaptando à nova conceituação segundo um processo semelhante, mas inverso à implementação do Estado de Bem-Estar. Constituições são alteradas, gastos são contidos e novas teorias jurídicas são elaboradas para conter os gastos públicos e permitir a liquidez financeira dos Estados. O Brasil adotou uma série de reformas, entre as quais se destaca a Lei de Responsabilidade Fiscal, que permitirá um superávit e liquidez nas contas públicas com o intuito de evitar a fragilidade financeira.

Nos dias de hoje, o ciclo parece ter se invertido ou, pelo menos, paralisado. Com a crise financeira mundial, países como os Estados Unidos da América se viram obrigados a interferir na economia de forma drástica injetando recursos financeiros substanciais no mercado. A incapacidade das teorias neoliberais para conter a crise financeira demonstrou a necessidade de reformulações no papel do Estado como agente regulador da economia.

Entretanto, não se estabeleceram padrões para essa reformulação, levando a que as intervenções estatais sejam, até o presente momento, meramente pontuais, com a injeção de recursos públicos significativos em instituições privadas. Os prejuízos são “democratizados”, pagos pela apropriação das riquezas produzidas coletivamente, agravando a crise de legitimidade política, pois o Estado estava política e juridicamente estruturado para se abster de qualquer intervenção significativa na economia.

Tanto as leituras neoliberais como as ligadas à social-democracia, diante da incógnita da extensão da crise financeira mundial, ainda não apontaram perspectivas plausíveis para a reformulação do papel do Estado. Mesmo uma resposta de matriz keynesiana não parece adequada, pois, como já se viu, apenas aumenta a intervenção estatal, sem democratizar a tomada de decisões, o que, no contexto atual, seria passar um “cheque em branco” para que os governos paguem a conta da festa financeira oferecida pelos agentes e sujeitos do mercado.

Assim, se antes da crise o Estado já se encontrava diante de um *deficit* de legitimidade com a perda de sua capacidade de decisão e intervenção na economia, nesse

contexto a situação agrava-se, em razão da aparente necessidade de salvar o mercado financeiro da derrocada com investimentos públicos que podem comprometer gerações de cidadãos.

No contexto brasileiro, as categorias cidadania, Estado e orçamento também sofreriam essas mudanças, mas a sua peculiaridade exige um diagnóstico à parte, que será desenvolvido no próximo capítulo.

2 CONTEXTO BRASILEIRO

2.1 Crise do Estado: peculiaridades do espaço público brasileiro e seu processo de modernização seletiva

Como já se viu, a manutenção da matriz de legitimidade do exercício do poder no Estado contemporâneo, fruto da combinação do normativismo liberal, da democracia representativa e da cidadania do *self interest*, torna-o perigosamente independente com relação à vontade da maioria da população. Verifica-se que essa forma de legitimidade acompanhada da política neoliberal hegemoniza a conduta dos Estados, que possuem em seu centro de decisões equipes econômicas cujas ações são orientadas por uma racionalidade instrumental típica de mercado, transformando a arena política num conjunto de ações e barganhas que buscam atender a interesses individuais ou a interesses do capital, aumentando a exclusão social, diminuindo os espaços públicos e criando uma séria crise de legitimidade.

Nesse contexto de crise, o Estado brasileiro apresenta uma peculiaridade, apontada por Boaventura (Santos, 2002) e bem explicitada por Souza (2006), qual seja, um processo de modernização seletivo do Estado e da sociedade brasileira. É uma realidade que combina elementos modernos e, ao mesmo tempo, elementos pré-modernos, o que nos obriga a analisar o plano institucional e as práticas coletivas e culturais desenvolvidas nesses planos.

O Brasil inseriu-se de forma seletiva nos valores da modernidade. Forçado pela globalização dos valores ocidentais, o País implementou mudanças cuja matriz moderna foi combinada com as formas arcaicas de uma sociedade patrimonialista. (FAORO, 2001, p. 821). Esse caráter híbrido perpassa o discurso de formação do Estado e as práticas sociais desenvolvidas no espaço público. O cenário brasileiro apresenta um núcleo, formado pelo Estado e pela elite política, econômica e burocrática, que apresenta um discurso moderno. Em parte, esse discurso é implementado criando uma esfera moderna, cujo acesso é limitado; no entanto, esse núcleo é cercado por uma atmosfera exterior marcada pela ausência dos valores e dos benefícios da modernidade.

Assim, numa análise limitada ao discurso oficial e ao plano jurídico-institucional, estaríamos, evidentemente, diante de uma estrutura moderna, identificada com o Estado de Direito Democrático, calcada na matriz racional-legal de legitimidade e com espaços relativos de legitimação efetivados por meio da democracia representativa. No entanto, essa estrutura institucional se articula com práticas políticas e jurídicas adotadas pelo *establishment* político

e jurídico brasileiro, as quais acabam por atribuir características diferentes ao plano estrutural, como aponta Souza:

O Brasil não é um país moderno e ocidental no sentido comparativo de afluência material e desenvolvimento das instituições democráticas. Mas o Brasil é certamente um país moderno no sentido ocidental do termo, se levarmos em conta que os valores modernos e ocidentais são os únicos aceitos como legítimos. (2000, p. 267).

No plano institucional-formal a elite brasileira formou um Estado moderno, com estruturas democráticas respaldadas na legitimação racional-legal. O discurso público é o discurso guiado pela axiologia da modernidade, no qual a igualdade, a impessoalidade e a legalidade devem ser articuladas com as atividades de um mercado livre. Contudo, os desdobramentos do discurso e do plano institucional-formal são rearticulados no espaço público noutra perspectiva. Souza demonstra a característica das relações estabelecidas nos espaços públicos, que, embora construídos dentro da matriz moderna, são articulados pela matriz tradicional de poder e operam uma modernização seletiva:

Essa leitura do processo de modernização brasileiro como um processo inautêntico, tendo algo de epidérmico e pouco profundo, é precisamente o fundamento do que viemos chamando nesse livro de nossa sociologia da inautenticidade. Inautenticidade precisamente do processo de modernização que não teria logrado institucionalizar os valores individualistas burgueses da Europa moderna e não-ibérica. (SOUZA, 2000, p. 236).

Deve-se apontar ainda que os *establishment* político e jurídico são julgados fora dos parâmetros estipulados pelos valores do individualismo moral ocidental. Na formação do Estado brasileiro incorporamos valores que estão presentes até hoje, os quais, segundo Hollanda (1999, p. 1), estruturam a atividade política e a solidariedade grupais com base na amizade e no compadrio, não pela força de interesses objetivos e ideias pessoais.

A ação pública desenvolvida num plano institucional não é julgada ou valorizada pela sociedade num plano axiológico moderno, mas pré-moderno. A crise sistêmica do Estado, descrita por Habermas, no contexto brasileiro ganha contornos diferenciados, que criam uma situação híbrida de instituições modernas insuficientes e de um corpo político e jurídico competente para corromper essas instituições sem sofrer influências suficientemente forte por parte da sociedade.

A importância da inserção do conceito de esfera pública na nossa discussão permite um ganho singular em relação à abordagem do que vimos nos referindo como nossa sociologia da inautenticidade. Ela permite a ampliação da problemática relativa ao processo de modernização brasileiro de modo a superar o aspecto meramente técnico, instrumental, envolvido no tema da modernização do Estado e de mercado capitalista. **O tema da esfera pública possibilita a discussão da questão do aprendizado coletivo no sentido também prático-moral como elemento principal do processo pedagógico pressuposto da democracia.** (SOUZA, 200, p. 90 - grifo nosso).

Em outras palavras, na análise habermasiana, a esfera pública responsável pela valoração ou julgamento das práticas institucionais do Estado sofre um processo de invasão sistêmica que corrompe as relações sociais e impede sua função corretiva. No cenário brasileiro, a esfera pública está estruturada segundo uma matriz valorativa inautêntica com relação aos valores modernos, que impossibilita qualquer ação corretiva.

Um comportamento marcado pelo patrimonialismo e articulado com os processos de modernização da sociedade e do Estado forma um contexto peculiar. As instituições modernas e a racionalidade cognitivo-instrumental são implementadas, mas sofrem um processo de metamorfose e passam a estabelecer uma relação, ora conflitante, ora não, com as características de uma sociedade pré-moderna caracterizada pelo patrimonialismo brasileiro, como afirma Souza:

Uma especificidade importante da modernidade periférica – da “nova periferia” – parece-me precisamente o fato de que nestas sociedade, as práticas modernas são anteriores às “idéias” modernas. Assim, quando o mercado e Estado, ainda que de modo paulatino, fragmentário e larvar, são importados de fora para dentro com a europeização da primeira metade do século XIX, inexistia o consenso valorativo que acompanha o mesmo processo na Europa e na América do Norte. Inexistia, por exemplo, o consenso acerca da necessidade de economia emocional burguesa a todos os estratos sociais, como aconteceu em todas as sociedades mais importantes da Europa e da América do Norte. (2003, p. 99).

A adoção adaptada desse conceito de modernização seletiva permite-nos diferenciar o plano formal das instituições brasileiras de sua articulação social. O espaço público brasileiro é caracterizado por uma modernização inautêntica, ou seja, um conjunto de valores que não se identifica com os valores da modernidade. Ao mesmo tempo, apresenta um conjunto de instituições modernas que passam a desenvolver uma função de legitimação, porém sem alterar substancialmente a sua interação com a sociedade.

2.1.1 A burocracia brasileira: o esquecimento de Max Weber

Para se entender a complexidade desse contexto é necessário resgatar algumas concepções que formaram o aparelho estatal brasileiro e a característica de uma sociedade que apresenta dificuldade de separar o público do privado.

Como já se viu anteriormente, o Estado Moderno caracteriza-se pela dominação racional-legal, que possibilita a impessoalidade e racionalidade do exercício do poder. Essa característica fundamental o separa da organização patrimonial de Estado, que opera segundo critérios pessoais no estabelecimento das relações de poder e que se instituiu como um discurso modernizador do Estado e condição para a democracia liberal. Afirma Weber:

Para nossa consideração, cabe, portanto, constatar o puramente conceitual: que o Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos (WEBER, 2004, p. 529).

Prates analisa o pensamento do referido Autor:

É no sentido dessa regra universalista de recrutamento que Weber sugere a que a burocratização racional-legal da sociedade ocidental foi uma condição *sine que non* do sistema democrático-liberal de governo... A expressão concreta deste princípio somente foi possível através da criação da burocracia racional-legal que, por definição, é cega para os critérios de recrutamento e ascensão funcional de caráter não-meritocrático como, por exemplo, os de status de nascimento, religião, cor, raça ou sexo. (2007, p. 121).

Faoro (2001, p. 823) afirma que no Brasil a estrutura patrimonial de herança portuguesa resistiu inviolável à formação da burocracia racional-legal que acompanhava o avanço do modelo de democracia liberal. Esse conceito de Estado patrimonial é central na narrativa do autor (p. 61), que o identifica como uma correlação de forças entre a burguesia ascendente e a aristocracia decadente de Portugal, forjada a partir da crise política de 1383. É uma articulação política e econômica que permite a manutenção de certos privilégios a um “estamento” não produtivo e a acumulação da burguesia mercantil. Esclarece Faoro:

O Estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. O grupo dirigente não exerce o poder em nome da maioria, mediante delegação ou inspirado pela confiança que do povo como entidade global, se irradia. (2001, p. 107).

Essa estrutura, que predominou no Brasil até o século XIX e continua influenciando na cultura política (FAORO, 2001, p. 819), estabelece uma comunidade política que conduz e supervisiona a economia por meio do aparelho estatal para implementar os próprios interesses. A consequência dessa tradição é um plano institucional que absorve a esfera pública e a economia. A esfera pública liberal, desenvolvida no contexto das democracias liberais, não se consolidou no Brasil, em razão de um Estado demasiadamente forte e de um corpo administrativo patrimonialista. A relação estabelecida entre sociedade e Estado é uma relação clientelista, como afirma Faoro:

Como realidade, e, em muitos momentos mais como símbolo do que como realidade, o chefe provê, tutela os interesses particulares, concede benefícios e incentivos, distribui mercês e cargos, dele se espera que faça justiça sem atenção às normas objetivas e impessoais. No soberano concentram-se todas as esperanças, de pobres e ricos, porque o Estado reflete o pólo condutor da sociedade. O súdito quer a proteção, não participar da vontade coletiva, proteção aos desvalidos e aos produtores de riqueza, na ambigüidade essencial ao tipo de domínio. (2001, p. 827).

O indivíduo não tem uma esfera de liberdade para perseguir seus objetivos; ele depende dos favores do Estado para qualquer atividade a ser desenvolvida. A concepção de cidadania e de direitos foge da matriz liberal e impede a formação de uma cultura democrática de espaço público. O indivíduo não busca seus interesses numa esfera livre, mas busca ser amigo do “Rei” para impor seus interesses.

Souza (2003, p. 146) comenta que a elite nacional do século XIX e do começo do século XX não deixou de incorporar o liberalismo no seu discurso legitimador e operacionalizou, parcialmente, suas concepções. No entanto, num competente processo de recuperação ideológica, a elite agrária exportadora não utilizou o liberalismo para a expansão de uma ordem legal e impessoal, e, sim, para modernizar sua legitimidade, criando a situação híbrida de um liberalismo epidérmico e de uma prática clientelista culturalmente estruturada.

No decorrer da história ocorreram tentativas de mudar a máquina administrativa brasileira com a adoção de uma burocracia racional-legal no sentido weberiano. Prates (2007, p. 125) descreve a criação do Conselho Federal de Serviço Público Civil em 1936, que passou a ser denominado de Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP) em 1938. O

objetivo era criar uma burocracia racional-legal que afastasse as práticas clientelistas típicas da política brasileira, mas o resultado não foi satisfatório, como se verifica na análise da Câmara Federal de Reforma do Estado:

Nesse período, a Administração Pública já se encontrava em acelerado processo de profissionalização e burocratização, sob o impacto de uma racionalidade formal, implementada pelos esforços do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, criado em 1936. Não obstante, o patrimonialismo, “embora em processo de transformação, mantinha sua força no quadro político brasileiro. O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 25).

Além de não apresentar resultados satisfatórios para afastar as referidas práticas, os movimentos políticos de 1930 inauguraram uma espécie “unitarismo organicista” que repudiava as práticas e relações pessoais, mas trouxeram um componente corporativo da burocracia e da elite.

Se por um lado, o DASP veio a ser o instrumento de modernização mais eficaz da administração pública brasileira, por outro, foi transformando-se em gigantesco obstáculo à mudança adaptativa do sistema público. Centralizando e homogeneizando, através de padrões, normas e regulamentos, a vida funcional de todas as instituições públicas federais, em qualquer estado ou região brasileira, o DASP. Com o tempo passou a ser conhecido não pelo seu papel modernizador da burocracia, mas como a metáfora do gigante adormecido do Hino Nacional: uma instituição enorme, lenta, pesada, ineficiente e altamente ritualista. (PRATES, 2007, p. 126).

Em 1967, com o Decreto-lei 200, substituiu-se a orientação burocrática por uma proposta de criação de um sistema de controle estruturado através do planejamento e avaliação de resultados para administração pública indireta. Ao mesmo tempo, ocorreu uma proliferação de fundações de direito privado, de sociedades de economia mista e empresas públicas, que, estruturadas e controladas por meio desse novo marco normativo, passaram a desempenhar papel fundamental na gestão de políticas públicas. (PRATES, 2007, p. 126).

Em 1979, o Decreto 83.740 adotou o Programa Nacional de Desburocratização, instituindo uma clara política de transferência de empresas públicas para o setor privado, além de restringir a criação de novas entidades paraestatais. Essa linha de orientação foi aperfeiçoada em 1985 com o Decreto 91.991, que criou o Conselho Interministerial de Privatização, o qual em 1988 foi substituído pelo Conselho Federal de Desestatização.

(GROTTI, 2003, p. 149). No entanto, esse modelo gerencial também apresentou efeitos colaterais e acabou sofrendo alterações drásticas após o processo de redemocratização:

[...] a volta de práticas clientelistas no recrutamento de pessoal e a marginalização política da administração direta que, vista como sistema inoperante e muito caro, foi relegada, sem receber qualquer atenção governamental em termos de investimento renovação. Durante quase vinte anos do regime militar, a burocracia da administração direta do governo federal foi posta em segundo plano. (PRATES, 2007, p. 127).

Com o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 novas mudanças ocorreram. Como uma forma de resposta ao sistema gerencial adotado pelo regime militar, foi criado o Regime Jurídico Único, muito semelhante às intenções do antigo DASP, ou seja, estabelecer uma burocracia impessoal e inflexível. Os resultados foram semelhantes e, logo após a redemocratização, os novos governos já discutiam formas de alterar um sistema que parecia demasiadamente pesado para as expectativas da sociedade e da economia.

Além disso, no plano mundial, o Estado-nação estava passando por profundas modificações, que apontavam para a diminuição e privatização de suas estruturas, levando a que a perspectiva gerencial fosse retomada. Finalmente, em 1995, por intermédio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o governo Fernando Henrique Cardoso tentou implementar uma mudança estrutural na máquina administrativa do Estado, não só com o objetivo de implantar um modelo gerencial, mas, sobretudo, de resolver os problemas fiscais provenientes de um grande e caro corpo burocrático.

O ajuste fiscal será realizado principalmente através da exoneração de funcionários, por excesso de quadro; da definição clara do teto remuneratório dos servidores e da modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido e a idade mínima de exercício no serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição. (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 257).

O Plano de Reforma do período FHC fazia uma clara distinção entre a administração burocrática, estruturada na formalidade legal, na universalização de recrutamento e nos critérios meritocráticos de ascensão, e a administração gerencial, estruturada na flexibilidade e autonomia do administrador em gerir recursos financeiros e recrutar recursos humanos. (BRESSER PEREIRA, apud PRATES, 2007, p. 128).

Para adequar a Constituição às metas do Programa Nacional de desestatização, foram aprovadas várias Emendas Constitucionais. As de ns. 5 a 8, promulgadas em 15.8.1995, autorizavam as reformas legislativas tendentes à abertura ao capital... Redefinindo o papel do Estado, fez-se necessário redefinir o papel da Administração Pública, adotando oito princípios básicos como estratégias predominantes: desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão. **E, para esse fim, é proposta a substituição de seu modelo burocrático, no qual a norma, a finalidade, o meio e a impessoalidade objetiva dominavam a conduta, para o gerencial...** (GROTTI, 2003, p. 151 - grifo nosso).

Verifica-se que a questão fiscal direciona toda a reestruturação do Estado defendida no período FHC. A estrutura do Estado precisava diminuir, especialmente o quadro de funcionários públicos, cuja ausência nas áreas sociais seria suprida por meio de organizações públicas não estatais e acabou por estabelecer uma passagem de um sistema burocrático incipiente para um modelo gerencial⁴⁶. Assim, a tradição patrimonialista do Estado brasileiro e a crise fiscal impediram o surgimento, ou, numa visão otimista, a durabilidade, de uma burocracia estatal no sentido weberiano.

O aparato estatal brasileiro sofreu transformações por “saltos” e praticamente saiu de um sistema patrimonialista pré-moderno para uma visão neoliberal de administração pública. As etapas que poderiam caracterizar a administração de um Estado Liberal ou do *Welfare State* não se concretizaram, ou não amadureceram fora do plano normativo, em razão da crise do paradigma liberal-individualista e da inoperância social da máquina pública.⁴⁷ Entretanto, o resultado dessa articulação não deixa de trazer alguns resultados positivos, pois, à medida que o processo de globalização econômica avança, as forças do mercado impõem, gradativamente, transformações nas tradicionais práticas do *establishment* político brasileiro, como a Lei de Responsabilidade Fiscal. (RENNÓ, 2007, p. 438). Evidentemente, a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) traz o objetivo claro de limitação dos gastos públicos, que, de um lado, opera contra as práticas clientelistas e exige maior racionalidade da administração pública e, de outro, atende à característica exigida pelo neoliberalismo de liquidez das contas públicas.

No período Lula a perspectiva não foi diferente e pode ser comprovada pela análise do processo eleitoral. Power e Hunter (2007, p. 327) apontam para uma realidade preocupante,

⁴⁶ Para saber mais sobre o assunto recomenda-se a leitura: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP, 1999.

⁴⁷ Strecker (2002, p. 152) expõe, analisando as teorias constitucionais acerca do procedimentalismo, a ausência de uma etapa de Estado de Bem-Estar Social no contexto brasileiro. Adaptamos essa análise à estrutura administrativa brasileira, que, embora pesada e de custos financeiros elevados, não operou a finalidade social típica do *Welfare State*.

qual seja, a de que o governo Lula mudou e ampliou sua base eleitoral pela concessão de benefícios sociais (programa de transferência de renda Bolsa Família) sem, contudo, promover reformas estruturantes. Desde 1989 até 2002, Lula possuía claramente uma base eleitoral estabelecida nas regiões Sudeste e Sul do país e nas classes sociais com maior escolaridade, ou seja, seu eleitorado estava concentrado nas regiões com maior IDH (Índice de Desenvolvimento Econômico). Em 2006, essa base eleitoral mudou drasticamente, e Lula passou a receber apoio das regiões que tradicionalmente votavam em seus adversários.

Segundo Power e Hunter:

Como Lula fez, então, para conseguir que a base geográfica de seu apoio fosse semelhante, de alguma maneira, à de Collor, seu oponente em 1989, ou mais ainda, à base de apoio geográfica do regime militar conservador de 1964-1985? [...] Os eleitores brasileiros o avaliam menos segundo seus discursos, que unem a crítica aos governos passados e às promessas para o futuro, mas mais de acordo com as suas realizações no Poder Executivo. Essa “interiorização” ou “nordestinização” do apoio é típica dos partidos governantes no Brasil, como havia sinalizado Victor Nunes Leal há mais de 50 anos no seu clássico trabalho de 1949: *Coronelismo, enxada e voto*. Isso seria, em alguns aspectos importantes, uma extensão a mais da velha história de se utilizar o governo para apoio clientelístico. (2007, p. 340).

Nesse aspecto, verifica-se a desvinculação do Partido dos Trabalhadores com relação a Lula, pois, segundo Power e Hunter, o PT continua variando seus eleitores positivamente em relação ao IDH, num movimento inverso ao de Lula, que varia negativamente com relação ao índice. Outros dois aspectos são apontados: o primeiro aponta para a base geográfica de maior votação do PT, que continuam sendo as regiões mais desenvolvidas; o segundo é que, pela primeira vez, na representação na Câmara dos Deputados a bancada do PT não ampliou sua representação em relação proporcional aos votos recebidos por Lula.

Em suma, os votos que reelegeram Lula diferenciam-se no perfil econômico, educacional e geográfico das bases eleitorais que tradicionalmente apoiaram o PT e o próprio presidente. Power e Hunter classificam esse voto como *pocketbook voting* ou voto econômico, o que significa que os eleitores de baixa renda optaram pela melhoria de seus rendimentos mesmo diante dos problemas de corrupção surgidos durante o governo. Sustentam Power e Hunter:

O crescimento total da renda da metade mais pobre do Brasil entre 2001 e 2005 foi de 16%. No sentido oposto, 20% dos brasileiros com maiores rendas sofreram com a estagnação de sua renda agregada (-0,5%) no mesmo período, e para o segmento superior a diminuição foi ainda mais aguda (-1,3%). Dessa maneira, tanto pobres como os profissionais da classe média tinham excelentes razões para exercer o *pocketbook voting*, os primeiros a favor de Lula e os segundos contra. Entretanto, a enorme diferença que há entre tamanhos relativos das citadas classes sociais deve ser considerada. Se todos os brasileiros votam de acordo com seu próprio interesse econômico, o efeito macropolítico maior proveria da conduta agregada dos pobres. (2007, p. 347).

Os autores ainda assinalam que os programas sociais levaram a que a participação de eleitores aumentasse significativamente (POWER; HUNTER, 2007, p. 532) nas eleições de 2006 e diminuísse o aspecto carismático e populista de Lula, enfatizando a orientação econômica do eleitorado brasileiro:

Esses eleitores também mostraram que irão às urnas de forma sem precedentes para manter tais políticos em seus cargos, mesmo quando os benefícios sociais em questão sejam fornecidos segundo critérios objetivos de elegibilidade e não requeiram nenhuma “intermediação” política, que tem moldado a política brasileira por séculos. (POWER; HUNTER, 2007, p. 359).

Por fim, dessa análise dos períodos de FHC e de Lula extraem-se duas conclusões. A primeira é a de que as reformas normativas estruturadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso não conseguiram promover uma mudança paradigmática na relação estabelecida entre representantes (políticos eleitos), corpo burocrático e sociedade. O primeiro ponto relevante é que as reformas do governo FHC não enriqueceram nem criaram novos mecanismos de controle vertical fora dos modelos tradicionais do sistema de democracia representativa. Assim, a relação estabelecida entre políticos eleitos (representação fiduciária), burocracia e cidadãos permaneceu inalterada. Mesmo a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando menciona a participação popular, em seu artigo 48⁴⁸, é vaga ao determinar a forma e o método da participação da população no controle fiscal do Estado, o que, pela tradição do normativismo liberal, anteriormente exposta, aponta a inércia do Poder Judiciário diante do problema.

⁴⁸ “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.” (grifo nosso).

Nesse sentido, Przeorsky (1999, p. 335) critica a reforma estabelecida no período FHC, que adotou um modelo gerencial de administração e delegou às agências reguladoras uma grande parcela de poder e controle sobre as atividades públicas. Essa característica da reforma não ampliou espaços de controle democráticos e manteve o controle de importantes decisões governamentais dentro *establishment* político e jurídico.

O segundo problema é saber se tais órgãos facilitam o controle público sobre o governo. Novamente, Sutherland argumenta que a revisão independente não é uma doutrina democrática, mas antes uma doutrina gerencial (*management*), baseada na fórmula de controle mútuo entre funcionários públicos. Ela contrasta *closed review* (revisão fechada) com *popular review* (revisão popular), embora nunca deixe claro o que ela entende pelo último termo. O fato importante é que agências de supervisão independentes fazem parte do sistema interno de checks and balances do governo, em vez de um instrumento de participação popular no governo. O perigo é que mesmo com independência, especialmente por continuarem sendo burocráticas, as agências conspiram umas com as outras, escondendo informações do público. Muitos tipos de comissões designadas para supervisionar a segurança ou as agências policiais ilustram bem esse perigo. (PRZEORSKY, 1999, p. 335).

Os últimos acontecimentos envolvendo a Agência Nacional de Aviação Civil, ou mesmo membros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul com irregularidades praticadas no DAER-RS (operação Rodin)⁴⁹, demonstram que o temor de Przeorsky acerca da limitação dos controles horizontes do Estado é fundado. É o aspecto corporativo da burocracia brasileira, segundo o autor:

Os burocratas podem simplesmente querer maximizar sua autonomia ou assegurar os seus empregos, prestar favores clientelísticos para amigos/ou aliados, negligenciar o seu trabalho, inflacionarem seus orçamentos ou ainda enriquecer a expensas do público. (1999, p. 338).

Outro ponto relevante é o de que qualquer reforma institucional que não subverta a desigualdade social brasileira pode se tornar inoperante. Seguindo a linha de raciocínio do autor, verifica-se que, além da ausência de novos controles verticais, o nível de desigualdade social no Brasil é um elemento fundamental para a ineficiência de uma estrutura racional-legal de poder. Nesse sentido, Przeorsky é taxativo:

⁴⁹ Fatos amplamente divulgados na imprensa nacional durante o ano de 2008.

A hipótese alternativa é que, nas sociedades altamente desiguais, o Estado, qualquer que seja sua estrutura institucional, é justamente muito fraco para fazer respeitar a lei de forma universal. Nenhuma reforma do Estado é suficiente para salvaguardar os “direitos republicanos” para todas as pessoas, especialmente porque o Estado não dispõe de recursos suficientes para promover esses direitos. O impedimento é fiscal e não institucional. (1999, p. 338).

A segunda conclusão é retirada das críticas de Power e Hunter, que, embora sejam expressamente dirigidas, expõem elementos importantes que caracterizam o comportamento dos cidadãos brasileiros em face das ações governamentais e da caracterização do governo Lula baseada na legitimação carismática. Isso parte da concepção, neste ponto acertada, de que todos os índices econômicos e sociais positivos alcançados no governo Lula basearam-se em programas, não em reformas do Estado brasileiro.

Mesmo que as políticas sociais tragam um maior equilíbrio às desigualdades brasileiras, os autores fazem uma importante advertência, qual seja, ver se os avanços eleitorais e sociais obtidos por Lula nos estados menos desenvolvidos e mais oligárquicos desarticulam as redes de clientelismo, bem estabelecidas, e provocarão o desaparecimento das velhas oligarquias. (POWER; HUNTER, 2007, p. 359). Essa advertência é pertinente em face da inexistência de mudanças estruturais no Estado brasileiro e da caracterização de uma opção valorativa da cidadania brasileira que potencializa o *self interest*, em razão de grande desigualdade social, combinada com a ausência de valores capazes de julgar eficientemente *establishment* político, colocando em risco a construção de um espaço público e a própria democracia.

2.1.2 A cidadania brasileira: a cidadania do *self interest* e seus elementos pré-modernos

A cidadania moderna e sua interação com o espaço público e o Estado, que nos limites desse trabalho, já foram discutidas no primeiro capítulo, restando agora a análise de algumas características que marcam a cidadania no Brasil. É importante ressaltar que o enfoque dessa análise será nas dimensões política e sociológica da cidadania, uma vez que no aspecto jurídico formal o contexto brasileiro não apresenta diferenças drásticas em relação ao restante das democracias ocidentais.

Ressalvadas algumas peculiaridades do texto constitucional de 1988, verifica-se que no Brasil o rol de direitos fundamentais foi ampliado significativamente e o espaço público nacional experimentou um significativo avanço. No entanto, o contexto brasileiro apresenta

situações peculiares, pois, de um lado, como a maioria das democracias do Ocidente, percebemos a crise sistêmica de perda da legitimidade do Estado e a desarticulação da autonomia da esfera pública, nos cenários de invasão da racionalidade sistêmica relatados por Habermas; de outro, a incorporação de valores e contextos pré-modernos em convivência com instituições modernas gera tensões diferenciadas, como parece ser o caso da concepção de cidadania estruturada política e socialmente no país.

Como já verificamos anteriormente, o conjunto de valores estabelecidos pelo liberalismo individualista configurara um modelo de comportamento orientado pela racionalidade instrumental. É um aparato axiológico e racional que irá estabelecer um modelo comportamental prejudicial ao desenvolvido no espaço público. Em síntese, trata-se da configuração da cidadania do *self interest*, no qual o aparato de cidadania na sua dimensão jurídica possui a finalidade de criar uma esfera de proteção para a busca das satisfações pessoais.

Todo aparato político e jurídico do Estado moderno foi construído para essa matriz de cidadania e, mesmo durante o período do Estado de Bem-Estar Social, verificou-se, apenas, e em alguns casos, uma ampliação da dimensão política da cidadania em relação aos centros de poder políticos e econômicos. Cada vez mais, as grandes decisões que influenciam e trazem consequências para grande parte da população são tomadas por um número menor de sujeitos, identificados com a racionalidade sistêmica, seja proveniente da burocracia estatal, seja proveniente do mercado.

O Brasil apresenta esse contexto, mas também mostra, como um país de capitalismo tardio e desigualdades sociais relevantes, uma espécie de subcidadania, não no aspecto jurídico formal, pois a Constituição Federal de 1988 garantiu a ampliação de direitos individuais e sociais a toda a população, mas no aspecto político de atuação no espaço público. Para analisar esse contexto serão utilizadas as categorias elaboradas por Jessé de Souza *habitus* primário e *habitus* secundário, as quais permitem a leitura de um discurso político excludente. (SOUZA, 2006, p. 167). Souza expõe que para a universalização da igualdade pela instituição jurídica da cidadania é necessária a internalização de valores e discursos simbolicamente articulados na sociedade. Expõe o autor:

É essa dignidade, efetivamente compartilhada por classes que lograram homogenizar a economia emocional de todos os membros numa medida significativa, que me parece ser o fundamento profundo do reconhecimento social infra e ultrajurídico da igualdade e, portanto da noção moderna de cidadania. É essa dimensão da dignidade compartilhada, no sentido não jurídico de “levar o outro em consideração”, e que Taylor chama de respeito atitudinal, que tem que estar disseminada de forma efetiva em uma sociedade, para que possamos dizer que, nesta sociedade concreta, temos a dimensão jurídica da cidadania e da igualdade garantida em lei. Para que haja eficácia legal da regra da igualdade é necessário que a percepção da igualdade na dimensão da vida cotidiana esteja efetivamente internalizada. (SOUZA, 2006, p. 166).

Assim, no contexto social e político o *status* de dignidade e de reconhecimento da igualdade é resultado da articulação de discursos ideologicamente conduzidos. No caso da sociedade brasileira, Souza aponta a incorporação da “ideologia do desempenho”, característica das sociedades modernas, como princípio unificador e identificador de uma determinada coletividade. É composta por três elementos identificadores, como o salário, a qualificação e a posição, que se articulam por meio dos méritos individuais e acabam por legitimar o acesso aos bens escassos produzidos no mercado.

O *habitus* primário é concedido ao indivíduo que alcança os padrões de mérito estabelecidos por essa formatação valorativa do desempenho, que Souza define como

[...] um conjunto de predisposições psicossociais refletindo, na esfera da personalidade, a presença da economia emocional e das precondições cognitivas para um desempenho adequado ao atendimento de demandas (variáveis no tempo e no espaço) do papel de produtor, com reflexos diretos no papel de cidadão, sob condições capitalistas modernas, a ausência dessas precondições, em alguma medida significativa, implica na constituição de um *habitus* marcado pela precariedade. (2006, p. 170).

Aqui Souza insere o conceito de *habitus* precário ou secundário, entendendo-o como o limite do *habitus* primário para baixo, ou seja, seria a ausência de reconhecimento social para um indivíduo ou grupo social por não conseguirem se adaptar aos padrões valorativos do capitalismo moderno. (SOUZA, 2006, p. 167). É justamente esse *habitus* precário ou secundário que irá marcar o abismo entre duas espécies de cidadania no Brasil, segundo o autor:

No caso brasileiro, o abismo se cria, já no limiar do século XIX, com a reeuropização do país e se intensifica a partir de 1930 com o início do processo de modernização em grande escala. Neste caso, a linha divisória passa a ser traçada entre os setores europeizados- ou seja, os setores que lograram se adaptar às novas demandas produtivas e sociais – e os setores “não europeizados” que tenderam por seu abandono, a uma crescente e permanente marginalização. (SOUZA, 2006, p. 171).

Essa diferenciação parte de consensos sociais opacos, mudos e subliminares, ou seja, jamais serão admitidos e exteriorizados no espaço público, mas não deixam de produzir significativas consequências. Souza aborda, nesse aspecto, a consequência do tratamento dos indivíduos e grupos sociais pertencentes ao *habitus* secundário na persecução penal, mas outro aspecto surge de seus apontamentos, embora não seja trabalhado especificamente pelo autor. Esses aspectos ou consequências também dizem respeito ao modo como as instituições políticas e jurídicas interagem com o *habitus* secundário e qual é a sua participação na construção do espaço público.

O que podemos verificar é a relativa incapacidade de interação do *habitus* precário com as instituições do Estado brasileiro e a sua exclusão do processo de construção do espaço público. É um problema, como afirma Souza (2006, p. 178), que não foi resolvido e não pode ser resolvido pelo *Welfare State*, porque sua estrutura supõe apenas igualdade jurídica formal e uma concepção de redistribuição de recursos com o objetivo de amenizar as desigualdades sociais.

Para Souza, portanto, aqueles que apontam as políticas do Estado de Bem-Estar como saída para as desigualdades brasileiras são demasiadamente otimistas, visto que estamos num contexto no qual um terço da população de 170 milhões de habitantes está preso a uma vida marginal nas dimensões existenciais, econômicas e políticas (SOUZA, 2003, 152). Mesmo num cenário em que o Estado brasileiro estivesse estruturado financeiramente de forma a conceder “bolsa família” para esse um terço da população, não significaria que esse setor seria incluído no espaço público de forma a possibilitar uma efetiva participação na vida política do país. Até mesmo o resultado pode ser oposto, pois sua dependência econômica existencial pode significar dependência política e gerar, conseqüentemente, a reprodução de políticas clientelistas com novas roupagens e novos discursos. Florestan Fernandes (2002, p. 1781) já salientava que a burguesia brasileira sempre guardou os postos públicos para si e nunca empreendeu uma verdadeira ordem social competitiva, pelo menos não verticalmente.

O que é pior, no plano histórico essa ordem social e competitiva só se preserva e se altera graças ao enlace da dominação e do poder das classes possuidoras com a neutralização ou exclusão das demais classes, que ou só se classificam negativamente em relação a ela (e permanecem inertes), ou se classificam positivamente, mas não podem competir livremente dentro dela e permanecem tutelados. (FERNANDES, 2002, p. 1781).

Nesse sentido, Souza (2003, p. 103) aponta a sociedade alemã como exemplo de onde se verifica, em escala muito menor, o *status* de subcidadania dos indivíduos que sobrevivem do seguro-desemprego. Embora sua condição econômica esteja garantida, sua existência política e social é descartada enquanto não alcançarem os índices de desempenho exigidos pela sociedade capitalista moderna.

Esse cenário pode gerar um contexto de crise para a democracia, visto que sua base de legitimação é precária. Ela implica uma base de sustentação econômica, não política, na medida em que a distribuição de recursos sem a readaptação do espaço público e dos mecanismos institucionais e democracia representativa mantém a subcidadania refém das políticas públicas, sem participar do seu processo de deliberação.

Aliás, o tratamento que o *stablishment* político-jurídico dá aos mecanismos de participação popular positivados na Constituição Federal demonstra a ausência de preocupação com a inserção de sujeitos sociais marginalizados no processo democrático brasileiro. Formado por indivíduos que compõem o *habitus* primário, o *stablishment* político-jurídico brasileiro não confia na abertura do processo decisório, mas apenas na centralização das decisões nos órgãos estatais racionalmente orientados, como afirma Fernandes, que traça um importante panorama do pensamento da elite nacional:

Ele só conta e só confia nas pressões de cima para baixo, que possam ser mobilizadas através da dominação burguesa ou imposta pelo poder burguês; e, nos casos de tensão extrema, só acredita, de fato, nas “pressões de cima para baixo” submetidas ao controle institucional da dominação e do poder burgueses, isto é, que se incorporem e sejam garantidos pelos meios de opressão e de repressão normais ou extraordinários, do Estado nacional. (2002, p. 1782).

Tornando a análise de Fernandes mais contemporânea, verificamos a opção nítida, pactuada social e subliminarmente dentro da parcela modernizada da sociedade brasileira, de que espaço público e Estado pertencem ao *habitus* primário. Somente esses sujeitos são capazes de gerir dentro da racionalidade e axiologia moderna as instituições estatais e a formação da opinião pública.

Ao *habitus* secundário, ou à subcidadania, inserida formalmente na cidadania jurídica, cabe o papel de receptora das políticas públicas dirigidas de forma a legitimar a estrutura, mas não o papel político de gerir em conjunto com a sociedade o Estado brasileiro. Por esse motivo, as reformas estruturais do período Fernando Henrique Cardoso não efetivaram uma democratização de recursos e decisões políticas para a totalidade da cidadania brasileira, e o período Lula, por sua vez, promoveu redistribuições de recursos, mas sem a democratização de espaços democráticos, limitando-se a um processo de legitimação facilmente orientado e sob controle.

2.2 O orçamento público brasileiro: uma leitura crítica

2.2.1 Marcos normativos e práticas orçamentárias

Depois de se estabelecer um delineamento cartográfico do Estado, da cidadania, do orçamento público e de se analisar sua interação no contexto de crise da contemporaneidade e no contexto brasileiro, faz-se necessário uma abordagem das influências desse cenário para o orçamento público no Brasil. E como categoria política e jurídica interligada com as categorias acima citadas, o orçamento público brasileiro também apresenta uma característica cindida entre uma dimensão formal-legal e uma dimensão real, efetivada por meio das práticas políticas, jurídicas e administrativas.

A doutrina classifica o orçamento brasileiro como um orçamento-programa, que foi adotado na década de 1960, sendo ainda contemplado pelo ordenamento jurídico pátrio que trata da matéria financeira do Estado. Orçamento-programa pode ser assim definido:

O Orçamento Programa é aquele tipo de orçamento que apresenta, em primeiro plano, as metas ou os objetivos que a Administração decide levar a efeito em determinado exercício financeiro. Difere do orçamento tradicional, porque este coloca em destaque os elementos de que a Administração dispõe para a execução dos serviços, ou seja, pessoal, material, equipamentos, instalações, serviços de terceiros, encargos diversos, etc., sem preocupação aparente com objetivos a realizar. O orçamento clássico serve às mil maravilhas ao controle político-jurídico das despesas com aqueles elementos, mas não cria, no serviço público, a consciência de missão a efetuar e de custo. O Orçamento-programa, pelo contrário, põe em realce metas, intentos, objetivos e propósitos, inseridos em uma estrutura de programas a realizar em um período financeiro. A grande vantagem, pois, do orçamento-programa é que faz a ligação entre os sistemas de planejamento e finanças, permitindo que planos expressos em unidades fiscais – quilômetros de estrada a construir, número de doentes a atender, etc. – sejam concomitantemente expressos em termos de dinheiro, possibilitando assim levar os planos à execução prática. Isso significa que a característica fundamental do orçamento-programa é a mensuração, em termos físicos, das ações administrativas. (NERLING, 1998, p. 79).

Com essa definição é possível afirmar que o orçamento-programa traz elementos de diversas ordens, apresentando como pontos característicos o planejamento, a programação de execução e o orçamento, que é o definidor tanto dos objetivos traçados como da disponibilidade de recursos necessários para atingir os fins propostos pelo governo.

No Brasil a concepção de planejamento, da qual o orçamento-programa decorre, pode ser identificada já em 1948 no governo Dutra. No entanto, Nerling relata que o orçamento-programa foi adotado, inicialmente, na Constituição da Guanabara em 1961, contando com a orientação de Aliomar Baleeiro, que, na época, era deputado constituinte do novo Estado.⁵⁰ Essa concepção introduziu as seguintes disposições:

[...] a proposta orçamentária deveria condicionar-se aos planos de ação do Poder Executivo; II- obrigatoriamente incluir-se-iam nas despesas as dotações previstas em programas plurianuais aprovados em lei; os fins a atingir com cada despesa deveriam estar expressos qualitativamente e quantitativamente na proposta, aplicando-se a orçamento normas idênticas; IV – a Mensagem que encaminhasse a proposta deveria mencionar, em bases de contabilidade econômica, não só os objetivos fiscais mas também os efeitos de política financeira que presumivelmente dela relutasse. (NERLING, 1998, p. 77).

A instituição do orçamento-programa como padrão único para o setor público foi consolidada com o advento da Lei Federal n. 4.320/64. Com a adoção do orçamento-programa viabilizou-se um sistema de planejamento da administração, pois as diversas

⁵⁰ A técnica do orçamento-programa, adotada inicialmente no Departamento de Defesa dos Estados Unidos, foi efetivamente implementada no Brasil no Estado da Guanabara, após a Assembléia Constituinte do Estado em 1963 e, pelo governo federal, em 1964. (NERLING, 1998, p. 82).

mensurações de metas e suas respectivas quantificações de custo provenientes dos diversos órgãos da Administração Pública são nele inseridas de forma programática.

Na atualidade, o processo orçamentário é regulado basicamente por três principais marcos legais. Em primeiro plano, a Constituição Federal, na segunda seção do capítulo II do Título IV (Da Tributação e do Orçamento), expressa os princípios e normas que regem a formação do orçamento. A própria Constituição, em seu artigo 165, parágrafo nono, previu a necessidade de lei complementar para regular o exercício financeiro, a vigência de prazos, a elaboração e a organização das leis orçamentárias; estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial e condições para a instituição e financiamentos de fundos. É a Lei Complementar 101, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal. Por fim, está ainda vigente a Lei n. 4.320/64, que expõe as normas gerais de direito financeiro para controle dos orçamentos dos entes da federação, bem como de despesas e receitas e elaboração orçamentária. (CHIESORIN JÚNIOR, 2001, p. 74).

A doutrina identifica uma série de princípios de direito financeiro que também incidem sobre a regulação do orçamento. Embora haja discordância sobre quais são esses princípios e sua extensão de incidência na regulação do orçamento, podem-se destacar de forma mais ou menos consensual os princípios da legalidade, da clareza, da unidade, da universalidade, da anualidade, da exclusividade e o da não vinculação⁵¹.

O princípio da legalidade orçamentária está ligado ao próprio surgimento do Estado de Direito e à limitação do poder central, ou seja, os gastos do Estado estão limitados às regras do ordenamento jurídico. Segundo Torres (2008, p. 313), o princípio da legalidade expressa-se por meio de três subprincípios, quais sejam: o da superlegalidade, o da reserva da lei e o do primado da lei.

O subprincípio da superlegalidade remete à ideia hierárquica do ordenamento jurídico, sustentando a supremacia da Constituição na orientação de todo o processo orçamentário e das normas infraconstitucionais que com ele interagem. Assim, o texto constitucional orienta as normas de direito orçamentário, adequando-as aos imperativos constitucionais. Torres (2008, p. 313) afirma que princípios estruturais do ordenamento constitucional, como o da separação dos poderes ou mesmo o princípio democrático, incidem sobre o orçamento de forma procedimental e axiológica.

⁵¹ Torres (2008, p. 168) identifica uma gama mais ampla de princípios ou mesmo uma série de subprincípios. Por ora serão abordados singelamente os mais amplos, deixando para parte posterior do trabalho, que enfoca as dimensões jurídicas do Orçamento Participativo, a análise dos princípios mais afetos ao objeto do trabalho.

O subprincípio da reserva da lei pode ser identificado nos artigos 165 e 167 da Constituição Federal e determina que apenas as leis orçamentárias podem tratar da aprovação dos orçamentos, dos créditos suplementares e dos créditos especiais. No mesmo sentido segue o subprincípio do primado da lei, o qual limita o poder da administração aos espaços deixados pelo legislador, como os atos permitidos pelo artigo 167 da Constituição Federal (realização de despesas, assunção de obrigações, transposição, remanejamento ou transferência de recursos, etc.).⁵² O artigo 165, par. 6º, da Constituição Federal expressa também o princípio da clareza, o qual determina que o orçamento organize as entradas e as despesas com transparência e fidelidade. (TORRES, 2008, p. 318). Esclarece o autor:

Esse princípio da clareza é importantíssimo para o equilíbrio orçamentário e abrange qualquer privilégio, ainda que sob a forma de renúncia de receita, de subvenção ou de restituição-incentivo. [...] Assim sendo, o princípio da clareza orçamentária sinaliza no sentido de que se devem tornar transparentes tanto os privilégios tributários no sentido estrito (= renúncia de receita, gasto tributário, despesa virtual, etc.) como privilégios financeiros que aparecem na coluna das despesas pública, porque todos eles possuem a aptidão de ferir direitos humanos do contribuinte. (TORRES, 2008, p. 321).

O princípio da unidade é mais bem definido por José Afonso da Silva (1999, p. 141) ao afirmar que a unidade decorre de uma concepção de unidade da política orçamentária, não mais de unidade documental. Assim, significaria uma integração uniforme das estruturas orçamentárias e das metas ou objetivos a serem alcançados pela lei orçamentária. Como afirma Nerling:

Conclui-se, pois, que o princípio da unidade orçamentária, na concepção do orçamento programa, não se preocupa com unidade documental; ao contrário, desenhando-a, postula que tais documentos orçamentários se subordinem a uma unidade de orientação política, numa hierarquização unitária dos objetivos a serem atingidos e na uniformidade de estrutura do sistema integrado. (1998, p. 141).

O princípio da universalidade estabelece que todas as receitas e despesas governamentais devem proporcionar uma visão global de todos os envolvidos na atividade financeira do Estado (poderes, fundos, órgãos, entidades da administração direta e indireta). Decorre desse princípio a chamada “regra do orçamento bruto”, que não permite a dedução ou

⁵² A prática orçamentária brasileira tem demonstrado grande habilidade em se aproveitar desses espaços para alterar substancialmente o orçamento público, como se constatará no decorrer do trabalho.

compensação de despesas decorrentes da arrecadação, devendo ser demonstradas em bruto no orçamento.

O princípio da anualidade determina a necessidade da existência de um orçamento anual, que decorre, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, das seguintes razões:

- [...] a) a previsão orçamentária não pode ter uma existência ilimitada, pois estaria fora do alcance da capacidade humana;
- b) sendo periódico o orçamento, há um maior controle quanto à execução;
- c) o contribuinte está mais protegido, eis, que, periodicamente, se pode fazer uma revisão da carga tributária e adaptá-la às necessidades do estado, que, como se sabe variam no tempo e no espaço. (1999, p. 61).

Por sua vez, o princípio da exclusividade prescreve a impossibilidade de o orçamento conter disposições estranhas à previsão da receita e à fixação da despesa, com o objetivo de impedir a inclusão de matérias extraorçamentárias. Assim, a lei orçamentária fica restringida à matéria relativa ao orçamento.

Pelo princípio da não vinculação ou não afetação, que está expresso no artigo 167, inciso IV, da Carta brasileira, nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos. O objetivo é propiciar maior liberdade ao administrador, dando-lhe autonomia para atender às despesas conforme as necessidades, como forma de evitar sobra em programas de menor importância. No entanto, Torres (2008, p. 336) expõe que este princípio tem perdido densidade jurídica na medida em que as sucessivas emendas constitucionais e algumas circunstâncias econômicas e sociais já vinculam boa parte da arrecadação.

Por fim, há o princípio do equilíbrio orçamentário, que ganhou densidade jurídica com o avanço do neoliberalismo. Torres destaca que o ordenamento jurídico nacional incorporou dispositivos normativos⁵³ que determinam a equalização entre receitas e despesas, no entanto sua observação dependeria de aspectos conjunturais, não podendo ser observado restritivamente.

O processo orçamentário é materializado por meio de três leis de iniciativa dos Executivos nos âmbitos federal, estadual e municipal:

1 - *Plano Plurianual*: sua função é de programação econômica e de direcionamento da ação governamental. De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal, deverá estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal, para

⁵³ EC 10/96, EC 17/97 e a Lei de Responsabilidade Fiscal são exemplos citados por Torres. (2008, p. 174).

despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Sua vigência compreende o segundo ano do mandato do Executivo (União, Estados e Municípios) até o final do primeiro ano do mandato subsequente.

2 - *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)*: seu conteúdo é expresso pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁵⁴, compondo-se de: compreender as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientar a elaboração da lei orçamentária anual; dispor sobre alteração na legislação tributária; estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; equilíbrio entre receitas e despesas; metas fiscais; riscos fiscais; programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso, a serem estabelecidos pelo Poder Executivo trinta dias após a publicação da lei orçamentária; critérios e formas de limitação de empenho a serem efetivadas nas hipóteses de risco de não cumprimento das metas fiscais ou de ultrapassagem do limite da dívida consolidada; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financeiros com recursos dos orçamentos; condições e exigências para transferências a integrar a lei orçamentária anual; demonstrações trimestrais apresentadas pelo Banco Central sobre o impacto e custo fiscal de suas operações e concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Esta lei precede e orienta a lei orçamentária anual e deve estar de acordo com o Plano Plurianual.

3 - *Lei Orçamentária Anual (LOA)*: constituída pelo orçamento fiscal (receitas e despesas), pelo orçamento de seguridade social (saúde, assistência social e previdência social) e pelo orçamento de investimentos das empresas estatais. A LOA estabelece a previsão dos recursos que serão arrecadados no exercício financeiro e fixa as aplicações das despesas correspondentes. Nela devem constar apenas dispositivos referentes à fixação de despesas e previsão de receitas. Seus prazos estão estabelecidos na Constituição Federal, nas estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios. (GIACOMONI, 2002, p. 210).

O processo orçamentário desenvolve-se nas três esferas da federação (União, Estados e Municípios) em quatro fases distintas:

1. *elaboração da proposta orçamentária*: de competência do Poder Executivo, que deve levar em consideração o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, previamente encaminhadas ao Legislativo;

⁵⁴ Giacomoni (2002, p. 202) afirma que a Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou significativamente o número de matérias a serem disciplinadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2. *apreciação e votação pelo Poder Legislativo*: que pode propor emendas e alterações de forma limitada;
3. *execução do orçamento*: que coincide com o período do exercício financeiro (1^o de janeiro a 31 de dezembro);
4. *controle da execução do orçamento*, realizado no âmbito interno do Poder Executivo e, no externo, pelo Poder Legislativo, assistido pelo Tribunal de Contas; destaca-se, ainda, o controle popular ou social disposto na Constituição Federal (art. 31, parágrafo 3, art. 74, parágrafo 2, e art.165, par. 3/ Lei Complementar n. 101, art. 48 a 55).

Dentre essas fases, a fase de execução do orçamento tem sido palco de disputas e tensões em face da prática orçamentária brasileira, que confere ao Poder Executivo uma autonomia demasiada. (FEDOZZI, 1999, p. 223). Essa autonomia decorre, basicamente, de duas causas: a primeira, destacada por Laerzio Chiesorin Júnior (1998, p. 83), refere-se à ênfase dada ao controle das receitas e à margem ampla de discricionariedade na efetivação das despesas, limitada ao mero atendimento da legalidade.

Este tipo de atuação em que o Estado é controlado pelo ângulo das receitas, com todas as limitações que lhes são postas, porém pouco atado ou quase livre sob o aspecto das despesas parece demonstrar que o Estado Brasileiro, no plano orçamentário é só formalmente controlado. (CHIESORIN JÚNIOR, 1998, p. 84).

Ocorre que as despesas orçadas devem ser pagas ao longo do período com as receitas nele disponibilizadas. Como o princípio da não afetação impede a vinculação de receitas, o administrador, discricionariamente, determina a ordem das prioridades a serem atendidas, incluindo as despesas extraordinárias. Chiesorin Júnior tenta demonstrar que as despesas orçadas na fase de elaboração e aprovação do orçamento chegam completamente desvirtuadas no momento de sua execução, em face de uma tradição que concede uma discricionariedade desmedida ao administrador.

Comumente constata-se que os administradores públicos se utilizam de autorização contida habitualmente na lei orçamentária, e promovem alterações, transposições ou transferências de dotação orçamentária, entre categorias de despesas, de tal forma que acabam por desvirtuar a feição do orçamento. [...] Embora haja a devida previsão orçamentária para o pagamento de qualquer das despesas, estas não são indiferentes entre si, de tal forma que seja permitido o pagamento de uma e de outra, executada uma obra ou outra, apenas obedecida a formalidade de transposição orçamentária. (CHIESORIN JÚNIOR, 1998, p. 83).

A segunda causa é complementar à primeira, porém na perspectiva da técnica orçamentária efetivada no processo orçamentário brasileiro. Nessa perspectiva, Giacomoni e Fedozzi colocam a razão do excesso de autonomia na forma como se classificam as contas orçamentárias, que acabam por determinar um orçamento, ao mesmo tempo, analítico e sintético.

[...] analítico quando analisa a despesa segundo seu objeto imediato do gasto (pessoal, material de consumo, remuneração de serviços pessoais, encargos, etc.) e sintético na sua programação por atividades e projetos que são aprovados sem explicitação das obras e serviços, constituindo-se, em geral, numa autorização de teto de despesas. É neste sentido que, com exceção das obras de maior porte, que necessitam de levantamento de custos e indicações de fontes de recursos, geralmente as demais atividades não constam formalmente do orçamento, para serem decididas durante a própria execução orçamentária. (FEDOZZI, 2000, p. 109).

Analisando a prática orçamentária, Giacomoni acaba por concluir que o modelo de escolha racional representado nos orçamentos-programas, qualificados por técnicas de pesquisa operacional, análise de sistemas, entre outras, no caso brasileiro não tem passado de uma promessa.

Quase todas as escolhas orçamentárias, inclusive as que vão além da manutenção dos serviços, ou seja, as decisões sobre novos investimentos, ampliações de serviços, etc., não resultam de avaliações técnicas de custos, benefícios e oportunidades entre alternativas concorrentes. [...] E, sendo as demandas e os pleitos em muito superiores aos recursos disponíveis, acaba restando ao Executivo decidir sobre as prioridades com base em valores pessoais, avaliações políticas, interesses particulares, pressões de grupo de interesse, etc. O cenário das decisões orçamentárias está, portanto, mais fielmente representado no paradigma incrementalista. (GIACOMONI, 2002, p. 123).

Segundo esse método, típico do procedimento orçamentário brasileiro na realidade, o orçamento previsto no ano anterior é a base para o ano seguinte, com uma mera projeção de variáveis econômicas e financeiras, isto é, sem qualquer processo mais elaborado de planejamento governamental.

Outro aspecto, apontado por Fedozzi, é que os procedimentos orçamentários referentes a sua elaboração e execução são controlados por uma tecnoburocracia, sendo verticalizados na forma de organização da administração do Estado, o que ocasiona uma centralização das informações e dos documentos nas cúpulas de governo, tornando-os inacessíveis à população. (FEDOZZI, 2000, p. 119).

Tais afirmações demonstram que, no Brasil, o orçamento público, como instrumento de planejamento governamental, é raramente levado a sério, tornando-se, às vezes, mera peça de ficção proporcionada pela dualidade entre o Brasil real e o Brasil formal. Essa prática serve muitas vezes apenas como instrumento de manutenção de políticas patrimonialistas e clientelistas por meio de recursos públicos. O *establishment* político brasileiro fez do orçamento público seu principal instrumento de barganha na relação perversa estabelecida entre o Executivo e o Legislativo em todas as esferas do Estado, deixando de estruturar e contemplar as necessidades da sociedade, que se encontra desprovida de mecanismos de ingerência na sua elaboração.

Boaventura comenta como as práticas orçamentárias brasileiras se desenvolvem de forma clientelista e são uma característica do processo de modernização seletiva:

Contudo em uma sociedade comandada por uma forte tradição autoritária e patrimonialista, como é o caso do Brasil, o orçamento público tem sido menos a expressão do contrato político do que a expressão da sua ausência. Critérios tecnoburocráticos prevalecem na definição do orçamento, critérios suficientemente vagos para permitir a privatização clientelista das decisões públicas que dizem respeito à distribuição de recursos. Uma vez que o jogo político clientelista e seus mecanismos de troca de favores controlam a implementação do orçamento, este revela-se uma ficção, uma prova chocante da discrepância entre o enquadramento institucional formal e as práticas reais do Estado. (SANTOS, 2002, 465).

A incapacidade da sociedade perante o processo de desvirtuamento do orçamento público é mais um reflexo do contexto político e institucional do Estado brasileiro. A decisão sobre a apropriação do fundo coletivo de riquezas do Brasil, mesmo diante da adoção de marcos normativos atuais, continua social, política e juridicamente controlada pelo *establishment* político-jurídico-burocrático, que articula uma legitimidade formal-legal com práticas patrimonialistas, acabando por dirigir as riquezas nacionais ao *habitus* primário da cidadania.

Para superar essa situação o Estado brasileiro precisa de reformas que, além de democratizar recursos, democratizem também espaços de poder, gerando espaços públicos de encontro do *habitus* primário com o *habitus* secundário.

O conflito entre o Brasil modernizado e o Brasil pré-moderno só pode ser gerido dentro de um espaço público juridicamente estruturado e politicamente igualitário, possibilitando o encontro da cidadania em condições de estabelecer uma racionalidade de tipo não sistêmica. Por isso, a possibilidade de efetivação da cidadania como condição do “ser” dignamente estruturado no espaço público só pode ser implementada por estruturas jurídicas

e, sobretudo, políticas que transcendam a racionalidade sistêmica. Em caso contrário, os agentes do *establishment* sempre poderão rearticular seus discursos, blindando jurídica e ideologicamente o acesso ao fundo público de recursos, impossibilitando sua democratização e, conseqüentemente, sua redistribuição.

2.2.2 A natureza jurídica do orçamento público e a dogmática jurídica tradicional

Ao contexto anteriormente analisado acerca dos marcos normativos do orçamento público e das práticas orçamentárias deve-se acrescentar a análise do posicionamento da dogmática jurídica sobre a natureza jurídica do orçamento. Pretendemos demonstrar que a análise sobre a natureza jurídica do orçamento não pode ficar restrita a elementos formais da dogmática jurídica, pois sua interface política de disputa pelos recursos e riquezas nacionais ficaria escondida, impedindo uma adequada proposta para a resolução dos problemas sociais decorrentes da estrutura e práticas orçamentárias brasileiras.

Assim, verificamos que o posicionamento majoritário da doutrina brasileira segue a corrente germânico-francesa, concebendo o orçamento público como lei formal. Essa perspectiva foi desenvolvida inicialmente por Laband, na Alemanha⁵⁵, pela qual o orçamento é um plano de gestão elaborado pelo Executivo e que o Legislativo aprova ou autoriza. Expõe Torres:

[...] entendia tratar-se de simples autorização do Parlamento para a prática de atos de natureza administrativa, pois, “embora do ponto de vista formal seja estabelecido como lei, não é, entretanto lei, mas um plano de gestão.” Pode-se afirmar que até hoje, passando pelo regime de Weimar, continua preponderante na doutrina germânica a teoria da natureza formal do orçamento. (1995, p. 151).

Esse posicionamento doutrinário baseava-se numa classificação das leis segundo o seu conteúdo, não quanto ao órgão que as promulgava. O orçamento poderia se revestir de uma aparência de lei, mas não possuía conteúdo ou imperativos normativos que pudessem qualificá-lo como norma material. Fonrouge expõe o posicionamento de Laband:

⁵⁵ Essa doutrina começou a se desenvolver na Alemanha entre os anos de 1820 e 1840 e passou a ser sistematizada dogmaticamente através da concepção dualista da lei expressa em estudos monográficos de Laband em 1871. Posteriormente é difundida para a Itália e para França, onde sofre pequenas alterações nos posicionamentos de Jèze e Duguít. (FONROUGE, 2004, p. 139).

En outra pasaje expresa que se advierten las consecuencias del principio em virtude del cual el presupuesto, aunque establecido desde el punto de vista formal como una ley, empero no es tal como um plan de gestión. El presupuesto no contiene ninguna regla jurídica, ninguna ordem, nenhuma prohibicion; no contiene mas que cifras. (2004, p. 139).

O orçamento entendido como lei formal, seria caracterizado como um ato, como um procedimento administrativo ou, mesmo, como um programa financeiro elaborado pelo Poder Executivo, cabendo ao Legislativo a aprovação ou autorização. Observamos, pois, uma tendência de fortalecimento do Executivo, que não por acaso orienta a construção da teoria.

É essa finalidade que uma análise meramente positivista encobriria, qual seja, a da construção de uma perspectiva que fortalece o poder central cunhada num momento de crise entre o Parlamento e o monarca na Alemanha. Envernizada pelo discurso científico do positivismo, a teoria tinha a clara intenção de fortalecer o poder do monarca, permitindo-lhe a efetivação de gastos sem a aprovação do Parlamento. Descreve Torres:

O Problema constitucional de princípio passou, então, a dominar a controvérsia. Posteriormente reconciliaram-se os Poderes e em 1876 foi aprovada o Bill de identidade, legitimando os gastos efetivados sem a prévia autorização parlamentar. A doutrina alemã dessa época conseguiu firmar alguns princípios que tiveram mais tarde imensa importância, em virtude de seus posicionamentos positivistas e autoritários. Seja o primeiro o de que o orçamento era ato legislativo de conteúdo meramente administrativo. O outro consistia na afirmação de que os aspectos jurídicos do orçamento se estremam dos políticos; Laband chegava a dizer, na defesa da ciência do direito como trabalho de espírito puramente lógico, que não compreendia a crítica aos que expõe a dogmática do direito positivo segundo deduções lógicas, em lugar de recorrer à pesquisa histórica e às discussões políticas. O terceiro se fundava na inexistência de lacuna na Constituição ou no ordenamento jurídico, donde resultava que a não aprovação do orçamento tornava-se questão política insuscetível de controle jurisdicional ou parlamentar. (2008, p. 67).

A concepção exposta sofre variações no posicionamento de autores franceses, dos quais destacamos Duguit e Jèze. O primeiro atribui ao orçamento uma natureza dicotômica, não o considerando como lei propriamente dita, nem como simples operação administrativa; separa, assim, a parte referente às despesas da referente às receitas, ou, mais precisamente, a parte relativa à autorização para arrecadação de tributos. (JARDIM, 1999, p. 68). No caso desta, quando os tributos são fixados anualmente em conjunto com o orçamento, atribui-lhes caráter de lei material, pois geram obrigações tributárias de conteúdo jurídico para os contribuintes; em caso contrário, não passa de uma operação administrativa. No que se refere

às despesas, o orçamento nunca pode ser considerado como lei, mas como ato administrativo da espécie ato-condição⁵⁶.

Por sua vez, para Jèze, autor mais vinculado à doutrina alemã, o orçamento nunca possui a natureza de uma lei material, sendo uma mescla de atos jurídicos; por isso, deve ser analisado segundo a divisão de recursos e despesas. Fonrouge sintetiza seu pensamento da seguinte forma:

a) en lo que respecta a recursos:

1) si son de naturaleza tributaria, en lo caso de cotarse anualmente, el presupuesto contiene autorizaciones para recaudarlos según reglas jurídicas existentes, de modo que hay al respeto actos-condicion; pero en los regimenes legislativos sin regla de anualidad, el presupuesto no tiene significación jurídica alguna;

2) si no revistem carácter tributario (locación o venta de bienes, etc.), el presupuesto carece de significación , por no surgir del mismo autorizaciones creadoras o recaudatorias;

b) en lo respecta a gastos:

1) si son preexistentes, como en el caso de intereses, pensiones, deuda pública, el presupuesto está desproviisto de significado jurídico, pues el Parlamento se halla ante un deber jurídico, es decir, que su competencia es vinculada;

2) siendo futuros, el presupuesto contiene autorizaciones para crear deudas, es decidir, situaciones jurídicas individuales (contratos de sinistros), por lo cual se trataria de actos-condicion o sin significación jurídica.

Tal concepção apresenta um sério problema quanto à restrição das faculdades do Parlamento, que estaria subordinado a um papel secundário de mera autorização, criando uma séria crise de legitimidade para um instituto de fundamental importância para o desenvolvimento de políticas públicas do Estado⁵⁷. Esclarece-nos Chiesorin Júnior:

Defender que a lei orçamentária se trata de mera lei formal resulta imaginar que não estabeleçam efetivamente obrigações à Administração Pública, atribuindo a esta uma liberdade que não tem e não pode ter, transformando a atuação do Legislativo na elaboração do orçamento em pouco mais que mera formalidade. (2001, p. 67).

Outros dois aspectos negativos são levantados por Torres ao expor que a classificação do orçamento como lei formal retira da lei anual qualquer conotação material relativamente à

⁵⁶ Para Duguit, o ato-condição é: “[...] modalidade de ato administrativo subordinado às situações criadas por atos, estes determinados atos-regra, os quis veiculam comandos gerais e abstratos passíveis de modificação unilateral.” (JARDIM, 1999, p. 68).

⁵⁷ As possibilidades de emendas orçamentárias por parte do Legislativo são extremamente limitadas no caso brasileiro. O artigo 166, parágrafo 3º determina que elas sejam compatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, não podendo indicar novas fontes de receitas a não ser as provenientes da anulação de despesas, limitando-se, ainda, a correção de erros ou omissões no texto do projeto de lei. Para o orçamento de 2008 foram reservados R\$ 11,5 bilhões de reais para emendas parlamentares, num total de receitas primárias estimadas em R\$ 682,8 bilhões.

constituição de direitos subjetivos para terceiros⁵⁸. Ainda, tal classificação tem influenciado o Supremo Tribunal Federal a não examinar as normas da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos anuais, com o argumento de que possuem a natureza de ato político-administrativo. (2008, p. 96).

A natureza formal do orçamento abre espaço demasiado para a discricionariedade do Executivo, que passa a manipular os recursos públicos sem o controle material das ações. Observa-se ainda, segundo Piscitelli (2007, p. 4), o fato de que as prestações de contas que são exigidas do executivo possuem uma característica financeiro-formal, não a materialização de uma obrigação com o cidadão, assumidas e delimitadas nas leis orçamentárias chanceladas pela representação política no Congresso Nacional.

Em suma, a doutrina brasileira segue, majoritariamente, a teoria que classifica o orçamento como lei formal, seguindo uma tradição positivista que acaba por encobrir a decisão política de fortalecimento do Poder Executivo em detrimento da representação parlamentar. Ainda pior, é uma tradição herdada do século XIX e que se encontra descontextualizada do texto constitucional democrático de 1988.

A definição da natureza jurídica do orçamento como lei formal e as suas consequências para o plano jurídico e político não estão em sintonia com a nova ordem constitucional, que consagra o Estado Democrático de Direito, a soberania popular, o princípio da participação política e a cidadania como seus fundamentos. Expõe Canotilho:

O Estado constitucional é “mais” do que o Estado de direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para “travar” o poder (to check the power); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (to legitimize State power). [...] O Estado “impolítico” do Estado de direito não dá resposta a este último problema: donde vem o poder. Só o princípio da soberania popular segundo o qual “todo o poder emana do povo” assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular serve de “charneira” entre o “Estado de direito” e o “Estado democrático” possibilitando a compreensão da moderna fórmula *Estado democrático de direito*. (1998, p. 93).

O orçamento do Estado Democrático de Direito não comporta uma natureza jurídica que permita distorções extremas na tomada de decisões acerca dos recursos e riquezas nacionais, como afirma Fonrouge:

⁵⁸ Na perspectiva atual, o Executivo pode, através de contingenciamentos de dotações, de retenção de recursos ou mesmo cancelamentos de resto a pagar, operar com grande liberdade recursos significativos do orçamento. Dos restos a pagar inscritos em 2005 cerca de 33% foram cancelados; em 2006 a quantia de restos a pagar chegou a R\$ 37 bilhões.

Pero se olvida que esta tendência responde a um concepto político extraño a nuestra tradición democrática, por tener su antecedente em los escritores alemanes de derecho público [...] que niegan al Poder Legislativo el derecho absoluto e ilimitado de votar el presupuesto, por no concebir una negativa total a dotar al Ejecutivo de los elementos necesarios para la atención de sus necesidades lo que poderia conducir –segun ellos– a la disolución del Estado; de aqui los esfuerzos para elaborar una teoria que permita eliminar las facultades soberanas del parlamento y nada mejor al efecto que ver em el presupuesto una simple “norma de administración” com el carácter de “ley formal”, sin in los alcances derogatorios y amplios de las leyes materiales. Es asi como esos autores autocráticos procuram escamotear los derechos más importantes de las representaciones nacionales y, al próprio tiempo, los resultados más decisivos de las luchas políticas. (2007, p. 137).

Embora seja esse posicionamento majoritário da doutrina nacional, é visível que concepção do orçamento como lei formal tem se enfraquecido substancialmente nos últimos anos, por força do texto constitucional de 1988 e da emergência de normas constitucionais que vinculam as receitas públicas a despesas e fundos específicos, como as EC 14/1996, 17/1997, 27/2000, 29/2009, 30/2009, 37/2000, 42/2003 e 53/2006. A própria Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) expõe, na Seção IV – “Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas”, em seu artigo 8º, Parágrafo único, a clara alteração de posicionamento normativo ao tratar da vinculação de recursos. Vejamos:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo Único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Ainda com relação à referida norma complementar, traz o artigo 17: “Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.”

Torres (2008, p. 97) reafirma esse entendimento expondo a criação de tributos vinculados (PIS/Cofins/CSLL, CPMF) e a efetivação de instrumentos jurisdicionais (precatórios, mandado de injunção, ação civil pública e outras ações e instrumentos) para a defesa e garantia de direitos fundamentais e do mínimo existencial. Observamos claramente um movimento político e normativo na direção da diminuição da discricionariedade do Poder Executivo na elaboração e execução do orçamento, bem como no fortalecimento normativo

dos pactos políticos que elegem prioridades orçamentárias, como nos exemplos da educação e da saúde.

Em posicionamento contrário, a concepção do orçamento como lei material vislumbra na lei orçamentária um aspecto de materialidade irrefutável, concebendo o orçamento como um documento unitário e indivisível, emanado do Poder Legislativo no exercício de suas funções; que possui natureza jurídica de uma lei, produzindo todos os seus efeitos como tal. (FONROUGE, 2004, p. 143). Tal conclusão é derivada de um critério orgânico, baseando-se na ligação do órgão editor do orçamento, o Legislativo, e na natureza em que é comunicada ao objeto resultante da atividade legislativa, qual seja: a lei orçamentária. (JARDIM, 1999, p. 68).

O orçamento como lei material, diferentemente da perspectiva anterior, diminui a autonomia do Executivo frente ao Legislativo, bem como gera a possibilidade de direitos subjetivos dos cidadãos frente à Administração Pública, ou seja, de sua natureza de lei material resultam sua eficácia material constitutiva ou inovadora, a impossibilidade de derrogação por regulamento ou norma inferior e a possibilidade de alterar lei hierarquicamente inferior, como bem sustenta Fonrouge:

Puede decirse, a maneira de conclusión, que el presupuesto es un acto de transcendência que regulala vida econômica y social del país, com significación jurídica, y no meramente contable; que es manifestación integral de la legislación, de carácter unitário em su constitución, fuente de derechos y obligaciones para ala administración y productor de efectos com relación a los particulares. Como dice Ingrosso, “es una ley de organización, la mayor entre las leyes de organización”. (2004, p. 145).

Por sua vez, Chiesorin Júnior sustenta a materialidade e obrigatoriedade da lei orçamentária segundo uma concepção de que a lei, num regime democrático, é toda a norma geral provinda direta ou indiretamente da vontade popular e editada no interesse comum do povo. Ainda acrescenta uma interpretação do texto constitucional que diverge da doutrina tradicional, expondo que o artigo 165 da Constituição Federal configura o orçamento, “inapelavelmente”, como lei:

A teor do disposto no artigo 165 da Constituição Federal, verifica-se inapelavelmente, que o orçamento se trata de uma lei, ordinária, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, de vigência temporária (normalmente de um ano), e que possui algumas limitações de natureza procedimental no seu trâmite e na possibilidade de ser alterada pelo Legislativo. (CHIESORIN JÚNIOR, 2001, p. 67).

Essa visão, que atribui ao orçamento uma natureza de lei material, está mais vinculada, numa perspectiva normativa, aos cânones do Estado Democrático de Direito e garante um maior controle da Administração Pública que está vinculada ao orçamento, dando, em tese, maior garantia ao cidadão na observação dos gastos. A lei orçamentária transforma-se numa verdadeira norma de regulamentação do gasto público, o que, do ponto de vista técnico-jurídico de controle da Administração Pública, é, evidentemente, a visão mais adequada, por possibilitar que instituições como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e mesmo o Judiciário exerçam um maior controle sobre esta.

Do ponto de vista político, os ganhos são ainda maiores, pois o orçamento público, entendido como lei material⁵⁹, vincularia o administrador público aos pactos políticos assumidos com os cidadãos, potencializando instrumentos de participação popular como o Orçamento Participativo, impedindo o predomínio da racionalidade sistêmica nos centros de decisões e amenizando as relações clientelistas enraizadas na prática orçamentária brasileira. Assim, ressalta-se novamente a incompreensão da adoção da concepção de lei formal adotada pela maioria da dogmática jurídica nacional, que constitui um posicionamento equivocado tanto na dimensão da nova ordem constitucional, como na dimensão política da realidade que aponta para a necessidade de reestruturação do processo orçamentário.

A estrutura formal-racional torna visível o *deficit* de legitimidade que sofre o Estado, bem como uma gama de reivindicações de movimentos sociais não atendidas por essa estrutura. Segundo Alexis de Tocqueville (1987, p. 103), o Poder Judiciário é composto por homens cuja tradição é manter um instintivo pendor para a ordem, um amor natural pelas formas, um certo desprezo pela participação das massas na política e uma infinidade de hábitos da aristocracia, o que o caracteriza como o último dos poderes da República a transformar-se nos períodos de crise. Sua matriz de pensamento positivista também é um obstáculo para reestruturações inovadoras, como Cittadino argumenta:

⁵⁹ A concepção da lei orçamentária como lei material, traz essa diferenciação básica e fundamental frente à concepção formal, qual seja, a de dar ao orçamento um caráter vinculativo que diminui a autonomia do Executivo frente ao Legislativo. Além de gerar para o cidadão um instrumento normativo para exigir a efetivação de políticas públicas.

O pensamento jurídico brasileiro é marcadamente positivista e comprometido com a defesa de um sistema de direitos voltados para a garantia da autonomia privada dos cidadãos. Uma cultura jurídica positivista e privatista atravessa não apenas os trabalhos de autores vinculados à área do direito privado, mas também caracteriza a produção teórica de muitos dos nossos publicistas. Em todos estes autores a defesa do sistema de direitos se associa prioritariamente aos direitos civis e políticos e menos à implementação dos direitos econômicos e sociais, inclusive pelo fato que defendem uma concepção menos participativa do que representativa da democracia. (2004, p. 14).

Essas características levam a que a dogmática jurídica recepcione melhor categorias e teorias conservadoras do que teorias mais progressistas. Quando a teoria do orçamento como norma material começa a ganhar força e articula-se com a gama de direitos sociais e econômicos da Constituição, o senso comum teórico dos juristas conservadores se redireciona e produz novas formas de limites. Como no caso da teoria da reserva do possível, exposta por Torres e Sarlet, articulada à crise do Estado de Bem-Estar Social e que ganha os contornos de racionalidade típicos do neoliberalismo e do normativismo liberal, gera o enfraquecimento da dimensão jurídica da cidadania, principalmente no aspecto da efetivação dos direitos sociais, uma vez que dentro da matriz de equilíbrio orçamentário propõe o escalonamento de prioridades por meio das estruturas representativas do Estado.

A teoria da reserva do possível, em primeira linha compete ao legislador julgar, pela sua própria responsabilidade, sobre a importância das diversas pretensões da comunidade para incluí-las no orçamento, resguardando o equilíbrio financeiro geral. Seguindo essa linha de raciocínio, as pretensões sociais que exijam gastos financeiros perdem sua dimensão jurídica de exigibilidade, pois só poderão ser efetivadas se estiverem nas condições e previsões orçamentárias do Estado.

No entanto, subjacente ao argumento de racionalidade e equilíbrio dos gastos públicos, apresentado por essa teoria, encontra-se a clara opção de se manter o monopólio sobre as decisões que afetam o fundo público, pois o argumento de racionalidade dos gastos não vem acompanhado do argumento da democratização das decisões sobre os gastos. O fundo público ficaria subordinado aos órgãos e agentes portadores de uma racionalidade de tipo sistêmico, que permitem o gasto de bilhões de dólares para socorrer o sistema financeiro, mas não proporcionam o acesso universal à saúde e à educação, por exemplo. O critério da representatividade política é insuficiente para legitimar decisões de escala global e que podem comprometer gerações de cidadãos.

O *establishment* político-jurídico brasileiro é capaz de desenvolver processos de recuperação ideológica de categorias jurídicas e políticas que acabam por enfraquecer a

dimensão jurídica e política da cidadania. É uma realidade que se agrava porque mantém – e muitas vezes aumenta – a cisão entre a cidadania como *habitus* primário e a subcidadania como *habitus* precário.

Assim, a mera mudança acerca da natureza jurídica do orçamento não basta para o estabelecimento de um procedimento orçamentário democrático ou adaptado à matriz axiológica e constitucional de um Estado Democrático de Direito. Ela é importante, mas insuficiente para a realidade brasileira. A matriz jurídico-institucional do Estado brasileiro deve ser repensada segundo uma nova matriz axiológica, que permita a criação de instrumentos jurídicos adaptados ao contexto político, social e econômico brasileiro; instrumentos jurídicos que democratizem decisões de poder e que interfiram diretamente sobre a apropriação do fundo público produzido pela sociedade brasileira, de forma a estabelecer um ponto de não retorno.

Para empreender essa tarefa é preciso conceber uma nova matriz axiológica para o pensamento jurídico e desmistificar a supremacia da racionalidade instrumental ou sistêmica, comprovando que a democratização de decisões pela criação de espaços públicos que permitam a convivência da cidadania pode gerar decisões legítima e racionalmente estruturadas. Uma racionalidade assim permite o equilíbrio fiscal e o atendimento de demandas legitimamente escolhidas num espaço público construído politicamente e garantido juridicamente.

2.3 Caminhos para uma reforma

2.3.1 Uma nova orientação axiológica: vida, razão libertadora e democracia

Tentamos demonstrar que uma reestruturação do espaço público no seu plano institucional-estatal precisa se assentar numa nova matriz de racionalidade, numa nova matriz axiológica e procedimental. No caso brasileiro, essa nova matriz deve ser desenhada para enfrentar o problema da cisão entre a cidadania e a subcidadania, que se encontra excluída do processo de construção do espaço público e de apropriação do fundo público.

É preciso admitir que as estruturas jurídico-políticas da modernidade estão em crise, e mais, nos países periféricos como o Brasil, não cumpriram seu papel emancipador. Essa estrutura democrática formal-burguesa (LUDWIG, 2006, p. 182) não possui condições de

inclusão da subcidadania que se encontra fora da esfera pública do país, seja pela incapacidade de gerir os problemas locais, seja pelo seu esgotamento nos planos político e epistemológico global. Os sujeitos que habitam a subcidadania não são sujeitos políticos significativamente relevantes, visto que as condições sociais, econômicas e jurídicas não possibilitam sua real inserção e participação. Como expõe Ludwig:

Este “pobre” não tem lugar na comunidade de argumentação argumentativa, porque faticamente excluído e silenciado. Em consequência, não busca acordo (consenso). Busca algo anterior: a condição de possibilidade de todo argumentar; o direito de ser pessoa para poder argumentar numa comunidade de comunicação histórica possível. Portanto é essa a condição prévia: poder de ser parte histórica e faticamente da comunidade. Isto nem sempre (ou então poucas vezes) é possível em nome dos direitos em vigor (positivismo da dogmática vigente e sua *práxis* “espontânea” predominante) na comunidade de comunicação e de vida real (tendo que se valer, em contrapartida, de um “positivismo de combate” ou do “uso alternativo do direito”. (2006, p. 176).

Nas estruturas do espaço público e do Estado brasileiro a subcidadania encontra-se na exterioridade, ou seja, não constroem o espaço público e não participam significativamente da apropriação das riquezas nacionais, pois, possuem com reduzidos instrumentos de inserção. Mesmo quando esses instrumentos de inserção estão presentes transformam o indivíduo num subcidadão subsumido, ou seja, alienado do processo consciente de construção comunicativa do espaço público, pela adoção de uma racionalidade instrumental que torna invisível a concreta existência do indivíduo habitante da subcidadania para o sistema jurídico-político do Estado. Expõe Dussel:

Dos sistemas formais fetichizados ou não (o capitalismo, a educação bancária, o patriarcalismo machista, o racismo discriminatório, etc.) podem ser enunciados juízos de fato meio-fim com pretensão de performatividade ou eficácia sistêmica. Como tal, o sistema não tem sujeitos – no sentido em que o definimos – mas opera como uma subjetividade holística funcional auto-referente. Seu cálculo – inclusive científico – meio-fim não pode incluir, se nos ativermos apenas ao critério formal, a vida dos sujeitos que lhe servem de suporte, freqüentemente invisíveis, das diversas “funções” do sistema. (2000, p. 528).

Ultrapassando alguns aspectos epistemológicos e aplicando as afirmações de Dussel potencialmente na teoria do Estado e na política, podemos afirmar que as estruturas axiológicas que fundamentam a concepção de Estado Moderno e de espaço público não valoram significativamente o indivíduo e tornam opaca a sua existência.

Podemos tomar o exemplo de um indivíduo que pertença ao que denominamos “subcidadania”, ou seja, desprovido das características do *habitus* primário, que hipoteticamente esteja precisando adquirir medicamentos caros para o tratamento de uma enfermidade terminal. Este indivíduo percorrerá todo o sistema de saúde público e, diante da inexistência de recursos, pode ter a sua pretensão negada no plano administrativo. Diante da negativa, ele procurará o líder político local, vereador ou deputado, que numa relação clientelista poderá lhe fornecer os medicamentos à custa da alienação de seus direitos políticos. Essa circunstância legitimaria a troca de favores políticos e reafirmaria o papel de subcidadão do indivíduo.

O mesmo sujeito ainda poderia se socorrer de mecanismos jurisdicionais acionados por meio de assessorias jurídicas assistenciais (Defensoria Pública, núcleos de prática jurídica de universidades, Ministério Público, etc.). Neste caso, estaria sujeito à decisão da burocracia jurisdicional, que estabeleceria um amplo debate sobre as condições fiscais do Estado e a efetivação de princípios constitucionais, podendo, ao final, conceder tais medicamentos. Novamente, pois, sua pretensão poderia ser atendida, mas agora de forma impessoal e segundo uma racionalidade moderna que o coloca como sujeito de direitos e concede sua pretensão individual sem que ele entenda, efetivamente, como esse processo burocrático se desenvolveu.

No entanto, essas duas formas de resolução do problema, típicas do contexto brasileiro, não resolvem a questão do acesso universal à saúde, visto que negam ao indivíduo a capacidade de decidir sobre a alocação do fundo público que ele ajudou a produzir. Ainda, como sistemas performáticos marcados pela racionalidade instrumental, a variação de condições econômicas, políticas e sociais – já citamos como exemplos a crise fiscal e o ressurgimento de teorias como a reserva do possível – pode trazer novos processos de exclusão, que, além de negarem a participação política, negarão também a possibilidade de subsistência digna.

Como expõe Dussel (2000, p. 566), construir a casa do sem-teto é um dever ético exigido pelo princípio-libertação, mas uma casa na qual a vítima possa participar simetricamente na elaboração de sua arquitetura e colaborar na sua edificação real. Seguindo essa linha de raciocínio, mas passando do diagnóstico para a fase propositiva, vemos que Dussel expõe três elementos edificantes para a proposta de trabalho que pretendemos desenvolver aqui. O primeiro é a formulação de um princípio ético-material universal, estruturado na passagem de enunciados descritivos de condições de reprodução da vida humana para enunciados normativos. (p. 138).

Para essa formulação Dussel expõe que a vida humana possui uma dimensão biológica que pode ser objeto de enunciados descritivos, bem como a autoconsciência dessa vida a partir de uma atividade neurocerebral. Assim, a responsabilidade de seus atos é consequência da consciência e, mesmo, da sua autoconsciência. Além disso, o ser humano se constitui, originariamente, por meio de uma relação intersubjetiva, ou seja, de sua interação comunicativa numa comunidade viva. Esse aspecto também determinará a inclusão desse ser numa comunidade estruturada culturalmente, que compartilha significações e valores.

Afirma Dussel:

Poderia parecer então que todo o enunciado descritivo de momentos constitutivos do ser vivente humano como humano inclui sempre, necessariamente (por ser um sujeito humano e não outra coisa) e a partir de sua origem, uma auto-reflexão responsável que “entrega” sua própria vida à exigência de conservá-la – e mais se considerarmos que a motivação do puro instinto específico se transformou em exigências de valores culturais. [...] Com efeito, a conduta comunitária lingüística, com costumes regulados por valores, impediu evoluir instintivamente, porque o fez culturalmente. A normatividade ética vem a substituir o comportamento da espécie animal, a história suplanta e supera muitos momentos genéticos. A espontaneidade livre e auto-reflexiva humana abre um imenso horizonte às decisões não estimuladas, mas, entre a segurança do instinto e a pura arbitrariedade de uma liberdade sem limites, a ética delimita uma conduta regulada por deveres, obrigações, exigências racionais (que tem como parâmetro material a fronteira que divide a vida da morte). (2000, p. 140).

A vida e sua reprodução estão sob a própria responsabilidade do ser humano e, como único vivente responsável, ele o faz eticamente. A vida é colocada como um *a priori*, pois está aí desde sempre e traz consigo a possibilidade de autorresponsabilidade como uma espécie de projeto ético compartilhado com a comunidade (DUSSEL, 2000, p. 141). Por meio desse *a priori* da vida, Dussel fundamenta a passagem para a dimensão ético-normativa, ou seja, a vida espontânea e a capacidade de autoconsciência geram uma obrigação de preservar e desenvolver a vida.

A partir do ser-vivente do sujeito humano pode-se fundamentar a exigência do dever-ser da própria vida, e isto porque a vida humana é reflexiva e auto-responsável, contando com sua vontade autônoma e solidária para poder sobreviver. Eis aqui a fragilidade, mas ao mesmo tempo a necessidade da ética, em seu nível deontico, como normativa. Se a humanidade perdesse esta consciência – e parece que está perdendo, como se pode verificar na insensibilidade do assassinato do Outro, diante da miséria da maioria de seus membros no Sul do planeta terrapoderia precipitar-se num suicídio coletivo. O viver transforma-se assim de um critério de verdade prática numa exigência ética: no dever viver. (DUSSEL, 2000, p. 141).

Esse “dever viver” como princípio ético materialmente estabelecido deve orientar os momentos posteriores, sejam eles formal-procedimentais, sejam de factibilidade, críticos ou de libertação. É o princípio estruturante de qualquer projeto de construção social que se estabeleça enquanto projeto ético para a humanidade, ou seja, também funda o conjunto de relações institucionais de uma sociedade.

Toda a arquitetura institucional das relações sociais, estatais ou mesmo de mercado possuem como objetivo fundamental a reprodução da vida. Expõe Dussel:

Nesse sentido, o conteúdo (ou matéria) de toda a política (de seus atos, instituições, etc.) é em última instância, a vida humana, a vida concreta de cada um, a “vida nua” – mais concreta que a a nuda vta de G. Agamben. Toda ação ou instituição política tem como conteúdo a referência à vida. A agricultura produz alimentos para a vida. Os caminhos cortam a distância para cumprir funções que, de mediação em mediação, são sempre ao final alguma dimensão da vida humana. A esse respeito, a política cria condições para a possibilidade da vida da comunidade (e de cada membro) e para seu acréscimo : uma vida possível; uma vida qualitativamente melhor. (2007, p. 78).

O segundo elemento edificante é a estruturação do princípio da libertação, e aqui a dimensão política de reestruturação das instituições do Estado ganha densidade. Na verdade, Dussel (2000, p. 506) propõe uma concepção de racionalidade libertadora para caracterizar a atuação dos sujeitos sociais da exterioridade do sistema, ou seja, para o filósofo latino-americano, todo sistema que se afirma da modernidade possui uma exterioridade negada, cuja atuação social deve ser pautada por uma racionalidade libertadora.

É o exemplo da subcidadania brasileira, que se identifica como uma exterioridade ao núcleo da elite de cidadãos do espaço público e do Estado brasileiro. Esse *habitus* precário deve atuar de forma racional, embora essa racionalidade não se identifique com a racionalidade de tipo instrumental ou sistêmica, ou seja, numa relação meio-fim. Caso contrário, sua atuação seria meramente uma inserção que posteriormente seria subsumida, passando a integrar o sistema de forma secundária e, portanto, não transformadora. No caso do exemplo antes citado, seria do indivíduo que substituiria a ação clientelista da política pela ação burocrática do sistema: no primeiro momento, sua existência é negada pelo plano institucional; no segundo, ele ganha o papel de destinatário dos serviços do Estado, mas não desempenha o papel protagonista da ação política. O ganho significativo seria o da dimensão jurídica da cidadania, o que é especialmente relevante, mas insuficiente, diante da crise do próprio sistema moderno estatal e de eventuais retrocessos do sistema jurídico positivamente

estruturado, tais como a flexibilização, desregulamentação, reserva do possível, entre outras características teóricas e técnicas que se configuram na proposta hegemônica da atualidade.

Assim, a razão libertadora é entendida como uma racionalidade estratégico-crítica articulada a partir da exterioridade do sistema; é uma razão estratégica, mas mediada pela vida humana, o que significa dizer que, diferentemente da razão instrumental, não pauta o êxito como fim sem mediações valorativas. Como afirma Dussel:

Uma razão estratégico-crítica não é uma razão estratégica que simplesmente procura realizar os “fins” que as táticas ou circunstâncias impõem. Esta seria a posição de Max Weber, para quem os “fins” são inevitavelmente os de uma cultura dada, uma tradição vigente, e como tal devem ser aceitos – posição, por um lado, “conservadora” e, por outro “irracional”, já que não pode dar razões baseadas em princípios éticos a favor ou contra os meros valores ou fins existenciais. A razão estratégico-crítica, pelo contrário “não tem as mãos livres” como os “que buscam só os êxitos práticos. Procurar um “fim” e sua realização (só o êxito da ação) pode ser eficaz (e é o próprio de um triunfador), mas pode ser que nada tenha a ver com a ética e com a ética crítica (quer dizer, com a reprodução da vida e a participação simétrica de toda a humanidade. (2000, p. 512).

A razão libertadora é, portanto, uma razão estratégico-crítica que possibilita uma ação transformadora, ou seja, não busca apenas a inserção, mas, sobretudo, a inserção com transformação. Seguindo a linha de Dussel:

A razão estratégico-crítica em seu exercício último ou concreto realiza a ação transformadora, partindo do exercício dos princípios críticos da razão prático-material e discursivo formal, das teorias científicas críticas, dos projetos alternativos formulados, do uso da razão instrumental técnico-crítica, na realidade empírica, tendo em conta os “diagramas” das “relações de poder” – para falar como Foucault, mas em nosso caso, incluindo também a microfísica do poder. (2000, p. 506).

Nesse ponto, Dussel contribui ao expor uma matriz calcada num critério material para a reformulação institucional de um Estado assentado, basicamente, em critérios procedimentais e formais:

Por tudo isso, a legitimidade deveria ser definida – num sentido primário e básico – como a autovalidação comunitária que se outorga a uma ordem política (ou a outros sistemas práticos), a partir da capacidade empírica da dita ordem a) de reprodução e desenvolvimento da vida dos sujeitos (o material) e b) da participação intersubjetiva simétrica na tomada de decisões dos afetados (o formal), sendo tudo isso possibilitado c) por mediações instrumentais eficazes (a factibilidade), o que como resultado cria um consenso fundamental de aceitação da indicada ordem política (ou outras). (2000, p. 551).

Dussel fornece um critério material para reformular as instituições, o qual ultrapassa uma concepção formal de democracia e a base de legitimação racional-legal do Estado Moderno. Trata-se de um critério que liga o momento formal, a necessidade de legitimação pelo procedimento, com o critério material de possibilidade de reprodução da vida digna.

Nesse ponto podemos retirar o terceiro elemento edificante, qual seja, o conceito de democracia, entendida por Dussel (2007, p. 81) como a institucionalização das mediações que permitem executar ações e instituições, exercícios delegados do poder, legítimos. Segundo o autor, é o princípio democrático que empresta legitimidade para a ação política e para a estrutura institucional, exposto da seguinte forma:

Devemos operar politicamente de tal maneira que toda decisão de toda ação, de toda organização ou das estruturas de uma instituição (micro ou macro), no nível material ou do sistema formal do direito (como o ditado de uma lei) ou em sua aplicação judicial, ou seja, no exercício delegado do poder obediencial, seja fruto de um processo de acordo por consenso no qual possam da maneira mais plena participar os afetados (dos que se tenha consciência); tal acordo deve decidir-se a partir de razões (sem violência) com o maior grau de simetria possível dos participantes, de maneira pública e segundo a institucionalidade (democrática) acordada de antemão. A decisão assim tomada se impõe à comunidade e a cada membro como um dever político, que normativamente ou com exigência prática obriga legitimamente o cidadão. (DUSSEL, 2007, p. 82).

Dussel (2007, p. 83) acrescenta que dentro desse conceito nenhuma decisão institucional é perfeita, ou seja, pela necessidade de operacionalização a decisão tomada ensejará sempre uma exterioridade negada ou perdedora. Portanto, não pode alcançar o *status* de uma “verdade prática”, imutável, que encontrará na exterioridade ou no voto vencido a possibilidade de mudança e até mesmo de progresso.

Dessa conceituação podemos diferenciar o princípio democrático de sistemas democráticos concretos, como sistema democrático liberal, deteriorado pela crise de legitimidade, bem como vislumbrar novos mecanismos de democracia, como expõe Dussel:

O todo do sistema democrático liberal, por exemplo, é igualmente, um sistema concreto. De maneira nenhuma é um princípio normativo e nem sequer um exemplo a imitar. É fruto de um processo histórico que cada comunidade metropolitana e colonialista (Reino Unido, França, Estados Unidos, etc.) ensaiaram com êxito. Os sistemas democráticos pós-coloniais e periféricos deverão estudar instituições concretas e, a partir do princípio democrático, criar novos sistemas concretos, factíveis, apropriados. (2007, p. 84).

O caminho apontado para a realidade latino-americana é o da democracia participativa e do fortalecimento da sociedade civil em detrimento das estruturas burocráticas do Estado, na medida em que ela fortalece os elementos de inclusão da exterioridade representada pela subcidadania. Não podemos confundir a linha de pensamento de Dussel com a concepção de um “Estado mínimo”, mas, sim, a ideia de um “Estado subjetivado”⁶⁰, ou seja, um Estado permeado por instituições de participação popular que substituiriam os pesados aparelhos burocráticos deteriorados pela crise de legitimidade.

O princípio democrático deve servir de orientação para a transformação do Estado e da sua legitimidade racional-legal, sustentado na democracia liberal, estruturando novas instituições, permanentemente abertas à participação popular em busca de uma legitimidade material.

É importante frisar que Dussel expressa claramente que a visão desta legitimidade material sempre deve ser estabelecida de fora para dentro, sob pena de se perder o critério. Em outras palavras, expõe a necessidade de que todo o sistema seja revisto pela visão de quem não usufrui deste sistema, possibilitando uma concepção crítica que afasta a legitimidade da dominação (no sentido weberiano) e a ideia de concessões de direitos por caridade⁶¹.

⁶⁰ Expõe Dussel (2007, p. 158): “‘Estado Subjetivado’, onde as instituições diminuiriam devido à responsabilidade cada vez mais compartilhada de todos os cidadãos (O Estado somos todos nós) junto à aplicação da revolução tecnológica eletrônica eu diminui quase a zero o tempo e o espaço da participação cidadã quanto a solicitar a opinião da cidadania para constituir o consenso ou cumprir trâmites burocráticos.”

⁶¹ A importância de uma resposta institucionalizada ao atendimento dos direitos sociais das camadas pobres da população é fundamental para a continuidade da democracia. Na história brasileira, a dominação carismática foi bem utilizada por líderes regionais e nacionais e não trouxe bons resultados, ou resultados generalizáveis para uma vida democraticamente institucionalizada. Um povo pobre tende a escolher, primeiro, a subsistência e, só depois, a liberdade de escolher.

A práxis da libertação, pelo contrário, opõe-se a esses três tipos de dominação “legítima” (cada uma delas hegemônica em suas respectivas épocas clássicas, diríamos com Gramsci). A comunidade de vida e comunicação crítica não é meramente carismática – evidentemente é antiburocrática e antitradicionalista -, mas levanta-se contra o sistema estabelecido (legal e legítimo, tradicional, burocrático, com seus “feiticeiros” carismático, ao modo de Hitler ou dos fascismos, dos nacionalistas burgueses, ou das novas religiões carismáticas cristãs ou fundamentalistas muçumanas) por outros critérios de verdade, validade e factibilidade, critérios intersubjetivos; por outros princípios normativos anteriores desta Ética da libertação. A crise de legitimidade (como lento processo de deslegitimação) e criação de nova legitimidade (contra o processo forçado de legitimação do sistema vigente em crise tenta) exige distinções que nem Weber nem Habermas conseguiram – por causa da estreiteza de seu marco teórico. Fique claro, então, que a legitimidade da qual parte e vai se afirmando a práxis da libertação não é nenhum dos três tipos de dominação weberianos, mas um situado em outro nível prático: a legitimidade que alcançam os novos sujeitos sociais emergentes, e que não se fundamentam, pelo menos em seus começos, em nenhum tipo de dominação - mas de organização com uma certa disciplina interna. (DUSSEL, 2000, p. 558).

Dussel absorve a ideia de uma racionalidade comunicativa de Habermas que se contrapõe ao processo de perda de legitimidade, mas transcende a mesma perspectiva ao propor um momento material de legitimidade. Nesta concepção, o plano institucional deve fornecer instrumentos suficientemente amplos de participação no processo democrático e de subsistência material da vida digna para os excluídos do sistema do modo de produção e do próprio plano institucional do Estado. Caso assim não ocorra, qualquer processo de revolta social estaria legitimado contra essa ordem, legitimada de forma racional-legal, mas deslegitimada materialmente para os excluídos, criando um ponto de tensão permanente que as instituições tradicionais do Estado Moderno resolvem com o uso da violência legal:

O estado que desmantela o antigo “estado benfeitor”, através de privatizações – que permitem realizar o capital fictício financeiro do países centrais em capital produtivo – e políticas monetaristas de recessão econômica, efetua uma coação legal mas crescentemente ilegítima, ante um povo que não pode mais aceitar uma ordem política que o vitimiza com o desemprego, a fome e a miséria. São ações do estado que adquirem o rosto da pura violência, a repressão legal ilegítima. Desta maneira, a crítica que se origina da ordem material das vítimas deslegitima a validade formal e aparentemente democrática e as ações desses movimentos sociais, suas práxis de libertação, nunca podem ser consideradas como violentas, mas significam uma coação legítima, embora frequentemente ilegal. (DUSSEL, 2000, p. 553).

Limitando substancialmente a concepção de Dussel para os fins deste trabalho, verificamos que a leitura e a reformulação de uma ordem política e institucional, segundo um critério material e, sobretudo, clara orientação para a inclusão, atende a duas dimensões da crise do espaço público brasileiro: a) dimensão político-institucional – a realidade social brasileira é desenhada por um processo de modernização seletiva da sociedade e do Estado

que exclui do processo de apropriação de riquezas e do processo de deliberação política a maioria da população; b) dimensão jurídico-institucional – compreendida como a perda de legitimidade diante do não cumprimento da ordem constitucional estabelecida em 1988, principalmente na efetivação de direitos sociais e da ampliação da participação popular.

2.3.2 Orçamento público: um local estratégico para reformar

Dentro da matriz apontada por Dussel, uma reforma institucional do Estado só teria uma função transformadora e eficiente para resolver os dilemas sociais na medida em que puder atender a dois critérios: a) estabelecer a possibilidade de reprodução da vida digna; b) criar um espaço amplo de troca de intersubjetividades, ou seja, um local para a amplificação da racionalidade comunicativa⁶². É justamente por estabelecer esses dois critérios que a orientação axiológica da razão da libertação atende às dimensões da crise brasileira. Como já abordamos, o Brasil vive um processo de modernização seletiva que coloca o centro em atrito com a periferia; por isso, qualquer reforma política, jurídica e institucional deve ser pautada por esse pressuposto.

Desde a democratização do país em 1985, o Brasil não conseguiu desenvolver um projeto institucional de Estado que articule de forma satisfatória desenvolvimento e igualdade social. A consequência é que, em 2005, os 50% mais pobres detinham apenas 12% da renda nacional e os 10% mais ricos, 46%, ou seja, a distância entre os mais ricos e os mais pobres permanece inalterada (SOUZA, 2003, p. 120). Os dois governos mais significativos desse período, Fernando Henrique Cardoso e Lula, não conseguiram implementar mudanças estruturais que possibilitassem a superação deste problema.

Fernando Henrique Cardoso estruturou todo um processo de reforma do Estado por meio de uma matriz axiológica e teórica construída para a realidade europeia⁶³ e, no plano econômico, seguiu as regras do FMI. O ponto positivo do seu período foi o aperfeiçoamento do orçamento público com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, na perspectiva técnica, representou significativo avanço.

⁶² É importante salientar que a racionalidade comunicativa, na concepção elaborada por Habermas, é subsumida pela racionalidade libertadora na concepção de Dussel. Assim, a racionalidade comunicativa não é descartada, mas passa a ser mediada pela significação do a priori que Dussel define como o valor Vida.

⁶³ Trata-se, sobretudo, do plano de reestruturação do Estado e do fortalecimento do espaço público não estatal. Para saber mais BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP, 1999.

O governo Lula é, igualmente, frustrante do ponto de vista das reformas institucionais necessárias para a transformação do país. A implementação de políticas sociais é significativamente forte, mas calcada no seu poder e carisma pessoal, que impõe ao *establishment* político e jurídico brasileiro um pesado ônus, embora represente um alívio na situação de alternância em face da inexistência de reformas institucionais do Estado. A legitimação carismática, desenvolvida por Lula, e a legitimação racional-legal e patrimonialista, desenvolvida pelo *establishment* político e jurídico brasileiro, é conflituosa e, ao mesmo tempo, articulada. No entanto, o que interessa para o presente trabalho é que dessa relação não emergirá nem se desenvolverá uma reforma institucional do Estado e se, no período Fernando Henrique Cardoso, o analgésico foi o real, no período Lula são as políticas sociais e seu carisma pessoal⁶⁴. Em suma, não basta a alternância no poder para que se estabeleça um processo de transformação da realidade social e o aprimoramento do Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto em que o plano institucional se encontra, um ponto estratégico a ser reformulado segundo uma nova matriz axiológica é o orçamento público. A natureza fiscal do Estado Contemporâneo atribui ao orçamento público grande importância, uma vez que é o instrumento que orienta todas as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado. Desde 1215, na Inglaterra (ASSIS, 1999, p. 70), até o fim do século passado, quando ganhou os contornos de plano de ação governamental, o orçamento público vem se caracterizando como o principal instrumento formal de importância administrativa, econômica e contábil das instituições do Estado. É, sem dúvida, uma decisão política fundamental para a administração estatal, sintetizando grande parte da normatização da cidadania, além de expressar como se efetiva grande parcela da produção do fundo público, da riqueza pública como é apropriada e redistribuída. (FEDOZZI, 1999, p. 106).

O orçamento público é a norma que gera a totalidade das ações governamentais, cuja reformulação pode significar uma ruptura com as tradicionais formas de gestão patrimonialista da história brasileira, bem como um avanço significativo na criação de um instrumento que possa enfrentar as desigualdades sociais e a crise de legitimidade do Estado. Em suma, sua reestruturação deve enfrentar três desafios: as políticas clientelistas enraizadas na estrutura política nacional, as desigualdades sociais e a crise de legitimidade em face da invasão sistêmica de seus centros decisórios.

⁶⁴ Para saber mais: SADER, Emir. *Governo Lula: decifrando o enigma*. São Paulo: Viramundo, 2004.

Usando como fio condutor a realidade local e estabelecendo como critério valorativo o princípio da vida, mais do que os tradicionais argumentos e mecanismos argumentativos da dogmática jurídica, propõe-se uma reformulação nos procedimentos institucionalizados de apropriação e redistribuição dos recursos públicos. Os desafios da realidade brasileira não podem ser resolvidos com a importação de teorias jurídicas distantes da nossa realidade, que se implementam formalmente, mas não alcançam efetividade social significativa. É necessário se embasar em experiências adaptadas ou mesmo construídas tomando por base a realidade local, que demonstrem eficiência para a resolução da crise híbrida do Estado e da sociedade brasileira, cindida numa dimensão institucional moderna e numa dimensão social e política pré-moderna.

Para essa tarefa optamos, portanto, por uma experiência nacional que tem demonstrado eficácia no enfrentamento dos desafios acima expostos, qual seja, o Orçamento Participativo. A experiência de gestão pública denominada “Orçamento Participativo” tem ganho relevância e, muito embora seu desenho institucional não tenha uma previsão normativa, é crescente o número de Municípios que estão adotando esse instrumento.

Segundo pesquisa realizada pela Fundação Ford, existem cerca de 103 experiências de práticas orçamentárias associadas e identificadas com o Orçamento Participativo no Brasil, as quais se caracterizam por uma capacidade política e um desenho institucional que contemplam de forma mais eficaz a participação popular e o controle dos gastos públicos por parte da sociedade. É uma experiência considerável de um instrumento de relação entre sociedade e governo que poderá fornecer, empiricamente, um desenho institucional diferenciado.

Quadro 2 – Demonstrativo das experiências de Orçamento Participativo no Brasil

Estado	Nº de Municípios	Percentual de experiências vinculadas ao Orçamento Participativo por Estados
Acre	01	01,0
Alagoas	01	01,0
Bahia	01	01,0
Ceará	03	03,0
Espírito Santo	03	03,0
Maranhão	01	01,0
Minas Gerais	14	14,0
Pará	01	01,0
Paraná	12	12,0
Pernambuco	04	04,0
Piauí	02	02,0
Rio de Janeiro	09	09,0
Rio Grande do Sul	21	20,0
Rondônia	01	01,0
Santa Catarina	06	06,0
São Paulo	22	21,0
Sergipe	01	01,0
Total	103	100,0

Fonte: RIBEIRO (2003, p. 29)

Marquetti e Campos estimam que em 2004 o número de habitantes vivendo em municípios com Orçamento Participativo era de 36.707.697, um aumento significativo com relação ao ano de 2000, quando se apresentou o número de 14.788.741, ou seja, uma expansão de 14,5 milhões de pessoas (2008, p. 20). Essa expansão se deu em todos os níveis de cidades, o que pode ser demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 – Número percentual de experiências de OP, por tamanho de população, no Brasil 1997 -2004

	Cidades	Cidades com OP		Cidades com OP (%)	
		1997-2000	2000-2004	1997-2000	2000 -2004
De 100.001-200.000 hab.	117	12	26	10,3	22,2
De 200.001 -500.000 hab	76	14	29	18,4	38,2
De 500.001 – 1.000.000 hab	18	4	7	22,2	58,3
Acima de 1.000.000	12	4	7	33,3	58,3
Total	223	34	69	15,2	30,9

Fonte: MARQUETTI; CAMPOS (2008, p. 20)

Para que a política de participação popular seja caracterizada como Orçamento Participativo faz-se necessária a presença de três dimensões, que foram inspiradas do modelo de Porto Alegre: a primeira diz respeito à definição das preferências; a segunda relaciona-se com a capacidade de transcrever as preferências dos cidadãos para o orçamento; a terceira refere-se à capacidade dos participantes de controlar a execução de suas demandas. (MARQUETTI; CAMPOS, 2008, p. 18).

3 A criação do Orçamento Democrático: uma mudança principiológica para a dogmática jurídica

3.1 O Orçamento Participativo: as principais experiências nacionais

As experiências identificadas ou denominadas de “Orçamento Participativo” proliferaram nos municípios brasileiros até o ano de 2004, podendo ser identificado um total de 103. Seu surgimento remonta às décadas de 1970 e 1980, quando administrações ligadas ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) implementaram políticas de participação popular nos municípios de Lages/SC, Pelotas/RS, Boa Esperança/ES e Vila Velha/ES.

No entanto, a bibliografia sobre o assunto é unânime em apontar a experiência de 1989 no município de Porto Alegre como um marco no processo de institucionalização do Orçamento Participativo. Foi sob a administração do Partido dos Trabalhadores, perpetuando-se durante 16 anos, que tal experiência ganhou densidade, com a construção de uma estrutura complexa de participação popular. Seu modelo serviu de parâmetro para a quase totalidade das experiências que se seguiram no âmbito nacional e influenciou significativamente experiências internacionais, sobretudo depois do reconhecimento obtido pelo Programa de Assentamentos Humanos (Habitat/1996), da Organização das Nações Unidas, como uma das melhores práticas de gestão urbana do mundo. (VITALE, 2005, p. 675).

A título de exemplificação, das experiências internacionais podem ser citadas as cidades de Buenos Aires, Córdoba e Rosário, que, por sinal, são as mais populosas da Argentina. Ainda, Montevideu (Uruguai), Assunção (Paraguai), Negrete e Monte Pátria (Chile), Cantón Morana (Equador), Villa el Salvador (Peru), Saint Denis (França), Barcelona e San Sebastián (Espanha). (VITALE, 2005, p. 676).

Além disso, é a estrutura do Orçamento Participativo de Porto Alegre que, pela sua complexidade e durabilidade⁶⁵ durante as sucessivas gestões, fornece uma base empírica normativa mais substancial para os fins desta pesquisa. Como exemplo, há a criação de critérios para a redistribuição de recursos, que no OP de Porto Alegre se encontra num

⁶⁵ Observa-se que, mesmo depois que Partido dos Trabalhadores deixou a administração do Município, o Orçamento Participativo continuou sendo a principal ação político-administrativa da Prefeitura. Alíás, a atual administração, ligada ao PMDB, assumiu o compromisso político de manutenção do Orçamento Participativo nos moldes desenvolvidos, como estratégia para a vitória nas eleições, fato que demonstra o grau de densidade social e de institucionalidade dessa prática.

patamar de densidade e complexidade normativa mais elevada ao combinar três dimensões com diferentes pesos: a) população; b) carência; c) prioridade temática da região.

Vitale (2005, p. 675), ao comparar os critérios para a redistribuição de recursos entre cinco municípios que implementaram o OP em períodos próximos, conclui demonstrando essa peculiaridade de Porto Alegre.

Quadro 4 – Critérios distributivos adotados

Municípios	Critérios Distributivos
Porto Alegre	População; carência; prioridade temática da região
Belo Horizonte	População e renda (até 1998); número de vezes que a demanda foi apresentada (1999 - 2000); IQVU e voto dos delegados (2001 – 2002)
Belém	População; carência. prioridade da região
Campina Grande	Não há
Madianeira	População; carência; prioridade da região
Itapecerica da Serra	Nota dada pelos conselheiros após caravanas; densidade populacional.

Fonte: VITALE (2005, p. 694)

Em comparação com Belo Horizonte, o elemento que se destaca é o amadurecimento das instâncias de participação com relação à política institucionalizada. O desenho do OP de Porto Alegre articula melhor instâncias do poder público e instâncias de participação, obtendo um melhor resultado na efetivação de políticas que afastam o clientelismo, como expõe Avritzer, tomando por base pesquisa realizada nas duas cidades.

Quadro 5 – Comparação dos mediadores políticos antes e depois o OP

	Porto Alegre		Belo Horizonte	
	Sim	Não	Sim	Não
A comunidade conseguia obter acesso a benefícios materiais antes da existência do OP?	62,7%	37,3	49,3	49,3
De que modo os benefícios eram conseguidos?	Mobilização da comunidade	Recorriam a políticos	Mobilização da Comunidade	Recorriam a políticos
	54%	41%	34%	60%
A comunidade obteve ganhos materiais com o OP?	Sim	Não	Sim	Não
	89,6%	11,4%	60,3%	39,7%
Houve a necessidade de obtenção de algum tipo de intervenção extra-OP?	Sim	Não	Sim	Não
	28%	72%	32,9%	67,1%
Houve Intervenção de Políticos?	Sim	Não	Sim	Não
	0%	100%	7,3%	92,7%

Fonte: AVRITZER, 2005, p. 197

A questão levantada por Avritzer não exclui as contribuições da experiência de Belo Horizonte; apenas demonstra que em Porto Alegre a institucionalidade do Orçamento Participativo criou um horizonte de previsibilidade que aumenta sua densidade de participação e de efetivação das políticas públicas em padrões diferenciados. (2005, p. 219). A tendência, no entanto, é de que o OP Belo Horizonte alcance o grau de efetividade do OP

Porto Alegre, pois políticas corretivas já foram tomadas, como a implantação do Orçamento Participativo Digital.

Outro exemplo pode ser dado pela estruturação das instâncias decisórias e administrativas, que em Porto Alegre se encontram amadurecidas e acabam por influenciar grande parte das outras experiências de Orçamento Participativo. (BORBA; LUCHMANN, 2007, p. 44). É o caso do Estado de Santa Catarina, onde 50% das experiências de OP adotam o modelo de Porto Alegre, ainda que somente no que se refere às instâncias de participação.

Quadro 6 – Instâncias decisórias do Orçamento Participativo

Municípios	Instâncias decisórias e administrativas
Criciúma Modelo OP: Porto Alegre e Chapecó (10 regiões)	Coordenação do OP Conselho do OP
Guaraciaba Modelo OP: Porto Alegre (34 regiões)	Coordenação do OP Conselho do OP
Chapecó Modelo OP: Porto Alegre (10 regiões)	Departamento do Orçamento Participativo – DOP Conselho do Orçamento Participativo – COP Congresso do OP
Concórdia Modelo OP: Chapecó, Blumenau e Porto Alegre (10 regiões)	Coordenação pelo Diretor de Orçamento Participativo e Conselho Municipal do OP
Blumenau Modelo OP: Florianópolis (9 regiões)	CMOP – Conselho Municipal do OP Congresso OP
Biguaçu Modelo OP: Chapecó (10 regiões)	Departamento do OP – DOP Conselho Municipal do Orçamento Participativo COP e Secretaria Executiva

Fonte: BORBA; LUCHMANN (2007, p. 44)

Assim, pela sua permanência em diferentes gestões, pelo amadurecimento dos critérios redistributivos de recursos, pelo amadurecimento de suas instâncias decisórias e administrativas e, sobretudo, pela sua forte influência sobre outras experiências de Orçamento Participativo, optamos por uma análise e detalhamento do OP de Porto Alegre, que será complementada com outras experiências no que for pertinente.

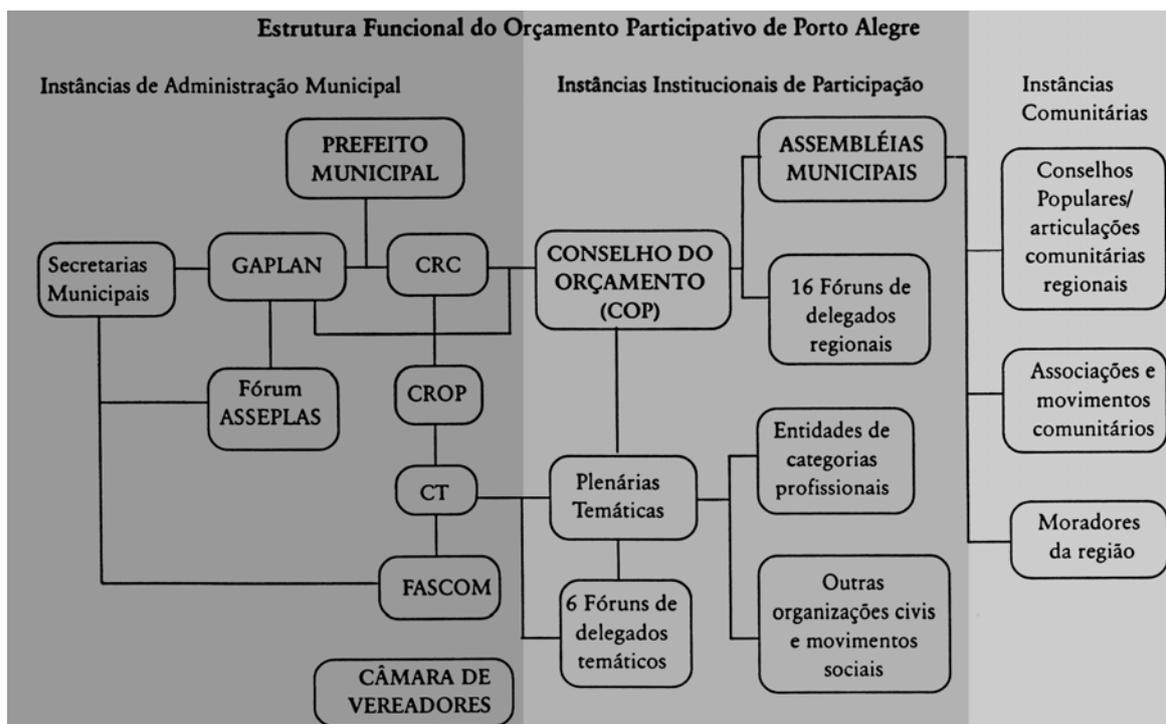
3.1.1 A experiência de Porto Alegre: um marco “normativo” para as experiências de Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo elaborado na cidade de Porto Alegre apresenta uma estrutura calcada num processo de participação popular guiado por três princípios básicos:

- 1- todos os cidadãos têm direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, este respeito, pelo mesmo formalmente, *status* ou prerrogativas especiais;
- 2- a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo o regimento interno é determinado pelos participantes;
- 3- os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de “critérios gerais” – critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades – e de “critérios técnicos” – de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou pela própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo. (SANTOS, 2002, p. 467).

O desenho institucional do Orçamento Participativo é estruturado basicamente em três instâncias: instâncias de administração municipal, instâncias comunitárias e instâncias institucionais de participação.

Quadro 7 – Estrutura funcional do Orçamento Participativo de Porto Alegre



Fonte: FEDOZZI (1999, p. 113)

A primeira instância é formada pelo conjunto de unidades administrativas do Executivo Municipal, cuja atribuição é gerir o debate orçamentário com a comunidade. São elas: Gabinete de Planejamento (Gaplan), Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), Fórum das Assessorias de Planejamento (Asseplas), Fórum das Assessorias Comunitárias (Facom), coordenadores regionais do Orçamento Participativo (CROPs) e os coordenadores técnicos (CTs). As principais unidades de coordenação são o CRC e o Gaplan,

o primeiro encarregado da mediação do governo municipal com comunidade e de organizar as assembleias do Conselho do Orçamento Participativo (instância institucional de participação); o segundo, com a função de operacionalizar técnica e economicamente as demandas dos cidadãos, bem como informar as limitações estabelecidas por critérios gerais, técnicos e econômicos.

Quadro 8 – Atribuições, composição e organização básica de cada um

	Gaplan Gabinete de Planejamento	Fórum das Asseplas Assessoria de Planejamento	CRC - Coordenação das Relações com a Comunidade	Fascom –Fórum das Assessorias Comunitárias	CROP - Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo	CT - Coordenadores Temáticos
Data de Criação	1990 (informal) 1994 (formalização)	1990 (informal)	1981 Vinculado ao gabinete do prefeito desde 1989	1990	1992	1994
Participantes	Assessores e Funcionários da Prefeitura Municipal	Coordenadores de Planejamento das Secretarias e órgãos	Assessores e Funcionários da Prefeitura Municipal	Assessores comunitários das secretarias e órgãos	Assessores Comunitários da CRC e secretarias	Assessores temáticos da CRC e/ou secretarias
Atribuições	1- Coordenação do Planejamento Estratégico 2-Gere a Execução do Plano de Investimentos 3-Coordena a elaboração da proposta orçamentária do ano seguinte	Discuti os procedimentos Técnico- administrativos para a preparação do orçamento e o procedimento das demandas comunitárias em cada órgão	1- Articula a relação com a comunidade através dos coordenadores regionais 2- Coordena a primeira e a segunda rodada do OP 3- Coordena as reuniões do Conselho do Orçamento Participativo	Discute e propõe políticas de participação popular, articulando tanto quanto possível o trabalho das diversas secretarias	Subordinados ao CRC – Cada uma das 16 regiões tem um CROP responsável, que acompanha todo o processo do Orçamento Participativo	Cada uma das 6 temáticas tem um CT que acompanha o processo de discussão nos plenários
Periodicidade	Permanente	Irregular	Permanente	Semanal	Permanente	Permanente
Coordenação	Indicação do Prefeito	Indicação das secretarias	Indicação do Prefeito	Indicação das secretarias	Indicação da CRCP	Indicação da CRC

Fonte: FEDOZZI (1999, p. 15)

A segunda instância é composta por organizações comunitárias autônomas em relação ao governo de Porto Alegre, as quais realizam a mediação entre a participação dos cidadãos e a deliberação das prioridades para as regiões do município. São, na verdade, organizações de base regional (conselhos populares, articulações regionais, união de vilas e outras). Por serem autônomas e dependerem do nível de organização dos moradores de cada região, não aparecem de modo uniforme em todas as regiões da cidade, possuindo diferentes formatos e níveis de organização, de funcionamento e de participação.

A terceira instância é composta por instituições permanentes de participação comunitária, concebidas para estabelecer uma interação e mediação entre as outras instâncias do Orçamento Participativo de Porto Alegre. São o Conselho do Orçamento Participativo, as Assembleias Regionais, o Fórum Regional, as Plenárias Temáticas e o Fórum Temático do

Orçamento, encarregados dos procedimentos concernentes à sua dinâmica, de modo a viabilizar a cogestão dos recursos públicos e a prestação de contas do Executivo às comunidades sobre as decisões nas alocações das verbas orçamentárias.

O prefeito municipal deve encaminhar o orçamento anual à Câmara de Vereadores até o dia 30 de setembro, a qual deverá devolvê-lo para sanção do prefeito até o dia 10 de dezembro, conforme dispõe a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre⁶⁶:

Art. 121. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, aos orçamentos anuais e aos créditos adicionais serão apreciados pela Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal.

[...]

§ 6º – Os projetos de lei do plano plurianual, dos orçamentos anuais e de diretrizes orçamentárias serão enviados à Câmara Municipal nos seguintes prazos:

I – o projeto de lei do plano plurianual até 30 de abril do primeiro ano do mandato do Prefeito;

II – os projetos de lei dos orçamentos anuais até 30 de setembro, devendo ser votados até o último dia útil do mês de novembro;

III – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias até 1º de junho de cada ano.

§ 7º – Os projetos de lei que trata o parágrafo anterior deverão ser encaminhados para sanção nos seguintes prazos:

I – o projeto de lei do plano plurianual até 30 de junho do primeiro ano do mandato do Prefeito;

II – os projetos de lei dos orçamentos anuais até 10 de dezembro de cada ano;

III – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias até 75 (setenta e cinco) dias corridos após a data de seu encaminhamento à Câmara Municipal. (PORTO ALEGRE, 1990)

Nesses termos, o Orçamento Participativo desenvolve suas atividades, em especial, no período anterior à remessa do projeto de lei orçamentária anual ao Legislativo municipal, ou seja, até 30 de setembro.

Basicamente, o processo de participação do orçamento municipal é desenvolvido em três etapas e em duas modalidades de participação (regional e temática) reguladas pelo Regimento Interno do Orçamento Participativo. Existe, portanto, a realização concomitante de Assembleias Regionais e Assembleias Temáticas, que possuem a mesma dinâmica, mas se diferenciam quanto ao caráter da agenda de discussão, visto que, no primeiro caso, as demandas são regionalizadas e, no segundo, os temas são específicos.

A base geográfica é constituída pela divisão da cidade em 16 regiões, resultantes de critérios socioespaciais e de acordo com a tradição organizativa dos movimentos de moradores na cidade, não regulados exclusivamente por critérios técnicos de zoneamento urbanístico determinado pelo Plano Diretor da cidade de Porto Alegre.

⁶⁶ Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Publicada no *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul* de 04.04.1990; retificação publicada no DOE/RS de 17.05.1990.

A implantação da base temática do Orçamento Participativo é mais recente (1994) e teve por objetivo ampliar a participação de outros setores da sociedade, como sindicalistas, estudantes, empresários, comerciantes, movimentos culturais e ecológicos e cidadãos em geral, ainda não incorporados ao processo participativo orçamentário da cidade.

Outro aspecto que levou à implementação da base temática foi a necessidade de dar uma nova dimensão ao Orçamento Participativo, aprofundando a discussão do planejamento global da cidade e das políticas setoriais por área. Era uma resposta à crítica elaborada por parte da imprensa gaúcha, que afirmava a inexistência de um projeto de desenvolvimento mais abrangente e menos regionalizado. Assim, segundo Genro e Souza,

[...] a população passou a discutir e decidir, juntamente com o governo, não só os investimentos regionais e as obras estruturais para toda a cidade, mas, também as políticas e os gastos de serviços. É a discussão da totalidade do orçamento público. O próprio público das regiões passou a freqüentar as reuniões temáticas, buscando soluções para problemas mais estruturais da cidade. (1997, p. 54).

A base temática é constituída pelos seguintes temas: transporte e circulação, educação e lazer, cultura, saúde e assistência social, desenvolvimento econômico e tributação, organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental. Esta divisão pode ser mais bem visualizada no Quadro 8.

Quadro 9 – Divisão da cidade em assembleias regionais e temáticas

Regiões	
Região 1 – Humaitá-Navegantes- Ilhas	
Região 2 – Noroeste	
Região 3 - Leste	
Região 4 – Lomba do Pinheiro	
Região 5 – Norte	
Região 6 – Nordeste	
Região 7 – Partenon	
Região 8 – Restinga	
Região 9 – Glória	
Região 10 – Cruzeiro	
Região 11 – Cristal	
Região 12 – Centro-Sul	
Região 13 – Extremo-Sul	
Região 14 – Eixo-Baltazar	
Região 15 – Sul	
Região 16 – Centro	
Temáticas	
a) Circulação e Transporte (CT)	a) Desenvolvimento Econômico e Tributação (DET)
b) Saúde e Assistência Social (SAS)	b) Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano e Ambiental
c) Educação, Cultura e Lazer (ECL)	

Tem-se, assim, o seguinte desenvolvimento em etapas do Orçamento Participativo de Porto Alegre:

- 1- Primeira Etapa: realização das Assembleias Regionais e Temáticas;
- 2- Segunda Etapa: formação das instâncias institucionais de participação, tais como o Conselho do Orçamento e os Fóruns de Delegados;
- 3- Terceira Etapa: discussão do orçamento do Município e aprovação do Plano de Investimentos pelos representantes dos moradores no Conselho do OP.

A primeira etapa tem três objetivos básicos: o primeiro é definir e escalonar as necessidades e prioridades das regiões e as áreas temáticas prioritárias; o segundo é o processo de eleição dos delegados e conselheiros, respectivamente, para o Fórum de Delegados e para o Conselho do Orçamento Participativo; terceiro, avaliar o desempenho do Executivo.

Fedozzi (1999, p. 40) explica que a primeira etapa se subdivide em duas rodadas de Assembleias Regionais e Temáticas abertas para todos os cidadãos⁶⁷:

Primeira rodada de assembleias, que se realiza nos meses de março a abril, tem os seguintes objetivos e pautas:

- Prestação de contas, pelo Executivo, do Plano de Investimentos do ano anterior e apresentação do Plano aprovado para o orçamento vigente;
- Avaliação do Plano de Investimentos do ano anterior pelos moradores da região e/ou participantes das temáticas e pelo Executivo;
- Primeiras eleições para o Fórum de Delegados, mediante o critério de um delegado para cada dez participantes.

A segunda rodada de Assembleias Regionais e temáticas realizadas nos meses de junho e julho é organizada da seguinte maneira:

- O Executivo apresenta os principais elementos da política tributária e de receitas e a política de despesas que devem direcionar a elaboração da peça orçamentária do próximo ano, bem como apresenta a proposta de critérios para a distribuição dos recursos de investimento;
- Os representantes comunitários apresentam para a assembleia dos moradores e para o Executivo as demandas priorizadas que foram aprovadas nas reuniões intermediárias das regiões e temáticas;
- São eleitos os representantes ao Conselho do Orçamento Participativo, através da escolha de dois membros titulares e dois suplentes em cada região.

Entre as duas rodadas da primeira etapa, de março a junho, deflagra-se um importante processo de votação e negociação em reuniões intermediárias organizadas pelas organizações comunitárias e temáticas (associações de moradores, clubes de mães, centros esportivos e culturais, cooperativas habitacionais, sindicatos organizações não governamentais, entre outras), nas quais se procede ao escalonamento das prioridades aprovadas em cada entidade ou grupo organizado.

Cada região ou temática escolhe quatro prioridades setoriais atribuindo-lhes notas, bem como são hierarquizadas as obras propostas pelos moradores em cada um dos setores temáticos, que são posteriormente encaminhadas para o Executivo. Boaventura exemplifica o processo da seguinte forma:

⁶⁷ Nas Assembleias Regionais a participação está vinculada à região em que cada cidadão mora; nas Temáticas, a participação é livre.

Às prioridades escolhidas são atribuídas notas de acordo com a sua posição no escalonamento: À primeira prioridade corresponde a nota 4, à quarta prioridade nota 1. Do mesmo modo, hierarquizam-se igualmente as obras específicas propostas pelos cidadãos em cada tema ou setor (no caso da pavimentação: primeira prioridade, rua A; segunda prioridade, rua B etc.). As prioridades setoriais e a hierarquia de obras em cada setor são remetidas ao Executivo. Com base nestas prioridades e hierarquias, e somando as notas das diferentes prioridades em todas as regiões, o Executivo estabelece as três primeiras prioridades do orçamento em preparação. Por exemplo, para o orçamento de 1997, as três prioridades foram: habitação (44 pontos), pavimentação (42 pontos), saneamento básico (30 pontos). Para o orçamento de 2001, as três prioridades foram pavimentação (34 pontos), habitação (32 pontos) e saneamento básico (27 pontos). No Orçamento de 2002 surge pela primeira vez a educação como grande prioridade: Habitação (40 pontos) educação (30 pontos) e pavimentação (30 pontos). (SANTOS, 2000, p. 476).

Na segunda etapa formam-se as instituições de participação comunitária, quais sejam, o Conselho do Orçamento Participativo e os Fóruns de Delegados (dezesseis regionais e seis temáticos). Os Fóruns de Delegados são instâncias colegiadas com funções consultivas, de controle e de mobilização social, cujo principal objetivo é aumentar a participação das bases comunitárias no Orçamento Participativo em dois momentos: na elaboração do Plano de Investimentos e na fiscalização da execução das obras pelo Executivo. A competência dos delegados é delimitada pelo artigo 32 do Regimento Interno, destacando-se as seguintes:

- apoiar os conselheiros na informação e divulgação para a população nos assuntos tratados no Conselho do Orçamento Participativo;
- acompanhar o plano de investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão da obra;
- compor as Comissões Temáticas;
- deliberar, em conjunto com os conselheiros, sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do orçamento;
- propor e discutir critérios para a seleção de demandas nas microrregiões da cidade e temáticas, tendo como orientação geral os critérios aprovados no Conselho;
- discutir a Lei de Diretrizes Orçamentária e, no primeiro ano de cada mandato da Administração municipal, o Plano Plurianual, apresentado pelo Executivo;
- deliberar, em conjunto com os conselheiros, alterações no Regimento Interno e alterações no processo do Orçamento Participativo;
- formar comissões de Fiscalização e Acompanhamentos de Obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão;

organizar um Seminário de Capacitação dos delegados sobre Orçamento Público, Regimento Interno, Critérios Gerais e Técnicos, com a produção de material específico para melhorar a qualidade da informação;

encaminhar demandas das suas comunidade em prazos determinado pelo fórum de delegados, regional e temático;

votar e defender interesse comum em nome dos demais delegados da sua comunidade;

votar as propostas de pauta e demandas do Orçamento Participativo dentre outras atribuições.⁶⁸

O Conselho do Orçamento Participativo é a principal instância de participação, no qual são estabelecidas mediações institucionais entre os cidadãos, organizações da comunidade e governo municipal, conduzindo as decisões orçamentárias ao nível mais concreto. Segundo Fedozzi:

O conselho é a principal instância participativa. Nele os representantes comunitários tomam contato com as finanças municipais, discutem e defendem as prioridades das regiões e temáticas. Nas sessões do Conselho, realizadas ao longo do segundo semestre – em dias e horários fixos da semana – processam-se as mediações institucionais visando às principais decisões do Orçamento Participativo. (2000, p. 120).

Os quadros 8 e 9 demonstram a normatização para a eleição dos conselheiros segundo a regra da proporcionalidade e os detalhes acerca das funções do Conselho do Orçamento Participativo.

Quadro 10 – Sistemática de eleição dos conselheiros do Orçamento Participativo segundo a regra da proporcionalidade

Percentual de Votos	Titular	Suplente
24,9% ou menos	não elege	nenhum
25,0% a 37,5%	nenhum	1
37,6% a 44%	nenhum	2
45,0% a 55,0%	1	1
55,1% a 62,5 %	2	Nenhuma
62,2% a 75,0%	2	1
Mais de 75,0%	2	2

Fonte: SANTOS (2002, p. 480)

⁶⁸ Regulamento Interno do Conselho do Orçamento Participativo.

Quadro 11 – Estrutura do COP (Conselho do Orçamento Participativo)

Atribuições	Propor, Fiscalizar e deliberar sobre receitas e despesas do Poder Público Municipal
<p>Composição⁶⁹</p> <p>Mandato</p> <p>Competências</p> <p>Artigo 12 do Regimento A eleição dos membros dos Fóruns de Delegados e do Conselho do Orçamento Participativo é realizada mediante a apresentação de chapas em que os representantes são eleitos proporcionalmente à votação da respectiva chapa. As votações são abertas, podendo votar os maiores de 16 anos. Não existe a indicação de representantes por entidades e o mandato dos representantes é de um ano podendo ser revogado pelas Assembleias Regionais e Temáticas.</p> <p>Interno</p>	<p>- 2 conselheiros permanentes e 2 suplentes para cada uma das 16 regiões administrativas; - 2 conselheiros permanentes e 2 suplentes para cada uma das 6 plenárias temáticas; - 1 delegado e um suplente do Sindicato dos Trabalhadores Municipais de Porto Alegre (SIMPA); - 1 delegado e um substituto da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa); - 1 delegado do CRC sem direito a voto e; 1- delegado do GAPLAN sem direito a voto.</p> <p>Um ano, sendo possível apenas uma recondução.</p> <p>Pode ser revogado pelas assembleias regionais e temáticas.</p> <p>- Opinar e posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Plano Plurianual a ser enviada à Câmara de Vereadores no primeiro ano de cada mandato do Governo Municipal; - Opinar e posicionar-se a favor ou contra e alterar a no todo ou em parte a proposta do governo para a Lei de Diretrizes Orçamentárias; - A proposta de orçamento anual, que será apresentada pelo Executivo, deverá ocorrer na primeira semana do mês de setembro para se apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do orçamento anual antes de ser enviada à Câmara de Vereadores; -Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do plano de investimento; - Avaliar e divulgar a situação das demandas do plano de investimento do ano anterior (executadas, em andamento, prazo de conclusão licitadas e não realizadas) a partir das informações prestadas pelo município, quando da apresentação da matriz tributária do ano seguinte; - Appreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal; - Appreciar emitir opinião e alterar no todo ou em parte o conjunto de obras e</p>

⁶⁹ A composição do COP é estabelecida pelo seu Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo (arts. 1º a 9º), que é revisado anualmente pelo próprio COP.

Artigo 2º - “O Conselho do Orçamento Participativo será representado por uma coordenação de Conselheiros titulares e suplentes de acordo com o que estabelece este regimento.

Doravante neste regimento serão denominados COP (Conselho do Orçamento Participativo) e OP (Orçamento Participativo), respectivamente.

SEÇÃO 1ª

Da composição:

Artigo 3º - O COP será composto por um número de membros assim distribuídos:

a) 2 (dois) Conselheiros(as) titulares e 2 (dois) suplentes eleitos em cada uma das 17 (dezesete) Regiões da Cidade;

b) 2 (dois) Conselheiros(as) titulares e 2 (dois) suplentes eleitos em cada uma das 6 (seis) Plenárias Temáticas;

c) 1 (um) conselheiro(a) titular e um suplente do SIMPA (Sindicato dos Municipários de Porto Alegre) e da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre).

d) 2 (dois) representantes titulares e 2 (dois) suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente da SMCPGL (Secretaria

Municipal de Coordenação Política e Governança Local), 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente do GPO (Gabinete de Programação Orçamentária).

§ primeiro - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, tendo direito a voz, e não tendo direito a voto.

§ segundo - Os Conselheiros(as) das outras entidades da Sociedade Civil (UAMPA e SIMPA) serão indicados pelas mesmas, por escrito, para este fim específico, tendo direito a voz e voto, obedecendo aos mesmos critérios dos Conselheiros(as) eleitos(as).

§ terceiro – Os Conselhos Municipais de Porto Alegre terão direito a voz, somente no período de informes das reuniões do COP.”

Continuação	
	atividades constantes de planejamento de Governo e orçamento anual apresentadas pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do OP; - Acompanhar a Execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do plano de investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de investimento e despesas ou alterações no planejamento; - Appreciar, emitir opinião, posicionar contra ou a favor e alterar no todo ou em parte a ampliação de recursos extra-ordinários tais como : Fundos Municipais, Fundo Pimes, e outras fontes; -Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do plano de investimentos; - Solicitar à secretaria e Órgãos do governo documentos imprescindíveis à formação de opinião de conselheiros no que tange fundamentalmente a questões complexas e técnicas e;- discutir o Regimento Interno, ao final de cada ano de mandato, propondo mudanças ou emendas no todo ou em parte, entre outras atribuições.
Votação	- Aprovação por maioria simples. As decisões são remetidas ao Executivo. No caso de veto (parcial ou total), regressam ao COP para nova apreciação e votação. - O veto pode ser rejeitado por dois terços dos conselheiros, seguindo-se a apreciação e decisão final do Prefeito.
Organização Interna	Uma coordenação, uma secretaria executiva e conselheiros
Reuniões	Quatro vezes por mês, e em caráter extraordinário quando necessário.
Reuniões de Conselheiros com delegados	Uma por mês, no mínimo.

A terceira etapa, após a posse dos novos conselheiros e delegados, nos meses de julho e agosto, refere-se à fase de início da especificação do orçamento. Nesta fase, o Executivo começa o trabalho interno para compatibilizar as demandas provenientes do Orçamento Participativo com as demandas institucionais dos órgãos municipais, elaborando a proposta orçamentária. Já o Conselho do Orçamento elabora e discute os critérios para a distribuição dos recursos de investimento, além de definir um cronograma de reuniões e o próprio regimento interno.

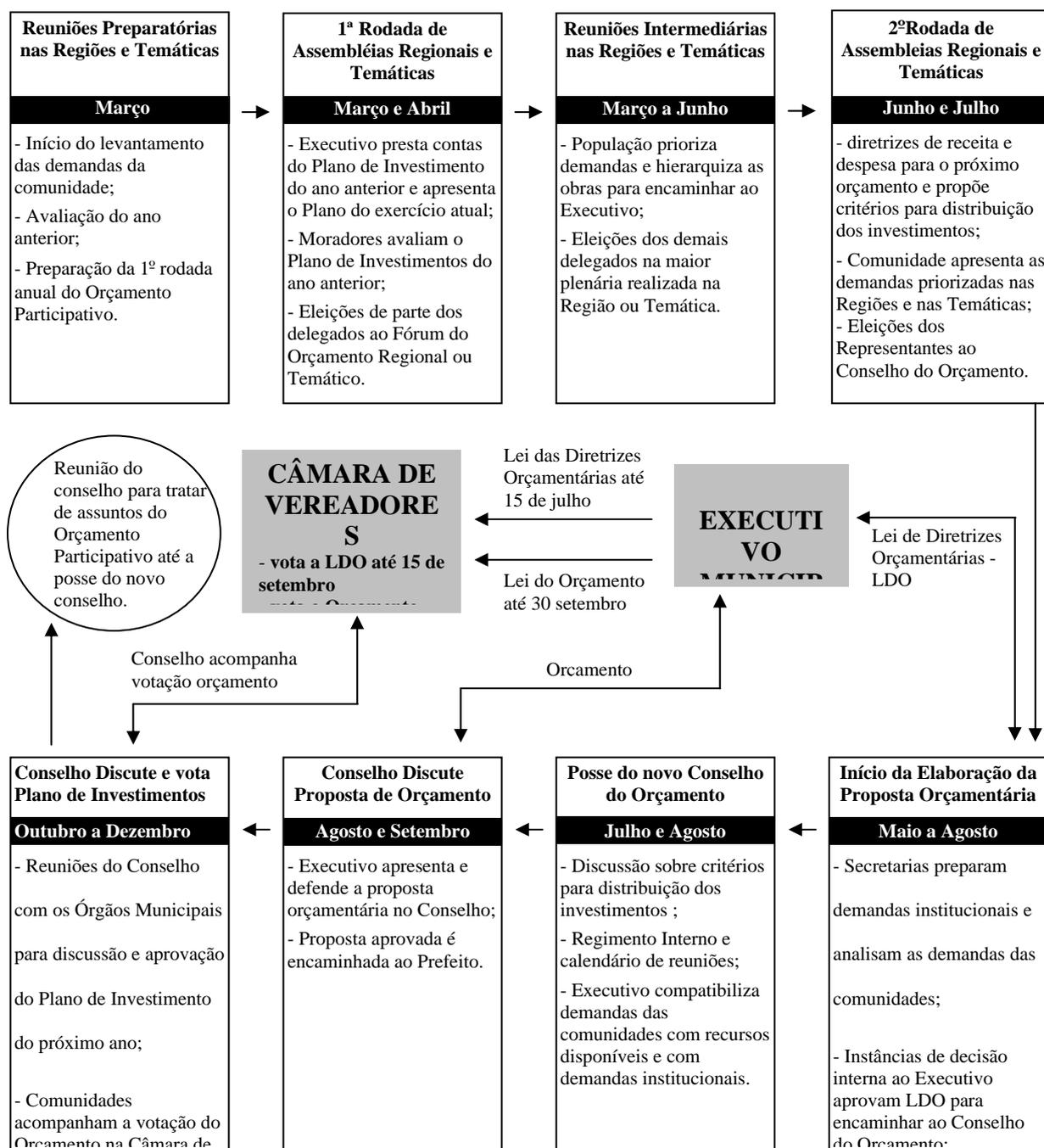
A interação entre a instância administrativa e a participativa é feita pelo Gabinete de Planejamento e órgãos municipais que participam das reuniões do Conselho. Esses órgãos atuam propondo projetos de interesse multirregional ou investimentos que o governo julgue necessários para toda cidade ou uma região específica. O Conselho delibera sobre o montante de recursos para investimentos do orçamento. É importante salientar que a discussão sobre investimentos está limitada à previsão de receitas gerais e com a folha de pessoal e demais custeios estimados pelo Executivo, incluídas as despesas compulsórias e gastos fixados em leis, como os percentuais constitucionais para as áreas da saúde e educação.

Forma-se o plano de investimento, que é composto por obras dos pleitos das regiões ou temáticas que são dirigidos às diversas regiões ou para toda cidade. Fedozzi afirma que, ao final o Plano de Investimento, este recebe uma publicação especial, que acaba sendo o

documento básico de fiscalização dos representantes comunitários e da prestação de contas que o Executivo realiza nas instâncias do Orçamento Participativo. (2000, p. 125).

O ciclo anual do Orçamento Participativo de Porto Alegre pode ser mais bem observado no Quadro 11.

Quadro 12 – Organograma do ciclo anual do Orçamento Participativo



Fonte: FEDOZZI (2000, p. 139)

Após a definição das prioridades das regiões, a distribuição dos investimentos entre elas decorre da aplicação de critérios objetivos definidos pelo Conselho do Orçamento Participativo, os quais são:

1. carência do serviço ou infraestrutura urbana, conforme dados fornecidos pela Prefeitura e avaliação conjunta entre essa e os representantes comunitários;
2. População em áreas de carência máxima, conforme uma estimativa do número de habitantes nas que não possuem níveis mínimos de infraestrutura e serviços urbanos;
3. população total da região do Orçamento Participativo;
4. prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela.

Cada um desses critérios recebe uma nota que varia de 1 a 4 de modo diretamente proporcional; assim, quanto maior for a carência de infraestrutura, identificada com base nos dados oficiais atualizados pelos cidadãos, maior será a nota atribuída; da mesma forma, quanto maior for o número de habitantes das áreas carentes em infraestrutura, maior será o grau atribuído à região.

Em seguida, cada um dos critérios recebe um peso que varia de 1 a 3, diretamente proporcional à importância atribuída pelo Conselho do Orçamento ao critério. Fedozzi explica: “[...] o critério “carência do serviço ou infra-estrutura urbana tem recebido sempre o peso máximo, numa expressão da vontade de praticar a justiça distributiva do qual o Orçamento Participativo se propõe a ser um instrumento efetivo”. (FEDOZZI, 2000, p. 128). O Quadro 12 ilustra o procedimento.

Quadro 13 – Critérios, pesos e notas para a distribuição dos investimentos no orçamento

Carência de Serviço ou Infraestrutura	Peso 4
Até 0,01% a 14,99%	Nota 1
De 15% a 50,99%	Nota 2
De 51% a 75,99%	Nota 3
De 76 em diante	Nota 4
População total da região	Peso 1
Até 25.000 habitantes	Nota 1
De 25.001 a 45.000 habitantes	Nota 2
De 45.001 a 90.000 habitantes	Nota 3
Acima de 90.001 habitantes	Nota 4
Prioridade temática da região	Peso 4
Quarta Prioridade	Nota 1
Terceira Prioridade	Nota 2
Segunda Prioridade	Nota 3
Primeira Prioridade	Nota 4

Fonte: FEDOZZI (1999, p. 128)

A nota que cada região recebeu na análise dos critérios é multiplicada pelo peso do critério, obtendo-se, assim, uma pontuação para cada região, a qual irá determinar o que ela receberá em cada item de investimentos. Boaventura entende esse sistema complexo de pontuação como uma metodologia de cálculo sofisticada, que garante a caracterização do Orçamento Participativo como um “embrião de democracia redistributiva”.

Devido à sua preocupação central com a natureza democrática da distribuição, o OP pode ser considerado o embrião de uma democracia redistributiva. Conforme assinala, a natureza democrática da distribuição é assegurada por uma metodologia de cálculo que foi se tornando cada vez mais sofisticada. Poder-se-ia dizer que, quando não evolui de forma weberiana – isto é, como um aumento de burocracia –, a democracia evolui em conjunção com um aumento da complexidade decisória. Será, pois, possível formular a seguinte hipótese de trabalho: em sociedades internamente diferenciadas, quanto mais forte é o vínculo entre democracia e justiça redistributiva, mais complexa tende a ser a metodologia que o garante. A redução da complexidade que a burocracia permite não pode senão tornar fraco o vínculo que liga a democracia à justiça redistributiva. (SANTOS, 2002, p. 512).

O sociólogo português fundamenta suas análises na constatação de que regiões mais pobres da periferia de Porto Alegre – no caso por ele analisado as regiões de Humaitá, Navegantes e Ilhas – apresentam um poder decisório igual ao de regiões mais ricas e com maior número de habitantes.⁷⁰

Outro fundamento apresentado encontra-se na inversão das prioridades tradicionalmente contempladas no orçamento do Município. Aqui Boaventura estrutura sua afirmação com base em resultados materiais alcançados desde 1988. Destacam-se a ampliação do saneamento básico de 49% (1989) para 98% em 1996; a pavimentação, que chegou ao índice de 30 km por ano; a legalização de propriedades, que ganhou destaque especial pelo fato de 25% do solo urbano disponível pertencerem a 14 pessoas ou entidades, e a duplicação de matrículas no ensino infantil, fundamental e médio.

No entanto, essas comparações são insuficientes para demonstrar a capacidade redistributiva do Orçamento Participativo. A ampliação de serviços e da infraestrutura pode decorrer de outras variáveis, como o aumento da arrecadação, o aumento dos repasses da União aos Municípios a partir da Constituição de 1988, a diminuição da corrupção, entre outras.

⁷⁰ A comparação é feita com as regiões de Humaitá, Ilhas e Navegantes, que apresentam uma população de cerca de cinco mil habitantes, quase todos classificados como carentes; no centro da cidade, com 271.294 habitantes, apenas 3% são classificados como carentes. (SANTOS, 2002, p. 515).

Por mais que Boaventura atribua ao Orçamento Participativo a causa da melhoria de algumas dessas variáveis, afirmando, por exemplo, que a transparência na execução orçamentária possibilitou uma maior motivação para o pagamento de impostos, torna-se ainda necessária uma demonstração empírica mais substancializada dos efeitos redistributivos dessa técnica de participação e orçamentação. A preocupação dos pesquisadores como Boaventura concentrou-se, em certa medida, na elaboração de estudos teóricos que dimensionassem o Orçamento Participativo, fato que evidenciou a carência de uma pesquisa que quantificasse as realizações distributivas do referido instrumento. (MARQUETTI, 2003, p. 130).

É na pesquisa coordenada pelo sociólogo Leonardo Avritzer, apresentada no Fórum Social Mundial de 2003 em Porto Alegre, que se encontram os subsídios para a afirmação do caráter distributivo do OP. Numa análise acerca do caráter redistributivo do Orçamento Participativo realizado no município de Porto Alegre, a pesquisa destaca que nas rodas das assembleias regionais e temáticas, nos fóruns de delegados e no COP o perfil dos participantes altera-se minimamente.

O perfil de 55,8% dos indivíduos que participam das rodadas das assembleias apresenta uma renda familiar inferior a quatro salários mínimos. Em 1995, os indivíduos com esta faixa de renda representavam 61,9% dos participantes, diminuição que se deveu ao ingresso de segmentos de classe média no processo de participação. (MARQUETTI, 2003, p. 134). O nível de escolaridade desses participantes padrão das rodadas é baixo: não possuem educação formal ou não completaram a educação primária. Outro dado importante é que a maioria pertence a algum tipo de associação comunitária.

Nos fóruns de delegados e do COP, 57% dos participantes têm apresentado um perfil com uma renda familiar superior a quatro salários mínimos e cerca de um terço declarou uma renda superior a oito salários mínimos. O COP é a estrutura de participação que apresenta o maior nível de escolaridade, com cerca de 56,5% participantes que completaram, pelo menos, oito anos de escolarização. Marquetti define os integrantes do Orçamento Participativo:

É, portanto, possível identificar o representante típico das rodadas como pertencente aos segmentos pobres e organizados da população de Porto Alegre, tendo uma baixa renda familiar e pouco ou nenhuma educação formal. Os delegados e os conselheiros possuem uma renda maior e melhor nível de educação do que o participante típico das rodadas. Entretanto, mesmo delegados e conselheiros possuem uma renda familiar inferior à renda média das cidades. (2002, p. 132).

Outro dado importante é a comparação do percentual da população total de Porto Alegre, cuja faixa de renda familiar é de até dois salários mínimos, com o percentual de participação que esta faixa de renda representa no Orçamento Participativo, o que fica mais bem demonstrado no Quadro 13.

Quadro 14 – Distribuição percentual da renda familiar em 1998 entre os participantes da diferentes estruturas do OP e em Porto Alegre

	Rodadas	Fórum de delegados	COP	Porto Alegre
Até 2 salários mínimos	30.3	19.9	16.3	11.4
Mais de 2 até 4 salários mínimos	25.5	23.1	24.5	19.4
Mais de 4 salários mínimos	42.0	55.7	57.2	64.1
Sem resposta	2.2	1.3	2.0	5.1

Fonte: MARQUETTI (2003, p. 135)

Em suma, no Orçamento Participativo verifica-se uma maior participação das camadas mais pobres da população de Porto Alegre, conferindo-lhes a capacidade de direcionamento das políticas públicas desenvolvidas pela Prefeitura Municipal. Como consequência, a maior parte dos investimentos é destinada às regiões de menor renda *per capita* e de grande *deficit* em infraestrutura, pois os participantes do OP sempre atribuem peso significativo ao critério carência de serviços e infraestrutura.

Marquetti demonstra, cruzando os dados de renda *per capita* e o número de obras por mil habitantes, que, quanto maior o posto da região em termos de renda, menor é seu posto em relação ao número de obras e ao montante de investimentos *per capita*.

Vejamos os seguintes gráficos (MARQUETTI, 2003. p. 137):

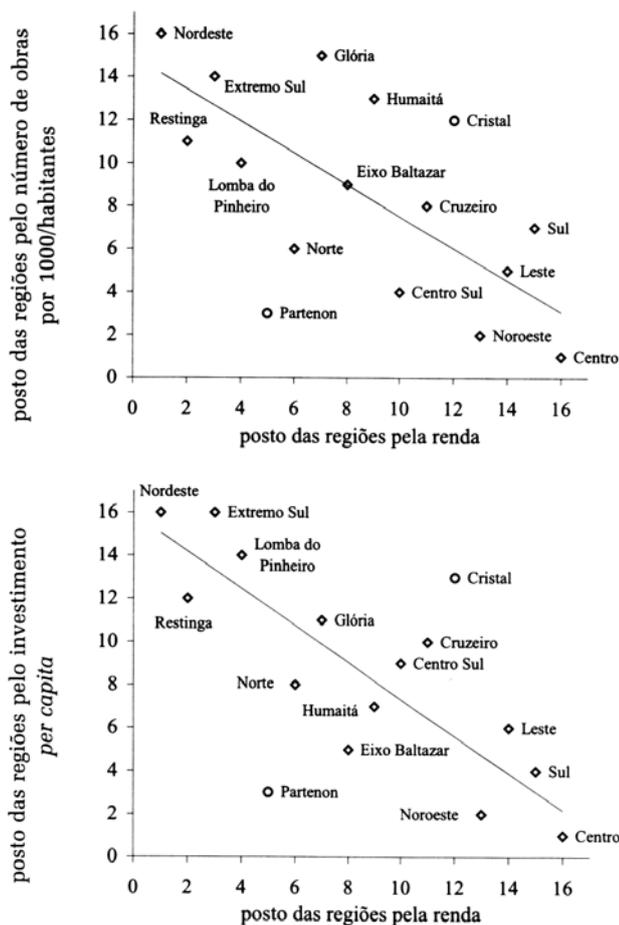


Figura 1 – Gráfico demonstrativo da distribuição de investimentos e obras

Com base nos dados expostos, verificamos que o Orçamento Participativo de Porto Alegre atende ao marco teórico adotado neste trabalho, por ser capaz de redirecionar o fundo público arrecadado pelo Estado para as necessidades das camadas mais empobrecidas da população. É um instrumento estratégico para a superação da dimensão político-institucional da crise do espaço público brasileiro, por ser, ao mesmo tempo, um espaço público de deliberação e participação política da “periferia” excluída da “modernidade brasileira” e, sobretudo, um espaço que delibera acerca das riquezas apropriadas e redistribuídas pelo Estado. Não é apenas a democratização de um espaço político, mas a democratização do recurso público, que tradicionalmente fica sob a gestão do *establishment* político e jurídico brasileiro.

Embora Porto Alegre seja o marco inicial para as experiências de Orçamento Participativo no Brasil, tendo amadurecido suas instâncias e critérios de forma mais efetiva, existem experiências que implementaram mudanças na estrutura de acordo com a realidade local.

3.1.2 A experiência de Belo Horizonte: a dimensão digital do Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte começou a ser desenhado em 1993, baseado na estrutura de participação de Porto Alegre, segundo o prefeito da época Patrus Ananias (ANANIAS, 2005, p. 46), e tem sido implementado com peculiaridades.

Em sua estrutura principiológica o OP de Belo Horizonte segue os mesmos padrões do de Porto Alegre, diferenciando-se nos aspectos referentes às dinâmicas das rodadas e assembleias gerais, pois ao invés de três rodadas são realizadas duas. Também existem alterações no critério de eleição de delegados e na forma de eleição das prioridades. Em Belo Horizonte cada regional tem direito a um delegado por associação comunitária legalmente constituída na região, diferentemente de Porto Alegre, que adotou o critério que não privilegia as associações, pela sua ligação com as políticas tradicionais.

Os critérios para eleição de prioridades diferenciam-se quanto à forma. Em Belo Horizonte não há o critério de votação de obra por obra como em Porto Alegre, pois sua dinâmica parte de um confronto de chapas entre os delegados das regionais que irão compor o Conforça, equivalente ao COP (Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre). A chapa com as propostas vencedoras é a que integrará o Conforça e implementará suas políticas.

Esses elementos diferenciadores e a base associativa politicamente mais conservadora parecem ter induzido os resultados menos expressivos de participação de Belo Horizonte. No entanto, o governo local implantou em 2006 o Orçamento Participativo Digital, que de início já incrementou a participação popular em 172.983 habitantes⁷¹.

No Orçamento Participativo Digital são disponibilizadas obras para que os eleitores possam escolher de forma regionalizada, pela internet ou por telefone. Em 2006 foram disponibilizadas 36 obras, distribuídas por todas as regiões da cidade, num valor total de oitenta milhões de reais. Além disso, as obras podem ser acompanhadas em tempo real na página da Prefeitura Municipal, facilitando a fiscalização e fomentando a participação dos cidadãos. Essa importante inovação parece corrigir as distorções anteriores e tem servido de forte ferramenta para a ampliação da participação popular, visto que possibilita o acesso mais universal dos cidadãos, que se encontram limitados pela disponibilidade de participar das reuniões, além de permitir uma interatividade mais ágil entre a administração e a população.

⁷¹ Disponível em: <http://opdigital.pbh.gov.br>

Outro ponto diferenciador do OP – Belo Horizonte é a criação do Índice de Qualidade de Vida (IQVU) como critério para a distribuição de recursos. Até 1999, o critério para a redistribuição de recursos estava baseado no número de habitantes por região e a renda da população era multiplicada por uma constante. Este critério possuía limites na efetivação da redistribuição de recursos, razão por que em 2000 foi substituído pelo IQVU, que Pires explica:

O índice expressa a oferta e o acesso da população a determinados serviços e recursos urbanos, contemplando variáveis temáticas ligadas a abastecimento, assistência social, cultura, educação, esportes, habitação, infra-estrutura urbana, meio ambiente, saúde, segurança urbana e serviços urbanos, como postos de gasolina, agências de correios, etc. A partir dessas variáveis foram calculados 75 indicadores de forma georrefenciadas para as 81 UPs⁷² de Belo Horizonte. (2008, p. 69).

A fórmula apresentada é a seguinte: Recursos do OP por UP = IQVU da UP + população da UP. Com esta fórmula a política redistributiva do Orçamento Participativo de BH foi potencializada e, a partir de 2000, as UPs com menor IQVU têm recebido quatro vezes mais investimento do que as unidades de planejamento com melhor qualidade de vida. Em 2003 e 2004 foi realizada uma nova alteração, acrescentando-se o critério técnico de prioridade para a inclusão urbano-social, como Pires expõe:

Esse mapeamento baseou-se nos seguintes indicadores: proporção de pobres, renda domiciliar média, taxa de analfabetismo, índice de risco à saúde, percentual de domicílios sem abastecimento de água e percentual de domicílios sem coleta adequada de lixo. As demandas apresentadas pelos participantes do OP localizadas nas áreas identificadas como prioritárias recebem um peso especial, que multiplica o número de votos populares recebidos pela demanda nas assembleias regionais. (2008, p. 71).

Na verdade, excetuando-se a efetivação do OP-Digital, as modificações implementadas no OP- Belo Horizonte aproximaram-na do modelo e das normas redistributivas da experiência de Porto Alegre. De toda forma, é inegável a característica redistributiva do Orçamento Participativo, que, quanto mais se aproxima dos marcos de Porto Alegre, mais encontra efetividade.

Além de Belo Horizonte, esse diagnóstico também foi percebido em Belém, quando o Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade abandonaram as normas redistributivas

⁷² Unidade de Planejamento

similares às de Porto Alegre, com o que a função redistributiva não se perdeu, mas foi atenuada significativamente. Argumenta Moraes:

Os critérios definidos para a distribuição dos recursos nos dois primeiros anos do OP seguiram o modelo de Porto Alegre. Nos anos seguintes, esses critérios deixaram de ser determinantes, passando a ter destaque a participação popular na apresentação e na votação de demandas. [...] Dessa forma, tendo em vista o objetivo desse texto – que é o de analisar se o Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade, promoveram efeitos redistributivos dos investimentos em Belém entre 1997 e 2004, pode-se dizer que a redistribuição se materializou parcialmente. (2008, p. 138).

Em suma, o Orçamento Participativo de Porto Alegre está no “DNA” das demais experiências, pelo menos das experiências mais significativas encontradas no país e que tiveram ao menos uma continuidade razoável durante diferentes administrações. Verificamos também a importância de sólidos critérios redistributivos, que, aplicados nas diferentes realidades sociais, demonstram um efetivo grau de transformação das políticas públicas.

Embora não haja uma pesquisa acerca da eficiência redistributiva de todas as experiências de Orçamento Participativo no país, a doutrina a respeito é pacífica em afirmar que, uma vez aplicados os critérios normativos instituídos nos moldes do OP Porto Alegre ou nos moldes do OP de Belo Horizonte, os recursos públicos passam a ser distribuídos com maior eficiência e com justiça social (MARQUETTI; CAMPOS, 2008, p. 15), ainda mais se aplicarmos o marco axiológico exposto por Dussel, elegendo a reprodução da vida digna como valor fonte da Administração. Cabe, agora, retirar dessa experiência, que apresenta resultados empíricos positivos, enunciados normativos que podem contribuir para uma nova formatação de orçamento público.

3.2 Orçamento Participativo: o debate acerca da legalização do Orçamento Participativo e sua recepção pelo ordenamento jurídico brasileiro

3.2.1 A legalização do Orçamento Participativo: um debate ultrapassado

Desde a sua criação, o Orçamento Participativo vivencia um dilema que Boaventura classifica como “institucionalização legal oficial do OP”. Essa discussão é polarizada por duas posturas: uma contrária ao que se poderia chamar de “institucionalização” e outra favorável a esta institucionalização.

A primeira delas afirma que as experiências de participação popular bem-sucedidas como a de Porto Alegre viabilizaram-se por meio de pactos políticos estabelecidos entre o governo local e a sociedade, não de respostas jurídico-formais. A regulação ou institucionalização legal do Orçamento Participativo pelo Estado acarretaria, portanto, uma burocratização da participação popular. Consequentemente, os conflitos e diálogos, resolvidos de forma autônoma pela sociedade, seriam regulados com base na lógica do direito estatal, que, segundo Genro, é asfixiante e subordinada à mentalidade positivista do Judiciário. (GENRO; SOUZA, 1997).

Do ponto de vista da não institucionalização, percebemos que a vinculação da atividade orçamentária do Estado, de suma importância para o desenvolvimento de políticas públicas, a mecanismos de participação popular capazes de corrigir distorções tradicionais presentes na política brasileira não tem encontrado respostas jurídico-formais satisfatórias. Por esse motivo, defendemos que as administrações comprometidas politicamente com a participação popular utilizem permissivos legais e constitucionais para aplicar estratégias próprias não vinculadas à racionalidade legal em sentido estrito.

A segunda postura, defendida por Fedozzi e Navarro, identifica a institucionalização como uma forma de impessoalizar o Orçamento Participativo, libertando-o das amarras partidárias e do controle governamental, que têm subordinado o processo e suas estruturas. A crítica concentra-se na retirada do argumento eleitoral utilizado pelo governo do PT de que o Orçamento Participativo é uma política exclusiva. (FEDOZZI, 1999, p. 192).

Nesse aspecto, essa postura é mais adequada, pois uma política que altera substancialmente a formatação orçamentária da Administração não pode ficar sujeita, pelo menos não em demasia, às alterações da política partidária. Seria um erro estratégico da esquerda perder a oportunidade de transformar uma política de governo numa política de Estado. Além disso, a alternância nas prefeituras de Belo Horizonte e Porto Alegre demonstrou que, depois de implantada a experiência de Orçamento Participativo, a população dificilmente abrirá mão do seu poder de escolha. Outro ponto importante é a possibilidade de se aumentar a escala de efetivação do Orçamento Participativo para os demais entes da federação, pois sem um amparo legal positivado essa amplitude ficaria prejudicada.

Em dimensões diferentes, as duas posturas apresentam diagnósticos corretos. No entanto, existe a possibilidade de contemplar ambas com base no pressuposto de que não são necessariamente excludentes. Na postura de não institucionalização, defendida por Genro, o que se pretende preservar é a autonomia da sociedade civil e dos movimentos sociais perante a racionalidade sistêmica do Estado. A simples positivação de uma estrutura predeterminada e

implementada coercitivamente por mecanismos legais retiraria a característica de adaptação do OP, bem como sua legitimidade substancializada na opção dos cidadãos em formatar suas próprias instâncias de participação.

Por sua vez, na postura da institucionalização o que se pretende preservar é a conquista histórica de orientar o orçamento da Administração por meio de uma participação que garanta efeitos redistributivos. Os sujeitos políticos e seus pactos são passageiros, mas as conquistas da sociedade devem ser perenes, devendo a coercitividade do ordenamento jurídico garantir avanços, não retrocesso.

Habermas (1994, p, 12), ao analisar a relação entre soberania popular e os direitos de liberdade (autonomia privada), aponta para a possibilidade de correlação possível entre essas duas posturas. Adaptando seu posicionamento, verifica-se a possibilidade da institucionalização do Orçamento Participativo sem que isso signifique, necessariamente, a sua subordinação à racionalidade sistêmica.

A positivação-institucionalização do OP e a garantia de autonomia da sociedade não são excludentes; pelo contrário, são correlacionadas, interdependentes. A institucionalização não é sinônimo de burocratização, pois pode se dar como garantia de normatização de uma base axiológica que se quer preservar, o que, no caso em questão, é a autonomia popular, o caráter redistributivo e a própria participação popular.

A positivação desses valores não enfraqueceria a implantação do Orçamento Participativo; ao contrário, o fortaleceria, na medida em que se combinaria com pressupostos normativos do Estado Democrático de Direito e a Constituição de 1988, dando maior densidade jurídica e maior operacionalidade em dimensões mais amplas que a do município.

3.2.2 A recepção do Orçamento Participativo pelo ordenamento jurídico e pela Constituição de 1988

A perspectiva anteriormente expressa tornou-se possível com a Constituição Cidadã de 1988, fruto da mais ampla participação social que a experiência política brasileira já experimentou. A consequência desse movimento foi a irrupção de uma nova ordem constitucional, que consagra o Estado Democrático de Direito e elege a dignidade do ser humano, a soberania popular e a cidadania como seus fundamentos.

Está dada, portanto, a matriz normativo-constitucional com base na qual o *establishment* jurídico deve desenvolver uma nova dogmática, agora fundamentada nos

alicerces da democracia e da justiça social. Essa mesma matriz deve perpassar a Administração Pública, pois percebemos também que impôs um regime jurídico-administrativo contrário à tradição autoritária anterior, contemplando o homem, o cidadão concretamente situado. Bacellar comenta as transformações ocorridas a partir do novo texto constitucional:

Promulgada em outubro de 1988, a par das diversas alterações, imediatamente, fez espargir, é precursora de significativas alterações no tratamento litúrgico até então outorgado aos processos ou procedimentos afetos às matérias reguladas pelo Direito Administrativo. A disciplina constitucional administrativa alberga novos arsenais jurídicos para a alteração do quadro tradicional de um Direito Administrativo autoritário, marcado pela pouca atenção dispensada aos direitos e garantias integrantes do patrimônio do cidadão. (2003, p. 21).

A Constituição apresenta-se como um documento normativo dotado de força normativa que transcende a perspectiva de uma simples orientação política ao legislador, pois se expande para a ordem social, econômica e adentra no chamado “campo das utopias”, tradicionalmente encaradas como meras mensagens ou lembretes, dando-lhes força de norma. É nesse contexto que o direito de participação ganha densidade jurídica, visto que se inicia na realidade brasileira um processo hermenêutico de entendimento de que as normas constitucionais conferem força normativa à totalidade dos preceitos constitucionais, os quais perpassam a totalidade do ordenamento jurídico, dando nova orientação à Administração Pública. (BONAVIDES, 2001).

Fazendo o mesmo raciocínio de Schier, que utiliza a classificação das normas constitucionais de Canotilho, pode-se conceituar o direito de participação como um direito fundamental definido em normas constitucionais decorrentes diretamente do princípio democrático do Estado brasileiro. (2002, p. 27). As normas constitucionais são classificadas em duas espécies: princípios e regras. Tanto princípios como regras possuem um caráter impositivo, ultrapassada a postura que negava o *status* de norma aos princípios.

Dois conceitos ilustram bem o papel atribuído aos princípios na doutrina brasileira. O primeiro é de José Afonso da Silva, que, mesmo reticente quanto à distinção das normas constitucionais em princípios e regras, atribui caráter estruturante e norteador aos princípios:

Os princípios são ordenações que irradiam e imantam os sistemas de normas, são como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira núcleos de condensações nos quais confluem valores e bens constitucionais. Mas, como disseram os mesmos autores, os princípios que começam por ser a base de normas jurídicas, podem estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípio e constituindo preceitos básicos de organização constitucional. (1999, p. 96).

O segundo conceito é o de Juarez Freitas, que, apoiado numa visão sistemática do ordenamento jurídico, sustenta a exigência de concretização dos princípios constitucionais:

Por princípio ou objetivo fundamental entende-se o critério ou a diretriz basilar do sistema jurídico, que se traduz numa disposição hierarquicamente superior, do ponto de vista axiológico, em relação às normas e aos próprios valores, sendo linhas mestras de acordo com os quais se deverá guiar o intérprete quando se defrontar com antinomias jurídicas. (1995, p. 16).

Em longo processo de amadurecimento teórico, a doutrina brasileira foi incorporando, paulatinamente, uma concepção de princípios com maior densidade jurídica. Estes são encarados como normas que positivam os valores eleitos pela sociedade, ocupando uma posição hierárquica superior no ordenamento jurídico.

Canotilho (1998, p. 1034), ao estabelecer a diferenciação entre princípios e regras, desenha nitidamente as funções e a posição estruturante dos primeiros. Primeiramente, os princípios diferenciam-se das regras pelo seu grau de abstração; possuem um grau de abstração maior do que as regras, que têm um grau relativamente reduzido. Consequentemente, a determinabilidade dos princípios é menor, carecendo de medições concretizadoras, ao passo que as regras são aplicadas diretamente.

No caráter de fundamentalidade no sistema das fontes do direito encontra-se outra diferenciação, pois os princípios ocupam posição hierárquica superior em virtude de sua função estruturante no ordenamento jurídico. Disso decorre outra característica, qual seja, a natureza normogénica dos princípios, ou seja, é deles que as demais normas do sistema partem, sendo seu fundamento. Finalmente, há a proximidade da ideia de direito. Os princípios são *standards* juridicamente vinculantes determinados nas exigências de justiça, ao passo que as regras podem possuir um conteúdo meramente funcional.

Com base nessa caracterização, podemos perceber o tratamento que a doutrina vem dando aos princípios constitucionais, aumentando o seu grau de densidade jurídica. Essa nova postura, ou nova hermenêutica, está estruturada em fundamentos valorativos expressos na Constituição, cuja função é nortear o ordenamento jurídico. (BONAVIDES, 2001, p. 38).

Textos constitucionais como o preâmbulo, esquecidos ou renegados a meros textos introdutórios adjetivados, como de linguagem retórica e apelo emocional pelos juristas do positivismo clássico, são renovados em importância normativa. Expõe, a respeito, Bonavides:

O preâmbulo é pois, a convergência de todos os princípios de todas as cláusulas constitucionais que compõem e tecem a integridade moral da Carta Magna, quando esta busca concretizar o princípio dos princípios, a saber, a dignidade da pessoa humana, a qual outra coisa não é se não a dignidade mesma dos povos. E os povos tem na democracia participativa, o seu mais acabado instrumento de realização dos direitos de terceira e quarta geração, que conduzem ao desenvolvimento e à democracia. (2001, p. 38).

Assim, podemos afirmar que o princípio democrático de participação já se encontra positivado no artigo primeiro da Constituição de 1988⁷³:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O princípio democrático é um princípio estruturante da Constituição, que, segundo Canotilho, atua de forma harmônica com os princípios da soberania popular e da representação popular, tendo como pressuposto a participação dos cidadãos na administração pública. Em outras palavras, as bases da democracia participativa já estão lançadas no ordenamento jurídico nacional por meio da Constituição. Bonavides chega a afirmar que, de acordo com o texto constitucional brasileiro, não se pode falar em legitimidade sem democracia participativa. (2001, p. 27).

É a participação popular que concretiza o princípio democrático e manifesta-se por meio de regras que asseguram ao cidadão a interferência nas atividades do poder público, norteando o Estado para a consecução do bem comum. Segundo Schier:

⁷³ Especificamente sobre matéria orçamentária, a Constituição prevê a participação popular na fiscalização e na execução, no artigo 74, par. 2º.

A Constituição Federal de 1988, conforme antes referido, assegura tal direito (direito de participação), dando-lhe a natureza de direito fundamental e situando-o concretamente a partir de sua dupla dimensão: a democrática (na qual ele concretiza o princípio democrático) e de controle (na qual ele efetiva o princípio do Estado de Direito). (2003, p. 75).

Por fim, aderimos ao que Bonavides chama de “embrião” de uma “teoria constitucional da participação”, a qual exige fidelidade ao preâmbulo da Carta brasileira (destaca-se também o artigo 14⁷⁴), o fortalecimento de uma hermenêutica constitucional ligada aos aspectos axiológicos e o concurso de elementos tópicos, axiológicos, concretistas, estruturantes, indutivos e jusdistributivistas, que confluem para inserir num sistema programático-racionalista o princípio da unidade material da Constituição. (2001, p. 42).

Assim, a participação popular não nasce de permissivos constitucionais, como afirma Genro (1999, p. 74), mas de diretrizes normativas da Constituição que impõem a democratização do Estado e obrigam todo direito dirigido à atividade estatal a se reformular e isso não só no texto constitucional, mas numa série de dispositivos infraconstitucionais nos quais se destaca a pertinência do objeto tratado, como na Lei Complementar nº 101, de 04.03.2000, em seu artigo 48:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (grifo não constante no original)

Citamos também a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (Lompa), que, no capítulo em que trata dos orçamentos, garantiu a participação da comunidade nas etapas de composição da legislação orçamentária municipal, cuja elaboração é da iniciativa do prefeito municipal:

⁷⁴ Art. 14. “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”.

Art. 116. Leis de iniciativa do Prefeito Municipal estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º – Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.(PORTO ALEGRE, 1990).

Esses textos legais não são os únicos a regular a matéria, tendo sido escolhidos para demonstrar que a participação popular na área orçamentária não é estranha ao ordenamento jurídico⁷⁵, o que situa a demanda de legalização defendida por Fedozzi e Navarro em outro patamar de discussão.

Institucionalizar uma forma específica de participação universalizando sua estrutura não é possível, pois Porto Alegre apresenta características socioeconômicas peculiares, sendo um solo fértil para experiências de participação popular como o Orçamento Participativo. Mesmo no caso de cidades administradas pelo Partido dos Trabalhadores na região Metropolitana de Porto Alegre, o Orçamento Participativo não alcançou os mesmos resultados positivos, seja pela falta de capacidade financeira dos Municípios, seja pela carência de associativismo. (AVRITZER, 2003, p. 34).

Avritzer aponta que em cidades de médio e pequeno porte as estruturas de participação devem ser reduzidas para obter sucesso; também indica que a falta de capacidade financeira desses Municípios pode prejudicar a dimensão distributiva do Orçamento Participativo, fazendo-se necessário um novo desenho institucional do referido instrumento.

Outro fator vital apontado pela pesquisa coordenada por Avritzer é a vontade política da administração local em implementar políticas participativas, superando os obstáculos iniciais. Isso demonstra que, para a viabilidade do Orçamento Participativo, ainda é necessário um pacto político entre o governo local e a comunidade, deixando em aberto o desenho institucional de implementação desse pacto. Nesse aspecto Genro tem razão ao afirmar que uma prática específica pode significar sua burocratização, mas a positivação de seus princípios básicos, não. A positivação desses princípios calcados na experiência de Porto Alegre pode, até mesmo, contribuir para o fortalecimento de uma teoria jurídica da democracia participativa.

⁷⁵ Poderíamos citar ainda o novo Estatuto das Cidades no seu artigo 2, inciso II: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes:
[...] gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento.”

Boanavides afirma a necessidade de estruturar o que ele chama de “teoria constitucional da democracia participativa,” apresentada ainda como um embrião, que necessita de novos significados e práticas para se sedimentar. Tais princípios, com base empírica de razoável sucesso, podem contribuir para a factibilidade e operacionalidade dessa teoria, não a deixando à mercê da abstração formalista da tradicional dogmática jurídica. Ao mesmo tempo, reduziria a importância do governo local, que estaria obrigado, como já está, mas de forma mais específica, a implementar no processo orçamentário formas de participação popular realmente democráticas.

3.3 O Orçamento Participativo como base empírica para o Orçamento Democrático

3.3.1 O processo de substituição da Lei 4 320/64

O debate acerca da potencialidade jurídica de instrumentos de participação popular deve ser fomentado com base num processo de reforma legislativa que possa gerar maior efetividade aos princípios constitucionais ligados à democracia participativa, ao princípio da soberania popular e à própria concepção de um Estado Democrático de Direito.

Verifica-se que a legalização ou institucionalização de práticas como o Orçamento Participativo já encontra respaldo na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, no entanto o ordenamento jurídico nacional não conta ainda com uma legislação operacional que supere o modelo jurídico meramente procedimental adotado pela Lei 4.320/64. A substituição deste dispositivo para a superação da dimensão jurídico-institucional da crise espaço público brasileiro⁷⁶ torna-se necessária mesmo diante de textos como a Lei Complementar 101 (04/03/00)⁷⁷, ou do Estatuto das Cidades, em seu artigo 44, pois, além de tratarem a matéria de forma genérica, recebem do *establishment* jurídico brasileiro uma interpretação limitada, assim como o art. 14 da Constituição.

⁷⁶ É importante frisar que o orçamento público foi apontado como um local estratégico para uma reforma, mas é evidente que sua reestruturação não resolveria toda a crise de legitimidade do Estado brasileiro.

⁷⁷ “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.” (grifo não constante no original)

É o que se ilustra com o posicionamento de Amaral Filho (2004, p.266) ao comentar o art. 44 do Estatuto das Cidades:

O artigo 44, seguinte, determinou a inclusão de realização de debates, audiências e consultas públicas previamente à análise do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição de sua aprovação pela Câmara Municipal. Tal tentativa de compatibilizar a idéia já materializada e alguns municípios, sobretudo administrados pelo Partido dos Trabalhadores, de gestão orçamentária participativa com a intervenção dos representantes através da Câmara Municipal, pode trazer como consequência o conflito entre grupos de interesse organizados nas discussões e o parlamento municipal, sem contar a eterna dificuldade de se envolver o grande público em discussões dessa natureza, em particular em cidades de grandes concentrações populacionais.

Assim, esses dispositivos perdem a força normativa diante de uma hermenêutica fundada em pré-conceitos⁷⁸ que ignoram as experiências de Orçamento Participativo do PSDB; o sucesso do instrumento em cidades com mais de um milhão de habitantes, como Belo Horizonte e Porto Alegre; os grupos de interesses no Poder Legislativo e suas práticas clientelistas e, sobretudo, o fato de que as experiências de Orçamento Participativo desenvolveram um método complexo e funcional de gestão que atende, substancialmente, a um dos princípios constitucionais.

Em suma, as experiências de participação popular bem-sucedidas, como a de Porto Alegre, viabilizaram-se por meio de pactos políticos estabelecidos entre o governo local e a sociedade, não por respostas jurídico-formais. No entanto, a universalização desses procedimentos, que contemplam materialmente a Constituição de um Estado Democrático de Direito, exige uma efetivação normativa e operacional mais densa.

As experiências de participação popular identificadas ou associadas ao denominado “Orçamento Participativo” trazem um rol de procedimentos, formas de associações e deliberações, regimentos e princípios de participação ainda não sistematizados pelo direito positivo, mas que possuem efetividade.⁷⁹ A sistematização dessas categorias, colhidas em diferentes experiências de Orçamento Participativo, podem definir um novo procedimento orçamentário, um procedimento mais democrático e que seja eficiente no controle dos gastos

⁷⁸ Como não é o objetivo deste trabalho a perspectiva hermenêutica recomendam-se : STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica jurídica em crise: uma exploração da construção do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999; WARAT, Luis Alberto. *Introdução geral ao direito: a epistemologia jurídica da modernidade*. Porto Alegre: Fabris, 1995. v. 2.

⁷⁹ Um exemplo é o Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre, que não se caracteriza como uma norma jurídica, pois não está positivado, no entanto vincula a administração municipal e a sociedade. Genro define estas normas como públicas não estatais, elaboradas num processo tenso de diálogo entre os participantes do Orçamento Participativo. GENRO, Tarso; SOUSA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*, 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1996, p. 23.

da Administração Pública, impedindo a reprodução de políticas clientelistas e superando a racionalidade sistêmica descrita por Habermas. Observa Boaventura :

[...] o processo do OP transformou radicalmente a cultura profissional da equipe técnica do Executivo. Essa equipe tem sido submetida a um processo de aprendizagem profundo em relação à comunicação e à argumentação com cidadãos comuns. As suas recomendações técnicas devem ser veiculadas numa linguagem acessível a pessoas que não dominam conhecimentos técnicos; a razoabilidade dessas recomendações deve ser demonstrada de modo persuasivo, em vez de ser imposta de forma autoritária; nenhuma hipótese ou solução alternativa deve ser excluída sem que seja mostrada sua inviabilidade. Onde anteriormente prevalecia uma cultura tecnoburocrática, emergiu gradualmente uma cultura democrática. (SANTOS, 2002, p. 593).

Com a adoção desses princípios e de procedimentos colhidos das experiências de OP, seria possível uma complementação aos procedimentos formais estabelecidos pela Lei 4.320/64, ou mesmo sua substituição. Sem essas reformulações, não será possível ajustar o orçamento público à nova orientação normativa substancial exigida pela Constituição de 1988 e por legislação complementar, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto das Cidades, como bem ressalta Torres:

[...] a lei orçamentária é simplesmente formal, pois, não gera a obrigatoriedade da realização da despesa nem cria critérios subjetivos. De modo que nada obriga o Executivo municipal ou estadual a realizar as despesas previstas na elaboração participativa do orçamento. (2008, p. 128).

Vale lembrar que a Constituição de 1988 previu no seu artigo 165, § 9º, a criação de lei complementar para regulamentar o orçamento dos entes da federação, visando à substituição da Lei 4.320/64. Como a lei complementar não foi promulgada, a doutrina acolheu a legislação de 1964, dando-lhe, estranhamente, o *status* de lei complementar. (OLIVEIRA, 2006, p. 355). Dizemos “estranhamente” porque a lei que instituiu o orçamento programa possui um conteúdo procedimental, ou seja, sua matriz de regulamentação, contextualizada no século passado, preocupa-se basicamente com o procedimento e com a legalidade. Seu *deficit* perante o novo ordenamento jurídico constitucional é evidente e precisa ser revisto, principalmente no que se refere à participação popular e ao processo de legitimação material das decisões orçamentárias.

No Congresso Nacional tramita o Projeto de Lei Complementar n. 135/96, que se encontra hoje na Comissão de Constituição e Justiça. Junto a ele tramitam cinco propostas de

projeto substitutivo: PLP n. 166/1997, PLP n. 32/1999, PLP n. 88/1999, PLP n. 144/2000 e PLP n. 102/2003.⁸⁰ Seu principal objetivo é aperfeiçoar o procedimento orçamentário na dimensão institucional, sem trazer inovações que alterem ou aumentem a interferência da sociedade, como se vislumbra na justificativa apresentada pelo relator do projeto, senador Aldeck Ornelas:

O presente Projeto de Lei Complementar busca enfrentar as principais questões que preocupam os Poderes Executivo e Legislativo no que se tange a qualificação do processo de programação, execução e controle da gestão orçamentária e financeira nas três esferas de governo. As inúmeras inovações embuídas no projeto têm por escopo alcançar os seguintes objetivos principais: (i) a retomada do planejamento, com destaque para os esforços de planejamento de longo prazo, (ii) a melhor utilização da LDO, capacitando-a a antecipar definições hoje tomadas apenas quando da apreciação do orçamento anual, (iii) melhor organização do orçamento anual, possibilitando maior transparência nos dados e fornecendo novos elementos de análise e avaliação e (iv) a busca da verdade orçamentária especialmente através da criação de mecanismos que garantam a execução do orçamento nos termos em que é aprovado no Poder Legislativo (ORNELAS, Justificativa do Projeto de Lei Complementar n.º. 135, 1996).

Trata-se do aperfeiçoamento do conceito do orçamento programa, cujo objetivo principal é dar maior racionalidade ao processo orçamentário brasileiro, o que no contexto nacional, caracterizado pelas práticas orçamentárias patrimonialistas, significa importante avanço, principalmente quando determina a diminuição da discricionariedade do Poder Executivo na fase de Execução do Orçamento. Neste ponto, retirando-se os mecanismos técnicos contábeis do projeto, que não são objeto deste trabalho, pode-se vislumbrar uma alteração adequada aos problemas do orçamento brasileiro.

O Projeto de Lei Complementar n.º. 135 estipula quatro normas básicas, que modificam a característica da lei orçamentária, atribuindo-lhe caráter material, pois impedem a ampla discricionariedade do Executivo na exclusão de projetos e atividades constantes nas leis orçamentárias. São elas:

- I_- as ações constantes do PPA contempladas nos orçamentos anuais terão execução obrigatória, sob pena de crime de responsabilidade;
- II – a retirada de ações previstas no PPA depende de projeto de lei específico e fundamentado;
- III – para deixar de realizar atividade-fim e projeto constante da LOA, o Poder Executivo deverá obter anulação, mediante projeto de lei;
- IV – os recursos destinados a despesa de capital só podem ser utilizados para suplementação após cancelamento através de projeto de lei. (Projeto de Lei Complementar n.º. 135, 1996).

⁸⁰ Disponível em: www.camara.gov.br

Embora, num primeiro momento, essas mudanças técnicas possam passar despercebidas, implicam uma mudança de concepção que ultrapassa as dimensões institucionais, podendo vincular a Administração Pública de forma mais efetiva, criando, inclusive, direitos subjetivos aos cidadãos. O projeto seria mais inovador se adotasse de forma mais clara a caracterização lei orçamentária como lei material, o que diante da cultura jurídica nacional se transformaria num instrumento mais adequado nos futuros conflitos a serem dirimidos pelos tribunais, no caso de aprovação do projeto.

No entanto, os avanços do projeto param nesse ponto, pelo menos da dimensão externa à institucionalidade, pois não cria nem prevê qualquer instrumento de participação popular ou mesmo de controle da sociedade na realização do orçamento. Essa ausência também é sentida nos projetos substitutivos.

O PLP 144/1997, apresentado pelo deputado Augusto Franco, do PSDB do Sergipe, por exemplo, concentra sua proposta de alteração e na adequação do procedimento técnico da Lei Orçamentária Anual para aumentar os instrumentos de controle do Tribunal de Contas da União. Sua principal contribuição é a definição de obras com indícios de irregularidades e o impedimento de repasses para as referidas obras. Vejamos sua proposta de redação:

§2º. São tipificados como contendo indícios de irregularidades graves, tal como definido pelo inciso I desse artigo, as obras onde forem detectados:

I - superfaturamento, assim entendido como obras em que os preços praticados nos contratos superam a média do mercado;

II – pagamento por serviços não executados ou negligência da administração na mediação dos serviços executados, evidenciando falha na medição e/ou na supervisão da obra;

III – modalidade de licitação incompatível ou ausência de processo licitatório, assim compreendido quando a modalidade de licitação for inadequada em face do valor da obra ser superior ao limite estabelecido em lei para a forma utilizada ou for indevidamente utilizado o mecanismo de dispensa ou inexigibilidade de licitação;

IV – inexistência de projeto básico, ou quando a obra for licitada sem apresentação do projeto básico;

V – não conclusão da obra ou obra sem condições de funcionamento, assim compreendidos quando os recursos repassados forem totalmente gastos, sem haver a respectiva conclusão da obra;

VI – desvio de recursos ou aplicação de recursos em finalidade diversa, quando os recursos repassados para a obra constante no orçamento foram aplicados por quem recebeu em objeto distinto do pactuado no convênio firmado;

VII – omissão no dever de prestar contas ou irregularidades na sua apresentação, sendo caracterizada no momento em que o gestor que recebeu os recursos para a execução da obra não apresentar prestação de contas no prazo legal ao Tribunal de Contas da União comprovando a correta aplicação de recursos, ou a apresentar de forma incorreta.

Assim, o referido projeto substitutivo concentra sua reformulação no plano da racionalidade administrativa, tentando aprimorar um procedimento já existente com definições claras na norma complementar. O mesmo caminho é adotado pelo PLP n° 32/1999, do deputado Arnaldo Madeira, que se limita a estabelecer uma nova classificação às despesas públicas, com proposta de alteração do artigo 12 da Lei 4.320. Esta mudança não afeta a dimensão democrática do procedimento orçamentário brasileiro.

Já o PLP 166/1997, do deputado Mendonça Filho, concentra sua contribuição na dimensão temática da mortalidade infantil e do analfabetismo, determinando que os índices dos referidos temas sejam previstos na elaboração do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Portanto, tanto no texto do projeto original como no texto dos substitutivos a única referência de maior densidade à participação popular é encontrada do PLP n°. 102/2003, ou seja, dentre todos os projetos é o que se encontra maior identificado com a matriz jurídica da Constituição Federal, principalmente no que se refere à implementação da participação popular. O projeto está estruturado em sete capítulos: Capítulo I – “Das Disposições Preliminares”; Capítulo II- “Dos Princípios do Controle Social”; Capítulo III – “Dos Princípios da Fiscalização”; Capítulo IV – “Do Controle Interno”; Capítulo V – “Do Controle Externo”; Capítulo VI – “Dos Princípios da Execução, Acompanhamento e Avaliação dos Programas”; Capítulo VII – “Das Disposições Finais e Transitórias”.

É justamente no Capítulo II – “Dos Princípios do Controle Social” que o referido projeto apresenta importantes inovações, do qual citamos os artigos:

Art. 2º A elaboração, aprovação, implementação e divulgação dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos relatórios resumidos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem assim balancetes, balanços e demais documentos que integrem as prestações de contas e respectivos pareceres, prévios e finais, serão realizados de modo a evidenciar a transparência da gestão pública.

Parágrafo único. Entende-se por transparência fiscal:

I - o acesso público às informações relativas aos objetivos e metas da política fiscal e à execução dos planos e programas de governo, bem como às contas públicas e às projeções que disciplinem o orçamento anual; e

II - a divulgação de informações que sejam confiáveis, abrangentes, atualizadas e comparáveis entre os entes da Federação.

Art. 3º A transparência será obtida por meios que contemplem a participação popular, tais como:

I - realização de audiências públicas; e

II - divulgação, na imprensa e em meios eletrônicos de acesso público, de resumos enunciados em linguagem simples e universal, dos:

a) documentos mencionados no caput do art. 2º, enfatizadas as principais metas que se buscam alcançar e os resultados efetivamente verificados; e

b) processos de orçamentação, execução, acompanhamento, avaliação e fiscalização de cada projeto de investimento e de cada atividade que envolvam aquisição de bens e serviços de terceiros para programas de duração continuada, incluídos no respectivo plano plurianual ou considerados de valor relevante nos termos da lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. Na hipótese de Município que tenha menos de cinquenta mil habitantes:

I - se não dispuser de condições próprias para a divulgação por intermédio de meio eletrônico de acesso público, a União prestará apoio técnico e financeiro para sua implantação, ficando aqueles obrigados a repassar os correspondentes demonstrativos ao órgão federal encarregado, em prazo e condições determinados; e

II - será dada divulgação à comunidade sobre o período, local e horário em que as contas estarão à disposição dos interessados.

Art. 4º A prestação anual de contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ficará à disposição da comunidade, inclusive por meio eletrônico de acesso público, para exame e apreciação.

Parágrafo único. Qualquer cidadão, partido político, organização, associação ou sindicato é parte legítima para:

I - verificar a exatidão e legitimidade da prestação de contas referida no caput, nos termos de lei específica de cada esfera de governo; e

II - denunciar irregularidades ou ilegalidades, desde que formuladas por escrito, com identificação e endereço do denunciante, confirmada sua autenticidade, e devidamente fundamentadas.

Notamos, entretanto, que a ênfase da participação popular desenvolve-se mais na dimensão do controle e fiscalização do orçamento, sendo pouco propositiva da dimensão da participação como definidora da política orçamentária e omissa na dimensão distributiva do orçamento, como salienta na exposição de motivos o deputado do PSDB do Rio de Janeiro Eduardo Paes:

Destaca-se, na presente proposta, a institucionalização da parceria entre Governo e sociedade, por intermédio do controle social como mecanismo de acompanhamento, controle, avaliação e fiscalização da aplicação dos recursos públicos. O resultado dessa parceria subsidiará a elaboração, aprovação, implementação dos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e a prestação das contas públicas, de modo a maximizar a transparência da gestão pública (Capítulo II – arts. 2º a 4º).

No texto do projeto 135/96 consta apenas a incorporação parcial dessas propostas no artigo 5º. O restante do projeto não avança significativamente nos parâmetros do novo ordenamento constitucional, ficando aquém das expectativas. Vejamos:

Art. 5º Do processo de planejamento será dada ampla divulgação à sociedade, especialmente, mediante:

I – a realização de audiências públicas pela comissão legislativa encarregada de examinar e dar parecer sobre os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, e de acompanhar sua execução.

II – a publicação e distribuição, pelo Poder Executivo, de síntese das mencionadas leis, bem como dos relatórios de avaliação correspondentes, em linguagem clara e acessível a todo o cidadão;

III – o estímulo à iniciativa popular para a apresentação de propostas relativas aos orçamentos.

Efetivamente, se o texto for aprovado com esse conteúdo e com as incorporações do PLP 102/2003, já teremos alcançado um grande avanço, mas se o compararmos às experiências de Orçamento Participativo, poderemos extrair contribuições mais eficazes na implementação de um orçamento mais democrático.

O Orçamento Democrático pode ser entendido como um processo orçamentário adaptado ao ordenamento constitucional da Carta de 1988, que instituiu o Estado Democrático de Direito, mas, sobretudo, adaptado e construído para a resolução dos problemas sociais brasileiros, expostos no segundo capítulo. Para atender a essa concepção, o processo de substituição da Lei 4.320/64 deveria contemplar de forma mais efetiva a dimensão redistributiva, a ampliação da participação popular e a preservação de um espaço autônomo de comunicação em face da racionalidade sistêmica.

3.3.2 O princípio redistributivo

Como vimos anteriormente, as experiências de Orçamento Participativo encontram seu sucesso graças à adoção de critérios claros, que permitem a redistribuição de recursos para os setores historicamente excluídos do processo de apropriação de riquezas nacionais.

Torres identifica a existência de dois princípios orçamentários ligados a essa concepção redistributiva: o princípio orçamentário da redistribuição e o da solidariedade⁸¹. Em sua análise acerca do princípio da redistribuição, classifica-o como princípio orçamentário fundamental, decorrente diretamente de uma diretiva constitucional e de sua estreita ligação com a efetivação de políticas públicas por um Estado Democrático e Social (2008, p. 283).

No entanto, a análise da maioria da doutrina nacional parece limitada a uma leitura do artigo 145, par.1º, da Constituição Federal, limitando a incidência do referido princípio à matéria tributária, não à financeira, o que englobaria não só a receita como também a despesa. Tal posicionamento implica um erro, pois a arrecadação de despesas pode estar se realizando de acordo com a capacidade contributiva, mas o direcionamento das despesas pode não ser necessariamente dirigido ao público mais desfavorecido.

Como já analisamos o caso do espaço público e as dimensões políticas e jurídicas da cidadania no país, podemos afirmar que isso de fato acontece. O grosso das receitas apropriadas pelo Estado brasileiro é redistribuído de forma ineficaz e não alcança o que denominamos de *habitus* secundário da cidadania, legal e formalmente contemplada, mas política e economicamente excluída. Assim, o Estado arrecada dos mais ricos, mas devolve grande parte do que arrecada, além, é claro, dos valores apropriados pelo *establishment* político e pela burocracia autônoma.

O *habitus* secundário da cidadania submete-se a essa realidade em face do seu acesso restrito ao espaço público, ficando refém de políticas clientelistas, ou mesmo, em menor número, buscando a jurisdicionalização de demandas. Tal solução atende apenas a problemas individuais e que não são uma solução para o problema macro, que se refere ao processo de arrecadação e distribuição de recursos, os quais nem a teoria da reserva do possível nem a teoria do mínimo existencial conseguem resolver por meio de intervenção judicial. Comenta Torres:

⁸¹ Dentre os autores contemporâneos que tratam do orçamento público, Torres parece ser singular na diversificação e classificação dos princípios orçamentários.

De modo que o problema da redistribuição de renda se torna hoje, um dos mais difíceis para filósofos, juristas e economistas. Buchanan diz que “uma nação não pode sobreviver com instituições políticas que não enfrentam o fato essencial da escassez. É simplesmente impossível prometer mais a um sem prometer menos a outro. (2008, p. 286).

Concordando, nesse aspecto da escassez, com os argumentos neoliberais, perguntamos: de que forma se pode decidir quem ganha menos e quem ganha mais? A resposta é a mesma que a humanidade, pelo menos no Ocidente, tem dado na sua história: por meio da democracia.

Por sua vez, o princípio da solidariedade, que segundo Torres está estritamente vinculado com o princípio da redistribuição, implica uma visão conjunta de receitas e despesas, dirigidas para o financiamento de ações sociais que beneficiem alguns setores da sociedade, a exemplo do que acontece na seguridade social. Explica Torres, fortemente embasado por Habermas:

A idéia da solidariedade sinaliza no sentido de que as contribuições sociais, necessárias ao financiamento da seguridade social, devem ser suportadas por todos os que participem do mesmo grupo sócio-econômico, ainda que alguns deles não recebam diretamente o benefício. (TORRES, 2008, p. 290).

No caso do Brasil, o mesmo autor afirma que o direito brasileiro afastou-se do referido princípio, conduzindo a que as contribuições sociais fossem deturpadas, obrigando a vinculação das receitas de tributos efetivada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1/94 (TORRES, 2008, p. 291), ou seja, a solução foi a adoção de um critério vinculativo de receitas para finalidades sociais.

Destacando a importância do princípio da solidariedade, Torres (2008, p. 30), fundamentando-se novamente em Habermas, afirma que tal princípio é fundamental para superar o paternalismo financeiro e burocrático observado no Estado Social de Direito. É uma visão que liberta o cidadão dos “favores” do Estado, expressando o direito de receber parte da produção coletiva de riquezas. No entanto, articulando esse posicionamento com a matriz teórica de Dussel, verificamos que isso só se torna possível na medida em que os sujeitos desse processo se encontrem num espaço público igualitário, formulando e orientando as normas, ou seja, o cidadão deve ser artífice dessa construção, não a burocracia estatal.

Assim, as experiências de Orçamento Participativo contribuem ao explicitarem um mecanismo de distribuição de recursos eficiente construído pela participação popular. Nos

dois melhores exemplos encontrados, as prefeituras de Porto Alegre e de Belo Horizonte, em conjunto com a população, normatizaram a questão da redistribuição em parâmetros que já provaram sua eficiência empiricamente. Por esse motivo, a adoção desses critérios é um importante acréscimo ao processo de substituição da Lei 4.320/64, inobstante o silêncio dos projetos substitutivo a esse respeito.

A experiência de redistribuição do Orçamento Participativo articula a participação popular e redistribuição de recursos, atendendo ao problema da desigualdade social e da legitimidade das ações governamentais. Precisa, no entanto, ganhar escala e densidade jurídica de uma positivação, ao menos em termos principiológicos, na lei complementar que regulamentará o processo orçamentário.

Esse processo de positivação deve partir da proposta do PLP 102/2003, por sua melhor adaptação à realidade brasileira, com a inserção no Capítulo II – “Dos Princípios do Controle Social” de um artigo que faça referência expressa às desigualdades sociais como elemento influenciador do processo de planejamento orçamentário, ou seja, a desigualdade social passaria a ser um dos elementos normativos centrais no processo de elaboração das leis orçamentárias.

Depois de se colocar as desigualdades sociais como um dos elementos centrais, deve-se estabelecer como método para a resolução do problema a interação entre a participação popular e a Administração Pública. Dessa interação devem ser retirados os critérios normativos para a redistribuição de recursos, estabelecendo, assim, uma base dialogada e real para o problemas específicos da desigualdade social em cada instância da Administração.

Ainda, no Capítulo VI – “Dos Princípios da Execução, Acompanhamento e Avaliação de Programas”, seria necessária a inclusão do critério redistributivo como elemento avaliativo dos programas, ou seja, a verificação da contribuição das ações estatais no combate às desigualdades sociais, com referência expressa aos critérios elaborados pela participação popular. Na avaliação, do orçamento deve ser verificado se a Administração Pública cumpre os critérios redistributivos elaborados pela participação popular.

Em suma, a positivação do princípio redistributivo poderia ser exposta da seguinte forma: a) no processo de planejamento deverão ser analisadas as desigualdades sociais e regionais; b) na lei orçamentária anual, deverá ser elaborado, com a participação da população, critério redistributivo de recursos para resolução das desigualdades sociais e regionais; c) o critério distributivo de recursos, após cada período orçamentário anual, deverá ser avaliado e, se necessário, reformulado pela participação popular; d) na avaliação dos

programas verificar-se-á a observação dos critérios redistributivos e sua eficiência na resolução das desigualdades sociais.

3.3.3 Princípio da autorregulação e da simplicidade comunicativa

Uma das principais críticas à implementação da democracia direta e, mesmo, de instrumentos de democracia participativa é que a complexidade e dimensão da sociedade moderna configuram-se em obstáculos intransponíveis para que todos os cidadãos possam participar de forma igualitária. Contudo, o argumento das dimensões cai por terra quando as pesquisas mostram que é justamente nas grandes cidades, com mais de um milhão de habitantes, como Porto Alegre e Belo Horizonte, que o Orçamento Participativo mostra-se mais eficiente. (VITALE, 2005, p. 675).

Quanto ao argumento da complexidade, verificamos que o Orçamento Participativo parte de uma outra matriz de racionalidade. É uma estrutura de cogestão estatal e pública não estatal efetivada através de uma esfera pública, legitimada por um contrato político a partir do governo. (GENRO, 1997, p. 15). Embora haja previsão legal para sua elaboração, o Orçamento Participativo não se desenvolve segundo uma estrutura racional-legal ou meramente procedimental. É instituído por um pacto político no primeiro momento, mas em seguida, estabelece um princípio de autorregulamentação, ou seja, é a própria sociedade que regula sua forma de funcionamento. (p. 50).

As decisões que alteram a estrutura de funcionamento do Orçamento Participativo, bem como aquelas que orientam a Administração Pública, não possuem um critério de legitimidade racional-legal, ou seja, não emanam de órgãos estatais. São decisões geradas por meio de um processo discursivo elaborado na busca democrática de consensos políticos, patrocinando uma legitimidade política material e não meramente procedimental. Esse processo gera um conjunto de regras que derivam do diálogo, das decisões elaboradas sob tensão e de consensos obtidos dentro desse mesmo espaço de participação e que surgem de um processo conflitivo de comunicação no qual seus sujeitos buscam de consensos, não de normas jurídico-formais, cujo exemplo é o regimento interno do orçamento.

Enfim, esse espaço público é gerenciado por normas de direito público não estatal (Regimento Interno do OP de Porto Alegre), elaboradas segundo um processo discursivo e que se tornam possíveis graças às diretrizes constitucionais que consagram o princípio democrático e direcionam a abertura do Estado para a democracia participativa. Esse processo

discursivo, autônomo perante o Estado, diferencia o espaço público gerado pelo Orçamento Participativo da atual matriz de espacialidade pública estatal, dominada pela racionalidade sistêmica.

As experiências de Orçamento Participativo, principalmente a de Porto Alegre, demonstram que a Administração Pública pode interagir com a população com outra matriz de racionalidade. Em Porto Alegre, a burocracia simplificou sua linguagem, pois estava submetida ao encontro político com a população, precisando convencer os sujeitos sociais das suas prioridades e dos critérios técnicos que precisavam ser implementados. Essa perspectiva vai além do princípio orçamentário da publicidade e da clareza, que são atendidos pelo ordenamento jurídico atual e mesmo pelo projeto substitutivo. Citamos o inciso II do artigo 5º do Projeto 135/96 e o inciso II do artigo 3º do PLP 102/2003:

Art. 5º...

II- a publicação e distribuição, pelo Poder Executivo, de síntese das mencionadas lei, bem como dos relatórios de avaliação correspondentes, em linguagem clara e acessível a todo cidadão.

Art. 3º...

II- divulgação, na imprensa e em meios eletrônicos de acesso público de resumos enunciados em linguagem simples e universal, dos:

Os princípios da autorregulação e da simplicidade comunicativa garantem que as bases do diálogo sejam estabelecidas pelos próprios participantes, em conjunto com a Administração Pública, diferentemente do que acontece com as audiências públicas, onde as regras de participação, horários e locais são marcados unilateralmente. No Orçamento Participativo, a Administração Pública é apenas mais um sujeito político a intervir no debate e, nesse papel, deve se fazer entender pela população, não ao contrário.

Outra característica é que o Orçamento Participativo não se esgota em uma ou duas reuniões como as audiências públicas, com leituras de relatórios técnicos intermináveis. Estabelece-se de forma perene durante o ano, cujas reuniões partem das necessidades locais da população, confrontadas com aspectos técnicos dos agentes da Administração, que devem convencer e, ao mesmo tempo, esclarecer as normas técnicas do orçamento à população. Essa dinâmica fortalece o processo de discussão e acaba se transformando num importante instrumento pedagógico, visto que os cidadãos acessam as informações de forma simples e a tecnoburocracia aprende a dialogar com a população.

Assim, a positivação de tais princípios deve conter os seguintes mandamentos a serem inseridos no Capítulo II do PLP 102/2003: a) o processo de participação popular no

orçamento deve ser estabelecido durante o ano inteiro, abrangendo as fases de planejamento, elaboração, execução e prestação de contas; b) o calendário de reuniões, forma de participação, de eleições de representantes ou de prioridade deverá ser fixado pela própria população vinculando a Administração Pública, que apenas contribuirá para sua efetivação; c) nas reuniões os técnicos da Administração Pública deverão ficar à disposição da população para esclarecimentos pertinentes; d) fica vedada a realização de apenas uma reunião ou audiência pública.

3.3.4 Princípio da ampla participação e da participação digital

O sucesso das experiências de Orçamento Participativo decorre também da sua capacidade de agregar cada vez mais um número maior de cidadãos que participam das votações, num constante aprimoramento de suas modalidades de participação.

Belo Horizonte demonstrou que a participação popular na elaboração do orçamento pode ser facilitada por meios eletrônicos. O Orçamento Participativo Digital, criado para ampliar a base de participação, há três anos em funcionamento, tem apresentado um número crescente de cidadãos que interagem com a Administração Pública por meio dessa modalidade. Sua contribuição para uma tentativa de ganho de escala do Orçamento Participativo é essencial. Num país de dimensões continentais como o Brasil, ampliar o Orçamento Participativo para os Estados e para a União torna-se possível com a implantação de instrumentos digitais de participação e de votação de prioridades.

Evidentemente, nos Municípios essa modalidade de participação deve ser articulada com as assembleias regionais e temáticas, pois suas dimensões permitem essa combinação, ao passo que nos Estados da federação e na União, faz-se necessário ainda uma formatação de participação popular que atenda às suas dimensões. Embora o Estado do Rio Grande do Sul já tenha demonstrado a possibilidade da participação popular pela realização de um Orçamento Participativo Estadual e do Fórum dos Coredes⁸², a implantação da participação digital poderia ampliar sua base de legitimação. Esse modelo de participação pode interagir na fase de planejamento com a eleição de grandes obras, como a instalação de universidades, construção de rodovias, dentre outros serviços públicos, além de se adequar perfeitamente

⁸² Os Fóruns dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento foram instituídos por lei estadual e organizam a sociedade civil para participarem das eleições de prioridades para o orçamento estadual.

para a fase de execução e fiscalização, como já prevê o artigo 3º do PLP 102/2003⁸³, e mais, com uma razoável estrutura poder-se-ia, como em Belo Horizonte, acompanhar a execução das obras em tempo real.

Assim, poderiam ser positivados os princípios da ampla participação e da participação digital estipulando: a) a Administração Pública deve aprimorar constantemente as instâncias e mecanismos de participação, buscando a ampliação do número de cidadãos na fase de elaboração e de execução do orçamento; b) a União e os Estados da federação que não possuem forma de participação popular no orçamento público deverão fomentar instrumentos que a efetivem; c) deverá ser fomentada a criação de instrumentos de participação digital que ampliem a participação popular na elaboração e fiscalização o orçamento.

3.3.5 O Orçamento Democrático e sua consolidação

O orçamento público é uma categoria jurídico-política que vem se adaptando às formas e funções do Estado. Não é apenas um instrumento técnico de gestão da Administração Pública, uma vez que a decisão política e econômica que o orienta contempla o próprio processo de apropriação e redistribuição das riquezas de uma nação. Sua evolução e transformação inseridas na história do Estado moderno demonstram essa característica, que é de fundamental importância para os problemas sociais brasileiros.

A visão da dogmática jurídica, estabelecida na matriz do positivismo normativista, não deixou que o direito percebesse a dimensão política do orçamento e, conseqüentemente, impediu a sua adaptação aos novos marcos normativos estabelecidos pela Constituição de

⁸³ Art. 3º A transparência será obtida por meios que contemplem a participação popular, tais como:

I - realização de audiências públicas; e

II - divulgação, na imprensa e em meios eletrônicos de acesso público, de resumos enunciados em linguagem simples e universal, dos:

a) documentos mencionados no caput do art. 2º, enfatizadas as principais metas que se buscam alcançar e os resultados efetivamente verificados; e b) processos de orçamentação, execução, acompanhamento, avaliação e fiscalização de cada projeto de investimento e de cada atividade que envolvam aquisição de bens e serviços de terceiros para programas de duração continuada, incluídos no respectivo plano plurianual ou considerados de valor relevante nos termos da lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. Na hipótese de Município que tenha menos de cinquenta mil habitantes:

I - se não dispuser de condições próprias para a divulgação por intermédio de meio eletrônico de acesso público, a União prestará apoio técnico e financeiro para sua implantação, ficando aqueles obrigados a repassar os correspondentes demonstrativos ao órgão federal encarregado, em prazo e condições determinados; e

II - será dada divulgação à comunidade sobre o período, local e horário em que as contas estarão à disposição dos interessados.

1988, que fundou o Estado Democrático de Direito, dando à cidadania uma forte caracterização social e participativa. Além disso, a realidade do contexto brasileiro ficou desprovida de um instrumento de arrecadação e redistribuição de recursos capaz de enfrentar as suas dificuldades peculiares.

Nesse contexto, o Orçamento Participativo é uma importante experiência, que colabora para a criação de uma nova prática orçamentária, identificada com a realidade social brasileira e com a Carta de 1988. Trata-se do que se pode chamar da criação do “Orçamento Democrático”, ou seja, um processo orçamentário que supere as concepções liberal e social-democrata, adaptando-se ao novo contexto social e normativo.

O Orçamento Democrático não pode ficar restrito aos controles tradicionais da legalidade e do equilíbrio fiscal, nem se estabelecer de forma paternalista e deficitária como na experiência do Estado de Bem-Estar. Esses dois modelos já encontraram os seus limites de legitimidade e operacionais, tornando-se obsoletos diante dos problemas nacionais contemporâneos. Portanto, o Orçamento Democrático deve possuir um novo desenho institucional que operacionalize os mandamentos constitucionais, principalmente nas dimensões social e democrática, e que enfrente as práticas orçamentárias do *establishment* político brasileiro.

Em três dimensões, o Orçamento Democrático, estruturado por meio da experiência do Orçamento Participativo, diferencia-se do orçamento liberal e do orçamento programa: a primeira é a da participação popular, que no caso do Estado Liberal e do Estado de Bem-Estar não se efetivou; a segunda é a dimensão distributiva, pois essa nova dinâmica de participação concede ao orçamento uma legitimidade e uma eficiência não alcançadas pelo *Welfare State*; terceira, é a dimensão comunicativa, diante da formatação de um espaço autônomo perante as estruturas do Estado e do mercado que impede o predomínio de uma racionalidade de tipo sistêmico.

A consolidação do Orçamento Democrático, no caso brasileiro, passa pela substituição da Lei 4.320/64, com a positivação dos princípios: redistributivo, da autorregulação, da simplicidade comunicativa, da ampla participação e da participação digital. Passa, também, pela mudança de concepção da dogmática jurídica acerca da natureza jurídica do orçamento público, como afirma Oliveira:

Nem tem sentido que a lei determine a participação popular, o que alias, deveria ser obrigação do governante, efetuando-se reuniões públicas para discussão sobre onde deve o dinheiro ser gasto para depois enganar a população, pois a participação popular era “de mentinrinha”. Seria ignóbil fazer comícios, travar discussões, dar a palavra à população, e, ao final, toda essa *mise-em-scène* não produzir qualquer efeito ou ter qualquer utilidade prática. É essencial que a participação democrática não se esgote no mero exercício de escolha dos governantes, mas permita iniciar outro processo, qual seja o da participação direta. No entanto, não pode esgotar-se a participação no prazer lúdico do palpite. Tem de se consolidar em decisões tomadas na sociedade, incluindo-se nas decisões que forem formalizadas pelo governante. (2006, p. 313).

Não se trata de irresponsabilidade fiscal, mas de coerência jurídica, uma vez que se vincula à decisão sobre onde e quanto gastar diante da realização de uma receita. Com a não efetivação de receitas, evidentemente, não se pode obrigar o Estado a efetivá-las como prevê a Lei Complementar nº 101, conforme anota Piscitelli:

Não procedem assim, as críticas sobre a inviabilidade do orçamento impositivo, a pretexto de que a insuficiência de recursos poderia levar o Estado a uma situação financeira menos razoável ou responsável na sua gestão financeira. A Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000, a LRF, a propósito do assunto previu a limitação de empenho e movimentação financeira na hipótese da situação financeira não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, até o restabelecimento da receita prevista. (2007, p. 4).

Assim, analisando o processo legislativo de substituição da Lei 4.320⁸⁴ e tendo por base textual o PLP 102/2003, por se adequar melhor aos princípios democráticos da Constituição, afirmamos a necessidade de inclusão dos já mencionados princípios. O primeiro ponto seria a alteração do *caput* do artigo 2º e o segundo, a inclusão de dois parágrafos relacionados os princípios adotados, da seguinte forma:

⁸⁴ Além dessa alteração, sugere-se a inclusão dos pontos mencionados nos itens anteriores nos respectivos capítulos e artigos já mencionados

Capítulo II

Dos Princípios da Participação Popular

Art. 2º A elaboração, aprovação, implementação e divulgação dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos relatórios resumidos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem assim balancetes, balanços e demais documentos que integrem as prestações de contas e respectivos pareceres, prévios e finais, serão realizados de modo a evidenciar a transparência da gestão pública e efetivar a participação popular

Parágrafo primeiro. A participação popular na elaboração, execução e fiscalização do orçamento obedecerá aos seguintes princípios:

I - ampla participação dos cidadãos;

II - auto-regulação das instâncias de participação;

III - simplicidade comunicativa na elaboração, divulgação e regramento das instâncias de participação e documentos informativos;

IV - participação digital ; e

V - redistribuição de recursos.

Parágrafo segundo. As deliberações nas instâncias de participação popular vincularão o Poder Executivo nos limites estabelecidos pela Lei Complementar nº. 101/2000.

Evidentemente, a alteração legislativa, desde que aprovada pelo Congresso Nacional, deverá vir acompanhada de uma cultura jurídica e orçamentária democrática para a consolidação do Orçamento Democrático. Para tanto, o senso comum teórico dos juristas deve ser ampliado para além das abstrações jurídicas, com a observação atenta das experiências de Orçamento Participativo, que subsidiarão a implementação, aperfeiçoamento e, mesmo, a regulação dos casos concretos que surgirão.

O Orçamento Democrático, procedimento orçamentário adaptado ao Estado Democrático de Direito, seria consolidado, portanto, por meio de uma alteração legislativa da Lei 4.320/64, utilizando os princípios normativos extraídos da experiência do Orçamento Participativo, da mudança de concepção sobre a natureza jurídica do orçamento e da reorientação da dogmática jurídica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos apontamentos realizados, é possível perceber que a Constituição de 1988 inaugurou uma nova matriz democrática para o ordenamento jurídico nacional. No entanto, essa matriz não foi operacionalizada no processo orçamentário do Estado brasileiro, que se encontra estruturado em normas da década de 1960 e atualizado com a orientação neoliberal de equilíbrio fiscal exposta da Lei de Responsabilidade Fiscal. Do ponto de vista normativo, podemos afirmar que o orçamento brasileiro é caracterizado como um orçamento-programa com forte ênfase no equilíbrio fiscal, ficando distante das dimensões democrática e social esculpidas na Constituição Cidadã de 1988.

Na dimensão política e das práticas orçamentárias reais, essa matriz normativa encontra uma séria dificuldade de implementação, uma vez que seu desenho orçamentário não consegue superar os desafios das práticas clientelistas do *establishment* político brasileiro e de uma burocracia autônoma que acaba por estruturar um método incrementalista. O orçamento brasileiro é uma simbiose entre métodos patrimonialistas e incrementalistas, configurados por meio de um discurso técnico de superfície que não substancializa as decisões orçamentárias.

Num país como o Brasil, que apresenta um processo de modernização seletiva do Estado e da sociedade, essa configuração agrava as desigualdades sociais, contribuindo para a cisão da cidadania. A cidadania brasileira apresenta um *habitus* primário, visto que por meio de uma situação econômica e de uma acessibilidade maior ao espaço público consegue usufruir da distribuição do fundo público apropriado pelo Estado; de outro lado, também apresenta um *habitus* secundário, por estar inserida formalmente no espaço público, mas colocada na exterioridade da apropriação do fundo público pelas práticas políticas, jurídicas e burocráticas do *establishment* político brasileiro.

Soma-se a esse cenário a crise de legitimidade que o Estado Contemporâneo apresenta diante do processo de supremacia da racionalidade sistêmica e da vulnerabilidade econômica que o avanço do neoliberalismo acrescentou. Ultrapassadas, as instituições democráticas do Estado têm dificuldade de reorientar seus núcleos decisórios, dominados pelo interesse do mercado e por uma burocracia ineficiente no aprimoramento do gasto público. O Estado precisa ultrapassar e atualizar seus mecanismos democráticos e de legitimação, visto que não pode mais se sustentar numa legitimidade racional-legal e em processos de democracia representativa que lhe emprestam apenas uma legitimidade procedimental e impedem a sociedade civil de interferir em decisões estratégicas substanciais. A última crise econômica

reafirmou essa situação na medida em que Estados gastam bilhões de dólares, comprometendo gerações de cidadãos, que possuem no espaço público institucionalizado apenas “instantes” eleitorais, insuficientes para interagir de forma significativa.

Nesse contexto, as perspectivas de reformas institucionais do Estado brasileiro devem seguir um marco teórico que dimensione adequadamente as peculiaridades do país, pois não basta resolver o problema da legitimidade formal, mas também, e principalmente, deve-se resolver o problema da desigualdade material. Essa matriz teórica e axiológica é parcialmente fornecida por Enrique Dussel ao apontar a necessidade de uma dupla legitimação: dada pelo momento procedimental e formal da democracia e pelo critério material de melhoria nas condições de reprodução da vida digna.

Uma vez escolhida a matriz teórica, apontamos para locais estratégicos de reforma, que possibilitem uma nova concepção na relação estabelecida entre as instituições do Estado e a sociedade. O orçamento público foi apontado como um dos locais estratégicos a ser reformulado dentro desta matriz, por três razões: a) o Estado Contemporâneo apresenta uma natureza fiscal, o que coloca o orçamento como um dos principais instrumentos de administração do Estado; b) no caso brasileiro, o orçamento público é um dos principais centros de tensão entre os pressupostos legais de legitimidade e as formas clientelistas adotadas pelo *establishment* político brasileiro; c) as experiências políticas brasileiras alternativas denominadas de “Orçamento Participativo” demonstram a possibilidade de construção de um instrumento eficaz para esse contexto de crise.

O Orçamento Participativo é um instrumento de participação que aponta para uma nova relação entre as instituições do Estado e a sociedade; caracteriza-se por uma legitimidade maior que os mecanismos tradicionais de representação e complementa-os, ao mesmo tempo em que possibilita uma redistribuição de recursos às camadas populacionais periféricas do processo de modernização seletiva da sociedade brasileira.

Além desses aspectos, o referido instrumento de participação está adequado aos princípios constitucionais da Magna Carta de 1988. O Orçamento Participativo não se estabelece apenas por permissivos constitucionais, mas por uma adequação material aos princípios do Estado Democrático de Direito, da soberania popular e da participação. Podemos afirmar, com certo cuidado na análise das experiências demonstradas, que o núcleo de princípios estruturantes do Orçamento Participativo, como o princípio redistributivo, o princípios da ampla participação e da participação digital e os princípios auterregulação e da simplicidade comunicativa, está mais adequado à Constituição de 1988 do que a Lei 4.320/64.

Esses princípios servem de embrião para a concepção de um orçamento público vinculado à concepção de Estado Democrático de Direito, ou seja, um Orçamento Democrático.

Enfim, verificamos a capacidade de criação de um sistema de participação que contemple a nova ordem constitucional de um Estado Democrático de Direito e que ganhe densidade jurídica para alcançar resultados mais significativos e menos pontuais. Essa densidade deve ser efetiva na substituição ou complementação da legislação que regulamenta o procedimento orçamentário brasileiro, calcada numa matriz de legitimação formal e incapaz de atender às dimensões da crise.

A experiência do Orçamento Participativo traz um rol de procedimentos, formas de associações e deliberações, regimentos e princípios de participação que devem ser incorporados pela legislação, como forma de adequação do orçamento público à nova ordem constitucional brasileira, transformando-o em um importante instrumento na resolução das desigualdades sociais. Trata-se do desenvolvimento da concepção de um Orçamento Democrático, que não parte de abstrações jurídicas ou da “importação” de estruturas e valores estranhos à realidade local, mas se estabelece por meio de práticas democráticas com eficiência empiricamente comprovada na efetivação de um processo de legitimação das ações estatais e, sobretudo, na efetivação da redistribuição de recursos ao *habitus* secundário da cidadania.

Essa concepção de Orçamento Democrático apresenta diferenças substanciais na medida em que adota como elemento do planejamento orçamentário o princípio da redistribuição de recursos, ultrapassando o simples critério da legalidade na avaliação e fiscalização do orçamento; ainda, amplia a base de participação popular por meio de um espaço público autônomo não tutelado, mas protegido juridicamente. É este um espaço público orientado por uma racionalidade comunicativa e libertadora, na medida em que é capaz de redirecionar as ações estatais, incluindo os setores sociais que se encontram na exterioridade, ao mesmo tempo em que permanece constantemente aberto à autorregulação da comunidade do mundo da vida, não do sistema.

Enfim, encontrar ou elaborar um procedimento orçamentário adequado ao Estado Democrático de Direito e ao contexto de crise atual é uma tarefa árdua diante do esgotamento das experiências orçamentárias desenvolvidas no contexto do Estado Liberal e no contexto do Estado de Bem-Estar Social. Por isso, mesmo diante das limitações deste trabalho, pretendemos ter contribuído para a o processo de reformulação do orçamento público brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ANANIAS, Patrus. Orçamento Participativo: Por que implantamos em Belo Horizonte? In: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- ANDRADE, Vera Regina. Cidadania, direitos humanos e democracia: reconstruindo o conceito liberal de cidadania. In: SILVA, Reinaldo Pereira e (Org.). *Direitos humanos como educação para a justiça*. São Paulo: LTr, 1988.
- ARENDT, Hannah. *Lãs origenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus, 1974.
- ASSIS, Lucas Aurélio Jost. Participação política e desenvolvimento sustentável. *Revista do SAJU-UFRGS*, v.2, n. 1, p. 1999.
- AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em democracia habermasiana e teoria democrática*. Minas Gerais: Perspectiva, 1999.
- _____. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.
- _____. Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas. In: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- _____. *O positivismo jurídico*. Lições de filosofia do direito. Trad. de Márcio Pugliesi; Edson Bini; Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 9. ed. Brasília : UnB, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 5.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- _____. *Teoria constitucional da democracia participativa (Por um direito constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade)*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORBA, Julian; LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Orçamento Participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: BORBA, Julian; LUCHMANN, Lígia Helena Hahn (Org.). *Orçamento Participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. *Estatuto das Cidades*. Brasília: Senado Federal, 2000.

_____. *Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Projeto de Lei Complementar n°. 135/96*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanço, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Câmara dos Deputados, 1996.

_____. *Projeto de Lei Complementar n°. 102/2003*. Institui normas gerais de direito financeiro para o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, Do Distrito Federal e dos Municípios, e da outras providências. Câmara dos Deputados, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégias e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CAPELLA, Juan Ramón. *Fruto proibido: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

CASTRO, Régis Xavier de Moura e. *Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CHANIAL, Philippe. Carl Schmitt (1892-1985) e Hans Kelsen (1881-1973): a querela do direito: positivismo, decisionismo e utilitarismo. In: CAILLÉ, Alain; LAZZERI, Christian; SENELLART, Michel (Org.). *História argumentada da filosofia moral e política: a felicidade e o útil*. Trad. de Alessandro Zir. São Leopoldo: Editora da Universidade do Vale dos Sinos, 2004. 726p.

CHIESORIN JÚNIOR, Laerzio. *A discricionariedade na execução orçamentária*. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva*. Elementos da filosofia constitucional contemporânea. 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

CORRÊA, Darcisio. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. Ijuí: Unijuí, 1999.

_____. Direito humanos e sistema jurídico kelseniano. *Direito em Debate*, Ijuí, n. 1, p. 7-26, out. 1991.

COSTA, Lúcia Cortes da. *Os impasses do Estado capitalista sobre a reforma do Estado no Brasil*. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

CRUZ, Flávio da. *Comentários à Lei 4.320/64*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DUSSEL, Enrique. *Filosofia da libertação: crítica à ideologia da exclusão*. Trad. Borge I. Maissiat. São Paulo: Paulus, 1995.

_____. *Ética da libertação: na idade da globalização e da exclusão*. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. *20 teses de política*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2007.

_____. *Política de la liberación: historia mundial y crítica*. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

DUSO, Giuseppe (Org.). *O poder: história da filosofia política moderna*. Trad. De Andréa Ciacchi, Lissia da Cruz e Giuseppe Tosi. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. *Revolução e constituição do poder*. In: DUSO, Giuseppe (Org.). *O poder: história da filosofia política moderna*. Trad. de Andréa Ciacchi, Lissia da Cruz e Giuseppe Tosi. Petrópolis: Vozes, 2005.

FAORO, Rayundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 2. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.

_____. *Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual*. In: FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jacqueline (Org.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis: Vozes, 2000.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. In: SANTIAGO, Silviano (Coord.). *Intérpretes do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002.

FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. Atual. por Susana Camila Navarrine y Rubén Oscar Asorey. 5. ed. Buenos Aires: Depalma, 1993.

GENRO, Tarso Fernando. *O futuro por armar: democracia e socialismo na era globalitária*. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. *Combinar democracia direta e democracia representativa*. In: *Desafios do governo local – o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

_____. *Cidade, cidadania e Orçamento Participativo*. In: FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain (Org.). *Governo municipal na América Latina – inovações e perspectivas*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS e Sulina, 1998. p. 196-198.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo – a experiência de Porto Alegre*. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIACOMINI, Janes. Orçamento tradicional e “Orçamento Participativo”: O caso de Porto Alegre. In: FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain (Org.). *Governo municipal na América Latina – inovações e perspectivas*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS e Sulina, 1998. p. 183-195.

_____. *Orçamento público*. 11. ed. ampl., rev., atual. São Paulo: Atlas, 2002.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A mudança de um modelo de Estado e a crise atual do serviço público. In _____. *O serviço público e a Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação do capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

_____. A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. Trad. Carlos Alberto Marques Novaes. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 18, p. 103-113, set. 1987.

_____. *Consciência moral e agir comunicativo*. Trad. Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

_____. Human Rights na Popular sovereignty: the liberal and republican versiona. *Ratio Juris.*, v. 7, n. 1, p. 1-13, mar. 1994.

_____. *Mudança estrutural na esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Soberania Popular como Procedimento. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 26, p. 100-113, mar. 1990.

_____. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. Trad. Márcio Seligmann Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HAYEK, Friedrich August von. *Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. São Paulo: Visão, v. III, 1985.

HAYEK, Friedrich A. *Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política*. Trad. Henry Maksoud. São Paulo: Visão, v.3 1985.

HOBBSAWN, Eric J. *Era dos extremos: o breve século X: 1914-1991*. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. In: SANTIAGO, Silviano (Coord.). *Intérpretes do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002.

IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. 192p.

- JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de direito financeiro e tributário*. 4. ed. reform. São Paulo: Saraiva, 1999.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. de João Baptista Machado. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito*. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- LIMA, Abili Lázaro Castro de. *Globalização econômica, política e direito: análise de algumas mazelas causadas no plano político-jurídico*. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2000.
- LUDWIG, Celso Luiz. *Para uma filosofia jurídica da libertação: paradigmas da filosofia da libertação e direito alternativo*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.
- MARQUETTI, Aldamir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de. Democracia e redistribuição: apontamentos iniciais. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia participativa e redistribuição: análises de experiências de Orçamento Participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.
- MARSHALL, Thomas Humprey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MORAES, Aldecy José Garcia de. O processo redistributivo do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade em Belém do Pará. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia participativa e redistribuição: análises de experiências de Orçamento Participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.
- NAVARRO, Zander. Uma análise do Orçamento Participativo: sua implantação e desenvolvimento. In: GENRO, Tarso (Coord.). *Porto da Cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios: 1997.
- NERLING, Marcelo Arno. *A burocracia cede espaço: a experiência do Orçamento Participativo*. 1997. Dissertação (Mestrado) – Centro de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- PIRES, Roberto. Regulamentação da participação no OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo

Adriano; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia participativa e redistribuição: análises de experiências de Orçamento Participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. *Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade*. Estudos da Assessoria Legislativa. Congresso Nacional, 2007.

PLATÃO. *A República*. Lisboa: Fundação Colousse Gulbenkian, 1996.

POWER, Timothy J.; HUNTER, Wendy. Recompensando Lula: Poder Executivo, política social e as eleições brasileiras de 2006. In: MELO, Carlos Ranufo; SÁEZ, Manuel Alcântara (Org.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 327-403.

PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Publicada no *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul* de 04.04.1990; retificação publicada no DOE/RS de 17.05.1990.

PRATES, Antônio Augusto Pereira. Administração pública e burocracia. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho de Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma Federal, Ministério da Administração e da Reforma do Estado, 1995.

PRZEWORSKY, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Trad. Argelina Cheibub Figueiredo e Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

_____. O Estado e o cidadão. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

RAMETTA, Gaetano. Poder e liberdade na filosofia política de Kant. In: DUSO, Giuseppe. (Org.). *O poder: história da filosofia política moderna*. Trad. De Andréia Ciacchi e Silva. Petrópolis: Vozes, 2005.

RENNÓ, Lúcio. Reforma política: consensos necessários e improváveis. In: MELO, Carlos Ranufo; SÁEZ, Manuel Alcântara (Org.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2003.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da Rosa. *Manual de direito financeiro e de direito tributário*. 12. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCALONE, Antonio. Direito, decisão e representação: o poder em Carl Schmitt. In: DUSO, Giuseppe (Org.). *O poder: história da filosofia política moderna*. Trad. de Andréa Ciacchi, Lissia da Cruz e Giuseppe Tosi. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. ver. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Ffilchtiner. Reserva do possível e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*. Trad. Francisco M. da Rocha Filho e Oswaldo Blois. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Orçamento - Programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica jurídica em crise: uma exploração da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. *Ciência política e teoria geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

_____. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. 3. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. V

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

_____. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VITALE, Denise. Democratizando o processo orçamentário: a experiência do Orçamento Participativo nos municípios brasileiros. In: *Finanças públicas: IX Prêmio de monografias*/Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2005.

WEBER, Max 1864-1920, *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária*. Trad. de Maurício Tragtenberg. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980. (Textos Seleccionados)

_____. 1864-1920. *A Ética protestante e o espírito do capitalismo*. Trad. de J. M. K. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

_____. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Régis Barbosa e Karen Barbosa. 4. ed. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

WARAT, Luis Alberto. *A pureza do poder: uma análise crítica da teoria jurídica*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1983

_____. *Introdução geral ao direito: a epistemologia jurídica da modernidade*. Porto Alegre: Fabris, 1995. v. II.

ANEXOS

Anexo I – Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre

SUMÁRIO

Título I

Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo – COP07

Capítulo I

Das Funções

Seção 1 - Da Composição.....07

Seção 2 - Das Eleições07

Capítulo II

Da Estrutura08

Capítulo III

Das Competências09

Capítulo IV

Seção 1 - Das Reuniões10

Seção 2 - Da Coordenação11

Seção 3 - Da Secretaria Executiva.....12

Seção 4 - Dos Conselheiros13

Seção 5 - Das Comissões.....14

Título II

Regras Gerais do Orçamento Participativo.....15

Capítulo I

Do Fórum Regional do Orçamento Participativo15

Capítulo II

Dos Delegados.....15

Capítulo III

Do Processo.....16

Capítulo IV

Do Coordenador Regional do Orçamento Participativo e Coordenador Temático.....17

Título III

Critérios para as demandas do Orçamento Participativo19

Capítulo I

Critérios Regionais19

Capítulo II

Critérios Gerais.....21

Capítulo III

Prioridades Temáticas das Regiões Temáticas23

Capítulo IV

Critérios Técnicos.....29

REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Aprovado em 15 de janeiro de 2008.

TÍTULO I

CAPÍTULO I

Das Funções:

Artigo 1º - O Conselho do Orçamento Participativo é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre, de acordo com o que preconiza o Artigo 116 da Lei orgânica do Município.

Artigo 2º - O Conselho do Orçamento Participativo será representado por uma coordenação de Conselheiros titulares e suplentes de acordo com o que estabelece este regimento.

Doravante neste regimento serão denominados COP (Conselho do Orçamento Participativo) e OP (Orçamento Participativo), respectivamente.

SEÇÃO 1ª

Da composição:

Artigo 3º - O COP será composto por um número de membros assim distribuídos:

a) 2 (dois) Conselheiros(as) titulares e 2 (dois) suplentes eleitos em cada uma das 17 (dezesete) Regiões da Cidade;

b) 2 (dois) Conselheiros(as) titulares e 2 (dois) suplentes eleitos em cada uma das 6 (seis) Plenárias Temáticas;

c) 1 (um) conselheiro(a) titular e um suplente do SIMPA (Sindicato dos Municípios de Porto Alegre) e da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre).

d) 2 (dois) representantes titulares e 2 (dois) suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente da SMCPGL (Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local), 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente do GPO (Gabinete de Programação Orçamentária).

§ **primeiro** - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, tendo direito a voz, e não tendo direito a voto.

§ **segundo** - Os Conselheiros(as) das outras entidades da Sociedade Civil (UAMPA e SIMPA) serão indicados pelas mesmas, por escrito, para este fim específico, tendo direito a voz e voto, obedecendo aos mesmos critérios dos Conselheiros(as) eleitos(as).

§ **terceiro** - Os Conselhos Municipais de Porto Alegre terão direito a voz, somente no período de informes das reuniões do COP.

SEÇÃO 2ª

Das eleições:

Artigo 4º - Os Conselheiros(as) das Regionais e Temáticas da Cidade serão eleitos nas Assembléias Regionais e Temáticas, coordenadas pela Administração Municipal, em conjunto com a Organização Popular das mesmas.

§ **Primeiro** - Todos os candidatos titulares e suplentes a serem eleitos a partir de 2008, terão que ter participação como Delegados(as), nos fóruns Regionais ou Temáticos, de 1(um) ano, com no mínimo de 50% (cinquenta por cento) de presença nos últimos 5 (cinco) anos, comprovados em lista de presença.

§ **Segundo** - As inscrições de chapas para Conselheiros(as) de Regiões deverão ser efetivadas nos Centros Administrativos Regionais (CARs) correspondentes, com antecedência de 48 (quarenta e oito) horas da realização da Assembléia Regional. Só serão aceitas as nominatas completas, ou seja, 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes.

§ **Terceiro** - As inscrições de chapas para Conselheiros(as) de Temáticas deverão ser efetivadas na Gerência do OP (GEOP), com antecedência de 48 (quarenta e oito) horas da realização da Assembléia Temática. Só serão aceitas as nominatas completas, ou seja, 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes.

§ **Quarto** - No caso de haver mais de uma chapa para a eleição dos(das) Conselheiros(as), será aplicada a seguinte proporcionalidade: A chapa mais votada colocará um Conselheiro(a) a cada 25 % (vinte e cinco por cento) dos votos. Todo o recurso referente a eleições Regionais ou Temáticas deverá ser apreciado e deliberado pelo referido fórum referente, respeitando este Regimento.

Artigo 5º - Não poderá ser Conselheiro(a) (titular ou suplente) aquele que já tiver assento em outro Conselho nas esferas Municipal, Estadual e Federal (exceto em Conselho em que esteja representando o COP direta ou indiretamente) exercer mandato eletivo, cargo em comissão ou assessor político seja no poder Executivo, Legislativo ou Judiciário (nas esferas Municipal, Estadual, Federal), salvo se renunciar ao referido mandato, cargo ou função.

§ **Primeiro** - Não poderá ser Conselheiro(a) o funcionário de entidade conveniada com a PMPA (Prefeitura Municipal de Porto Alegre), que receba recursos públicos para a execução de Convênio.

§ **Segundo** - O(a) Conselheiro(a) (titular ou suplente) só poderá representar uma Plenária Regional ou Temática sendo vedada à sobreposição de mandatos.

Artigo 6º - O mandato de Conselheiro(a) titular ou suplente é de 1(um) ano de duração, havendo a possibilidade de reeleição.

§ **Primeiro** - Durante o transcorrer do mandato, o(a) Conselheiro(a) que for candidato(a) a Conselheiro(a) do Conselho Tutelar deverá se afastar 45 (quarenta e cinco) dias antes da data da eleição.

§ **Segundo** - Durante o transcorrer do mandato, o(a) Conselheiro(a) que for candidato(a) a cargo eletivo nas esferas Municipal, Estadual e Federal nos poderes Executivo e Legislativo, deverá se afastar 90 (noventa) dias antes da data da eleição.

CAPÍTULO II

Da estrutura:

Artigo 7º - O Município providenciará a infra-estrutura e condições ao bom funcionamento do COP, tais como: local adequado com condições de ventilação, temperatura, taquígrafia ou gravação, água e sanitários compatíveis para no mínimo 100 (cem) pessoas, sonorização que permita a comunicação dos Conselheiros(as) com a Plenária e com a mesa, e telefone. Além disso, disponibilizará aos Conselheiros(as) cursos de qualificação técnica em área Orçamentária, bem como todas as informações em resposta às consultas relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre e ao andamento das demandas e serviços previstos nos PI's (Planos de Investimentos) com a posição atualizada, inclusive por intermédio de terminal de computador, à disposição dos mesmos na GEOP (Gerência do Orçamento Participativo) e nos CAR's (Centros Administrativos Regionais), além de registro em ata das reuniões através de notas taquígrafadas com linhas numeradas ou gravação em fita magnética.

Artigo 8º - O Município conjuntamente com a coordenação do COP disponibilizará de meios para realização de curso anual com metodologia de seminário de qualificação, sobre a dinâmica, método e legislação do Orçamento Público Municipal participativo, combinando técnicas de qualificação sobre as ações, programas e órgãos do Governo, servindo para Conselheiros(as), Delegados(as), Secretários (as), Diretores(as) e aos Agentes públicos e cogestões do OP, inclusive na condição de reciclagem e aperfeiçoamento do processo.

§ **primeiro** - O Município colocará, obrigatoriamente, à disposição do COP, a presença dos Secretários(as), Presidentes(as) ou Diretores(as) de Secretarias e Departamentos ou seu(s) Adjunto(s), ainda que acompanhado de técnicos quando agendado pelo COP. As Temáticas e Regiões ou segmentos do Governo Municipal deverão compatibilizar as agendas de forma conjunta para que não se sobreponham e prejudiquem o cumprimento deste parágrafo.

§ **segundo** - As faltas dos Agentes públicos mencionados no parágrafo anterior devem ser justificadas na próxima reunião, por escrito, para avaliação da plenária do COP, se homologada a falta o caso é encaminhado para o Prefeito Municipal para providências e retorno ao Conselho.

§ **terceiro** - Que o Município, em conjunto com os Conselhos Municipais, apresentem o diagnóstico do mapa da exclusão e carências da cidade, antes da hierarquização das demandas para o Orçamento nas Regiões ou Temáticas.

Artigo 9º - A Administração Municipal disponibilizará meios de transporte para os Conselheiros(as), quando tiverem que se deslocar para visitas que tenham por objetivo inspecionar obras, serviços e reuniões de trabalho sobre o OP.

Artigo 10 - Todos os locais que recebem atividades do OP deverão oferecer acessibilidades a PCDs (pessoas com deficiências) e PCRMs (pessoas com restrição de mobilidade), inclusive com intérprete de LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais), material em braile e/ou sistemas de comunicação sonora conforme legislação. Dada a continuidade de situações que impeçam ou restrinjam a presença daquelas pessoas.

Parágrafo Único - O local que não oferecer as condições requeridas, deverá ser vetado a reuniões, até atender os critérios previstos.

CAPÍTULO III

Das Competências:

Artigo 11 - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

I - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do PPA (Plano Plurianual) do Governo a ser enviada à Câmara Municipal de Vereadores no 1º (primeiro) ano de cada mandato do Governo Municipal;

II - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) a ser enviada anualmente a Câmara Municipal de Vereadores. Após aprovação da mesma, deverão ser emitidas cópias para os(as) Conselheiros(as) do OP;

III - Emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do Orçamento anual antes de ser enviado à Câmara Municipal de Vereadores;

IV - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do Plano de Investimentos e Serviços, respeitada a decisão dos FROP's (Fóruns Regionais do OP) e Temáticas;

V - Avaliar e divulgar a situação das demandas do Plano de Investimentos e Serviços do ano anterior (executadas, em andamento, prazo de conclusão, licitadas e não realizadas) a partir das informações prestadas pelo Município, quando da apresentação da Matriz Orçamentária do ano seguinte;

VI - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais na política tributária ou de arrecadação do Poder Público Municipal;

VII - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do Planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do OP.

VIII - Acompanhar a execução Orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas, novos investimentos e/ou alterações no planejamento. A Comissão de Receitas e Despesas deverá participar destas deliberações, inclusive com caráter propositivo juntamente com o Executivo para a deliberação dos(as) Conselheiros(as) e Delegados(as) do OP;

IX - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte, a aplicação de recursos extraorçamentários tais como: Fundo Municipal, Fundo PIMES, e outras fontes;

X - Decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Investimentos;

XI - Apreciar, emitir opinião, alterar, no todo ou em parte, projetos de obras e investimentos, que o Executivo entenda como necessários para a Cidade;

XII - Solicitar às Secretarias e órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros(as) no que tange fundamentalmente a questões complexas e técnicas;

XIII - Indicar 8 (oito) Conselheiros(as), 4 (quatro) titulares e 4 (quatro) suplentes que irão compor a Coordenação do COP;

XIV - Indicar 6 (seis) Conselheiros(as), 3 (três) titulares e 3 (três) suplentes como representantes do COP para compor às Comissões Tripartite I, II, III, IV: **a)** As Comissões serão as seguintes: de Habitação, Dados Populacionais, Comunicação e Receitas e Despesas terão número de participantes votados pelo COP, e/ou a criação de Conselhos pontuais respectivamente; **b)** Cada Conselheiro(a) somente poderá participar de uma Comissão; **c)** Todas as Comissões, Conselhos e a Coordenação do COP só poderão ser compostas por conselheiros titulares e suplentes;

XV - Apreciar e votar a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório informatizado GOR (Plano de Governo e Orçamento), com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado;

XVI - Indicar Conselheiros(as) do COP, como representantes em outros Conselhos e/ou Comissões (Municipal, Estadual ou Federal). Os Conselheiros(as) deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas aos Conselhos e/ou Comissões;

XVII - Apreciar recurso de votação, desde que comunicado na própria reunião, da votação, com a presença das partes envolvidas, e apresentado por escrito à Coordenação do COP;

XVIII - Poderá ser discutido, ao final de cada exercício, o presente Regimento Interno e proposições de mudanças ou emendas no todo ou em parte;

XIX - Indicar 6 (seis) Conselheiros(as) 3 (três) titulares e 3 (três) suplentes com 4 (quatro) representantes do Governo 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes para integrarem a Comissão de Ética do COP, a qual analisará as situações de quebra do RI (Regimento Interno).

XX - Criar comissão para estudar uma nova divisão administrativa do OP, mantendo as 17 (dezesete) regiões, mas buscando maior equidade no que se refere ao número de bairros por Região.

CAPÍTULO IV

Da organização interna

SEÇÃO 1ª

Das Reuniões:

Artigo 12 - Para instalação da reunião do COP será necessário o quorum de 1/2 (metade) mais 1 (uma) das 23 (vinte e três) Regiões e Temáticas existentes ou de 1/2 (metade) mais um dos 46 (quarenta e seis) Conselheiros(as) eleitos computadas as presenças de titulares ou suplentes no exercício da titularidade. Para as deliberações ou encaminhamentos do COP serão adotados os mesmos critérios para a verificação de quorum. As decisões serão por maioria simples.

Parágrafo Único - As votações serão por contraste com manifestação através de mão estendida. Só será permitida a votação nominal mediante solicitação de um Conselheiro(a) do COP.

Artigo 13 - O COP fará uma reunião ordinária semanal, sendo esta às terças-feiras com uma duração de 3 (três) horas no seguinte horário, das 18:00h (dezoito) às 21:00h (vinte e uma) reservando as quintas-feiras para extraordinária, caso necessário.

Artigo 14 - Uma das reuniões ordinárias mensais do COP, deverá se realizar sem a participação do Governo na Coordenação dos trabalhos, com caráter de avaliação e desenvolvimento do processo etc. Serão computadas as presenças e faltas.

Artigo 15 - O Governo deverá responder aos Conselheiros(as) das Regiões e Temáticas às questões levantadas pelos mesmos no período de comunicações das reuniões num prazo de 2 (duas) semanas a contar da data da solicitação, ou seja, 3 (três) reuniões ordinárias.

Artigo 16 - As reuniões do COP são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos em pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos. Os(As) Conselheiros(as) inscritos(as) não poderão receber mais de uma cedência.

§ **primeiro** - O COP poderá deliberar por conceder o direito a voz para outros presentes, através de votação específica na reunião em curso, apenas no período de comunicação e informes.

§ **segundo** - No início das reuniões ordinárias do COP é reservado um período das 18:00h (dezoito) às 19:00h (dezenove) para comunicações e informes (exceto questionamentos ao Governo Municipal) com um tempo máximo de 2 (dois) minutos para cada intervenção dos inscritos. Poderão ter apenas uma cedência.

§ **terceiro** - O Governo terá, dentro do período de comunicação e informes, 10 (dez) minutos para manifestações e a Coordenação mais 10 (dez) minutos.

§ **quarto** - O Conselheiro(a) ou representante do Governo presente nas reuniões em que seu nome for citado de forma desabonadora terá direito à réplica de 2 (dois) minutos. Em hipótese alguma, haverá tréplica para não prejudicar os trabalhos.

§ **quinto** - A coordenação dos trabalhos terá um prazo de 15 (quinze) dias ou 5 (cinco) reuniões somadas (ordinárias e extraordinárias) para apresentar respostas dos questionamentos feitos ao Governo e à Coordenação do COP, podendo os mesmos responder até a 6ª (sexta) reunião se necessário, avaliando a urgência para submeter à Plenária para providências.

Artigo 17 - Só terá direito a voto os(as) Conselheiros(as) titulares ou suplentes no exercício da titularidade.

SEÇÃO 2ª

Da Coordenação:

Artigo 18 - A Coordenação do COP será composta por 4 (quatro) membros do Governo, sendo 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes, 8 (oito) Conselheiros(as) do COP, sendo 4 (quatro) titulares e 4 (quatro) suplentes, mais o Secretário(a) Executivo(a) do COP.

Parágrafo único - A Coordenação deverá ser eleita a partir da 4ª (quarta) reunião do COP.

Artigo 19 - A Coordenação do COP, deverá propor no início do processo de discussão do Plano de Governo e Orçamento, uma metodologia adequada para proceder ao estudo da Peça Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como o cronograma de trabalho.

Artigo 20 - À Coordenação do COP compete:

- a) Acompanhar a execução das receitas e das despesas públicas, definindo parâmetros ou critérios para tal. Além disso, todo projeto de reforma tributária deverá ser avaliado pela Coordenação, que apresentará parecer para deliberação do COP. Para estas atribuições, poderá a Coordenação buscar assessoria técnica externa;
- b) Convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho. A coordenação das reuniões do Conselho deverá ser efetuada em rodízio entre os representantes do Governo e os Conselheiros(as) do COP;
- c) Convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;
- d) Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;
- e) Encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do COP;
- f) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- g) Coordenar e planejar as atividades do COP;
- h) Discutir e propor as pautas e o calendário mensal das reuniões ordinárias, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias;
- i) Reunir-se em seção ordinária uma vez por semana.
- j) Prestar contas ao COP de suas atividades, mensalmente;
- k) Apreciar e mediar conflitos nas Regiões e Temáticas referentes a divergências quanto à priorização de obras, serviços e diretrizes políticas;
- l) Apresentar ao plenário do COP, todas as obrigações contidas neste Regimento em conformidade com o que prevê o ciclo do OP, cumprindo-se e fazendo cumprir este diploma legal;
- m) Respeitar e fazer respeitar a soberania das Plenárias Regionais e Temáticas no que concerne às suas deliberações, desde que as mesmas não firam o presente Regimento Interno;
- n) Havendo algum tipo de recurso sobre deliberações, junto ao COP, a Plenária poderá encaminhar a solução e remeter à mesma (Região ou Temática), que deverá acatar;
- o) Apresentar mensalmente a frequência e a situação dos membros da Coordenação do COP.

Artigo 21 - Será substituído o Conselheiro(a) da Coordenação do COP que atingir 8 (oito) faltas consecutivas ou alternadas não justificadas. A substituição se dará por nova eleição.

Parágrafo Único – Será justificado apenas as faltas em que o Conselheiro(a) apresentar boletim ou atestado médico. Este deverá ser apresentado na reunião subsequente até o término da mesma.

SEÇÃO 3ª**Da Secretaria Executiva:**

Artigo 22 - A Secretaria Executiva será mantida pela Administração Municipal, através da Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, devendo fornecer meios adequados para o registro das reuniões.

Artigo 23 - São atribuições do(a) Secretário(a) Executivo(a):

- a) Elaborar a ata das reuniões do Conselho e apresentá-la na reunião posterior aos Conselheiros(as);
- b) Realizar o controle de frequência nas reuniões do Conselho, informando à Coordenação do COP mensalmente para análise e providência;
- c) Organizar o cadastro dos(as) Conselheiros(as) das Regiões e Temáticas;
- d) Fornecer aos Conselheiros(as) cópias dos editais de licitação das obras com local e data de abertura dos envelopes com as propostas;
- e) Organizar e manter toda a documentação e informação do Conselho, proporcionando acesso aos Conselheiros(as);
- f) Fornecer apoio material (cópias xerox, correspondências etc.) ao trabalho dos Conselheiros(as);
- g) Divulgar os vencedores dos Editais de demandas constantes do Plano de Investimentos;
- h) Entregar, quando solicitado, cópias dos contratos das demandas constantes do Plano de Investimento, efetuados entre os contratados e a Administração Municipal;
- i) Receber dos Centros Administrativos Regionais (CARs) e Coordenadores Temáticos (CT's) a relação de seus Delegados(as);
- j) Encaminhar à coordenação dos trabalhos a relação dos visitantes (estrangeiros, estudantes, pesquisadores, convidados, etc.) durante a reunião para que as representações sejam anunciadas.

SEÇÃO 4ª

Dos(as) Conselheiros(as):

Artigo 24 - O (a) Conselheiro(a) titular que se ausentar das reuniões do COP por 5 (cinco) reuniões consecutivas ou alternadas sem justificativa será jubulado e substituído(a) pelo suplente que passará a ter titularidade no Conselho. Em caso de não haver suplentes para assumir, será substituído(a), em Assembléia da Região ou Temática, onde fora eleito.

§ **primeiro** - Quando o(a) Conselheiro(a) entrar em licença médica para um período superior a 2 (duas) reuniões ordinárias, assume o suplente imediatamente até o retorno do Conselheiro(a) titular, que reassume o cargo.

§ **segundo** - Será justificado apenas a falta em que o Conselheiro(a) apresentar boletim ou atestado médico. Estes deverão ser apresentados na reunião subsequente ao término da mesma.

§ **terceiro** - A Região, Temática ou Entidade (UAMPA e SIMPA) que não se fizer presente por seus Conselheiros(as) titulares em 5 (cinco) reuniões consecutivas ou alternadas, deverá realizar nova escolha dos seus Conselheiros(as) titulares em Assembléia Geral, convocada e coordenada pelo COP, através da Coordenação.

§ **Quarto** - A justificativa para falta(s) deverá ser por escrito, assinada pelos outros Conselheiros(as) da Região ou Temática e dirigida à Coordenação do COP. O prazo para apresentação é de 2 (duas) semanas, a contar da falta. Havendo cancelamento ou adiamento de reuniões da 2ª (segunda) semana, o prazo correspondentemente será ampliado.

§ **Quinto** - Não poderá ser considerado falta, as reuniões de Comissões, Plenárias e debates do COP, Conselheiros(as), Delegados(as) - cegos(as) e surdos(as) se estes não contarem com o auxílio de um profissional intérprete de LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais) e material em Braile, bem como a acessibilidade universal. Não se consignará falta aos Conselheiros(as) ou Delegados(as) PCDs ou PCRM's em qualquer atividade do OP se o local desta reunião não contar com os requisitos referidos no artigo 10.

§ **Sexto** - Independentemente da justificativa, cabe ao Conselheiro(a) titular notificar seu suplente para que este o represente, quando a previsão da ausência ultrapassar a uma reunião. Da mesma forma, será necessário comunicar ao COP esta substituição.

Artigo 25 - São Direitos dos Conselheiros(as):

- a) Votar e ser votado em eleições de representação do Conselho;
- b) Participar com direito a voz e voto nas reuniões do COP, nas Plenárias e reuniões da sua Região ou Temática;
- c) Exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo COP;
- d) Participar de cursos de qualificação para Conselheiros(as) promovidos pela SMCPGL nas diversas áreas do interesse social levando em conta as sugestões dos demais Conselhos;
- e) Solicitar esclarecimentos e retorno sobre temas e demandas, investimentos, serviços, ações do Governo que suscitem dúvidas de interesse de sua Região ou Temática. Estas solicitações deverão ser por escrito em duas vias que serão entregues à Coordenação dos trabalhos;
- f) O Conselheiro(a) Temático poderá ser Delegado(a) em apenas um fórum Regional;
- g) O Conselheiro (a) Regional poderá ser Delegado(a) em apenas um fórum Temático.

Artigo 26 - São deveres dos(as) Conselheiros(as):

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Comparecer às reuniões e Plenárias convocadas pelo COP e/ou Regiões e Temáticas;
- c) Informar nos Fóruns Regionais e Temáticos do processo de discussão em realização no COP e colher sugestões e/ou deliberações por escrito;
- d) Participar de Seminário de qualificação do COP visando sua qualificação no conhecimento do Ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;
- e) Informar aos demais Conselheiros(as) com antecedência quando de sua ausência de alguma reunião ou Assembléia;
- f) Manter e respeitar as decisões anteriores do fórum de Delegados(as), em relação às demandas Regionais, Temáticas e da Cidade, observando que, as ordens de prioridades não serão passíveis de alterações posteriores, pelos Conselheiros(as) e pelo Governo.

Artigo 27 - Na ausência do(a) Conselheiro(a) titular o(a) Conselheiro(a) suplente assumirá automaticamente com direito a voto.

Artigo 28 - Os(As) Conselheiros(as) perderão seus mandatos nos seguintes casos:

- a) Por renúncia que deverá ser encaminhada por escrito ao fórum de Delegados, COP ou GEOP (Gerência do OP) com a data e assinatura;
- b) A revogação do mandato dos Conselheiros(as), dar-se-á em reunião ordinária do fórum, por deliberação de 2/3 (dois terços) dos Delegados(as) eleitos(as) da Região ou Temática, desde que o motivo seja justificado e comprovado após duas reuniões do fórum referido, tendo como pauta única e intervalo de 30 (trinta) dias.

SEÇÃO 5ª**Das Comissões:**

Artigo 29 - Da Composição e função das Comissões Tripartite:

a) Tripartite I - Política de Pessoal - composta por representantes do COP e Governo (SMA, SMF, GPO) com a função de discutir o ingresso de pessoal na PMPA.

b) Tripartite II – Políticas de Educação - composta por representantes do COP, CME (Conselho Municipal de Educação), CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) e Governo (SMED, GPO, SMCPGL) com a função de acompanhar e avaliar as demandas na área de Educação.

c) Tripartite III - Políticas de Assistência Social - composta por representantes do COP, CMAS (Conselho Municipal de Assistência Social), CMDCA e Governo (FASC, GPO, SMCPGL) com a função de discutir e sugerir critérios de conveniamento NASF, SASE (Serviço de Atendimento Sócio Educativo) e Trabalho Educativo, acompanhar e avaliar os convênios já existentes.

d) Tripartite IV - Políticas de Saúde composta por representantes do COP, CMS (Conselho Municipal de Saúde) e Governo (SMS, SMCPGL, GPO) com a função de discutir e sugerir critérios de conveniamento de UBS (Unidade Básica de Saúde), bem como acompanhar e avaliar os convênios já existentes, visando qualificar os serviços de saúde na cidade. Caberá a esta comissão discutir políticas bem como fiscalizar os serviços já existentes e emitir parecer em toda rede Municipal de Saúde de POA;

e) A Tripartite I - Será composta por: 3 (três) representantes do COP e 3 (três) representantes do Governo;

f) A Tripartite II - Será composta por: 3 (três) representantes do COP, 1 (um) representante do CME, 1 (um) representante do CMDCA e 3 (três) representantes do Governo;

g) A Tripartite III - Será composta por: 3 (três) representantes do COP, 1 (um) representante do CMAS, 1 (um) representante do CMDCA e 3 (três) representantes do Governo;

h) A Tripartite IV - Será composta por: 3 (três) representantes do COP, 1 (um) representante do CMS e 3 (três) representantes do Governo.

Parágrafo único: Os representantes do governo nas tripartites não terão direito a voto, apenas a voz.

TÍTULO II

Regras Gerais do Orçamento Participativo

CAPÍTULO I

Dos Fóruns Regionais e Temáticos do Orçamento Participativo:

Artigo 30 - Os Fóruns Regionais e Temáticos do Orçamento Participativo são compostos por Delegados(as) e Conselheiros(as), escolhidos conforme a Assembléia Regional ou Temática.

Artigo 31 - As Regiões e Temáticas definirão o número de seus Delegados(as) na Assembléia na seguinte proporção: 1 (um)(a) Delegado(a) para cada 10 (dez) participantes dentre aqueles devidamente identificados nas listas de presença no dia da Assembléia.

§ **Primeiro:** Os participantes da Assembléia deverão se identificar na lista de presenças, indicando a comunidade, associação ou segmento a qual pertence, para que a partir da correta identificação possa ser definido pelo critério da proporcionalidade qual o número exato de Delegados(as) que terá cada comunidade (Associação, Cooperativa ou segmento) participante da Assembléia Regional ou Temática.

§ **segundo:** Para o credenciamento nas Assembléias Regionais e Temáticas, o Governo deverá providenciar toda a estrutura, recursos humanos e materiais para o cadastramento, garantindo o comprovante de inscrição ao cidadão e a cidadã.

§ **Terceiro:** Os Fóruns Regionais e Temáticos reunir-se-ão quinzenalmente ou mensalmente em local, adequado e com infra-estrutura para atender os Delegados(as), Conselheiros(as) e representantes do Governo.

CAPÍTULO II

Dos(as) Delegados(as):

Artigo 32 - São atribuições dos(as) Delegados(as):

a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

b) Participar das reuniões organizadas pelos Conselheiros(as) nas Regiões ou Temáticas;

c) Apoiar os(as) Conselheiros(as) na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP;

d) Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;

e) Compor as Comissões Temáticas (exemplo: Saneamento, Habitação e Regularização Fundiária) com o objetivo de debater a construção de Diretrizes Políticas. As comissões Temáticas poderão desdobrar-se em Comissões de acompanhamento de obras;

f) Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas micro-regiões e Regiões da Cidade e Temáticas, tendo como regra geral os critérios aprovados pelo COP;

g) Participar das Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão;

i) Encaminhar demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo fórum de Delegados(as), Regional ou Temático;

j) Votar e defender interesse comum em nome dos(as) demais Delegados(as) de sua comunidade;

k) Votar as propostas de pauta e demandas do Orçamento Participativo;

l) O cidadão poderá ser Delegado em apenas uma Região no mesmo mandato e/ou Temática;

m) Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra, alterar no todo ou parte a proposta do PI (Plano de Investimento) referente às Obras e Serviços.

Artigo 33 - É direito participar de cursos de qualificação para Delegados(as) promovidos pela SMCPGL.

Artigo 34 - Não poderá ser Delegado(a) titular ou suplente aquele que já tiver assento em outro Conselho, exercer mandato eletivo, cargo em comissão, assessor político seja no Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, nas esferas Municipal, Estadual e Federal, salvo se renunciar ao referido mandato, cargo ou função.

CAPÍTULO III

Do Processo:

Artigo 35 - Anualmente, até 20 (vinte) de abril, o Município deverá efetuar a Prestação de Contas do Plano de Investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior), bem como a realização do Orçamento do Município do ano anterior (Despesas X Receitas) nas Reuniões Preparatórias Regionais e Temáticas.

Artigo 36 - Fica o Executivo obrigado a dar abertura ao processo de discussão anual da peça Orçamentária e do Plano de Governo até 15 (quinze) de abril de cada exercício anterior, ou seja, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias antes de enviar a proposta da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) à Câmara Municipal de Vereadores.

Artigo 37 - A proposta de Orçamento anual, que será apresentada pelo Executivo, deverá ocorrer em final de Agosto ou na 1ª (primeira) semana de Setembro para ser apreciada.

Artigo 38 - As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo que as acolherá ou vetará no todo ou em parte.

§ primeiro - Vetada a resolução, a matéria retorna ao COP para nova apreciação ou votação.

§ segundo - A rejeição do veto somente ocorrerá por decisão mínima de 2/3 (dois terços) dos votos dos membros do COP.

Artigo 39 - Nas Regiões e Temáticas as obras Institucionais, que para sua implementação exigirem recursos orçamentários próprios, ou financiamento de Organismos Nacionais ou Internacionais, deverão ser apresentados previamente ao COP para apreciação e/ou votação para acompanhamento quando da sua apresentação e debate com a comunidade diretamente interessada.

Artigo 40 - A Prefeitura Municipal não poderá iniciar a execução do Plano de Investimentos do ano seguinte, sem que antes emita um relatório sobre as demandas eventualmente pendentes, justificando sua não execução.

Artigo 41 - Antes do lançamento de uma licitação referente à obra demandada, pelo Orçamento Participativo, o respectivo responsável técnico da PMPA pela obra deverá fazer contato com os(as) Conselheiros(as) da Região ou Temática demandante, para acionar a Comissão de Obras e realizar a 1ª (primeira) reunião de conhecimento detalhado do projeto, estabelecendo a rotina de acompanhamento da obra.

Artigo 42 - O órgão que não obedecer às regras do Regimento do Orçamento Participativo, deverá ser convocado pelo COP, para apresentar justificativas. Esta atitude contra o processo do Orçamento Participativo deve passar por uma avaliação do COP, caso não haja o comparecimento deverá ser levado ao conhecimento do Prefeito, por escrito e assinado pelos Conselheiros (as).

Artigo 43 - Os termos de recebimento, provisório e/ou definitivo, somente serão lavrados com parecer favorável, por escrito, da Comissão de obras e de um dos(as) Conselheiros(as) da respectiva Região ou Temática. Isto não ocorrendo, a PMPA não poderá dar como concluída a obra.

Artigo 44 - As Secretarias e Departamentos deverão promover uma análise técnica prévia, da viabilidade de execução das demandas, para posterior hierarquização, a fim de que não haja erro na hierarquização das mesmas.

Parágrafo único: Comprovada a inviabilidade técnica de uma demanda Regional ou Temática, levar-se-á para uma apreciação do referido fórum (Regional ou Temático), com a convocação dos demandantes por escrito. Caso se esgotem todas as possibilidades de execução, será contemplada a demanda seguinte.

Artigo 45 - Será garantido a diplomação aos Conselheiros(as) do Orçamento Participativo, na Assembléia Municipal.

CAPÍTULO IV

Do(a) Coordenador(a) Regional do Orçamento Participativo e Coordenador(a) Temático(a):

Artigo 46 - Cada Região ou Temática do OP terá um(a) Coordenador(a), funcionário(a) indicado pela Prefeitura.

Parágrafo único: Cada Região do OP deverá ter um CAR (Centro Administrativo Regional).

Artigo 47 - São atribuições do Coordenador(a) Regional do OP (CROP) e Coordenador(a) Temático do OP (CTOP):

- a)** Estar presente a todas as reuniões do Fórum Regional (FROP) de Delegados(as) ou Temático (FTOP);
- b)** Colaborar com a mesa na condução dos trabalhos;
- c)** Contribuir com subsídios e informações atualizadas no sentido de auxiliar no trabalho dos(as) Conselheiros(as);
- d)** Informar a posição do Governo sobre assuntos de interesse da Região ou Temática;
- e)** Informar a situação das atividades e obras de interesse das Regiões ou Temáticas;
- f)** Os representantes do Poder Público Municipal deste artigo, e para os fins visados, terão assegurado o direito a voz, não tendo direito a voto;

g) Prestar apoio material (cópias xerox, correspondências, etc.) ao trabalho dos(as) Conselheiros(as), acesso a terminal de computador, transporte quando necessário para avaliar demandas problemas nas comunidades, fiscalizar obras, inaugurações, participar de reuniões quando convidado pelo Governo;

h) Viabilizar a lista de presença atualizada (Regional ou Temática) dos(as) Conselheiros(as) e Delegados(as) com telefone e e-mail;

i) Nenhum fórum Regional ou temático poderá deliberar ou tomar decisões que firam este Regimento.

Artigo 48 - Este Regimento entrará em vigor a partir das Reuniões Preparatórias do Orçamento Participativo - OP.

Artigo 49 - Os casos omissos a este Regimento Interno deverão ser encaminhados a Coordenação do COP, por escrito.

Discutido e aprovado no COP em

15.01.2008

TÍTULO III

Critérios para as demandas do Orçamento Participativo

Capítulo I

CRITÉRIOS REGIONAIS E TEMÁTICOS

1. Os critérios Regionais e Temáticos (obedecerão as seguintes ordens de hierarquização):

1º - Prioridade da micro-região ou comunidade;

2ª - Prioridade dos Delegados(as);

3ª - Carência do serviço ou infra-estrutura;

4ª - População atingida.

1.1. Aplicação dos critérios:

a) Cada Associação, Comissão de rua, etc, faz levantamento de suas necessidades;

b) Em Assembléia de cada micro-região, temática, as comunidades decidem:

I - Uma ordem de prioridade por tema;

II - Em cada tema, as demandas hierarquizadas.

c) Em Assembléia Regional ou Temática:

I - Aplica-se o cálculo para verificar a hierarquização dos temas da Região ou Temática, com 17 (dezessete) temas, atribui-se notas de 17 (dezessete) a 1 (um). Na soma teremos os temas de maior índice.

Pavimentação 17

Saneamento Básico (DEP) 16

Política Habitacional 15

Assistência Social 14

Saúde 13

Saneamento Básico (DMAE) 12

Educação 11

Iluminação Pública (DIP) 10

Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana 09

Áreas de Lazer 08

Esporte e Lazer 07

Cultura 06

Desenvolvimento Econômico 05

Juventude 04

Saneamento Ambiental 03

Turismo 02

Acessibilidade e Mobilidade Urbana 01

Política Habitacional 17

Saneamento Básico (DEP) 16

Pavimentação 15

Saneamento Básico (DMAE) 14

Assistência Social 13

Educação 12

Saúde 11

Iluminação Pública (DIP) 10

Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana 09

Desenvolvimento Econômico 08

Áreas de Lazer 07

Cultura 06

Turismo 05

Esporte e Lazer 04
 Saneamento Ambiental 03
 Juventude 02
 Acessibilidade e Mobilidade Urbana 01
 Política Habitacional 17
 Educação 16
 Pavimentação 15
 Saneamento Básico(DEP) 14
 Assistência Social 13
 Saneamento Básico (DMAE) 12
 Saúde 11
 Iluminação Pública (DIP) 10
 Circulação e Transporte 09
 Cultura 08
 Esporte e Lazer 07
 Áreas de Lazer 06
 Desenvolvimento Econômico 05
 Saneamento Ambiental 04
 Turismo 03
 Juventude 02
 Acessibilidade e Mobilidade Urbana 01

1.2. - Como hierarquizar as obras em cada tema:

a) Considera-se primeiramente o critério Prioridade (como exemplo cita a pavimentação):

I - A 1ª (primeira) rua a ser pavimentada dentro da hierarquia da Região será da micro, temática ou comunidade que selecionou a pavimentação em 1º (primeiro) lugar, a 2ª (segunda) rua será da que selecionou em 2º (segundo) lugar e assim sucessivamente;

II - Em caso de empate, ou seja, duas micros ou comunidades selecionarem o tema em questão em 1º (primeiro) lugar, aplica-se o segundo critério, que é a prioridade dos Delegados(as);

III - Persistindo o empate usa-se o terceiro critério o de Carência do Serviço ou infra-estrutura. Persistindo o empate utiliza-se o critério população atingida, em último caso, persistindo o empate, utilizam-se critérios específicos para cada tema.

2. Para Pavimentação:

- Acesso à Escola;
- Linhas de ônibus;
- Acesso à Posto de Saúde;
- Vias de abastecimento;
- Vias interbairros.

Capítulo II

CRITÉRIOS GERAIS PARA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS ENTRE AS REGIÕES E TEMÁTICAS

1. Nas Assembléias Regiões e Temáticas:

a) Os participantes escolherão as 4 (quatro) primeiras prioridades dentre os 17 (dezessete)

Política Habitacional 49 pontos
 Pavimentação 47 pontos
 Saneamento Básico (DEP) 46 pontos
 Assistência Social 40 pontos
 Educação 39 pontos
 Saneamento Básico (DMAE) 38 pontos
 Saúde 35 pontos
 Iluminação Pública 30 pontos
 Circulação e Transporte 27 pontos
 Áreas de Lazer 21 pontos
 Cultura 20 pontos
 Desenvolvimento Econômico 18 pontos
 Esporte e Lazer 18 pontos
 Saneamento Ambiental 10 pontos
 Turismo 10 pontos
 Juventude 08 pontos

Acessibilidade e Mobilidade Urbana 03 pontos temas existentes (Saneamento Básico-Drenagem e Dragagem; Saneamento Básico – Água e Esgoto Cloacal; Habitação; Pavimentação; Circulação e Transporte; Saúde; Assistência Social; Educação; Áreas de Lazer; Esporte e Lazer; Iluminação Pública; Desenvolvimento Econômico; Cultura; Saneamento Ambiental; Acessibilidade e Mobilidade Urbana; Juventude e Turismo);

b) São atribuídas notas às prioridades de cada Região ou Temática:

PRIORIDADE NOTA

Primeira.....04

Segunda03

Terceira02

Quarta.....01

c) Somando-se as notas de todos participantes, chega-se às 4 (quatro) primeiras prioridades da Região ou Temática;

d) Somente as 4 (quatro) primeiras prioridades da Região ou Temática, serão as que receberão recursos com exceção do DMAE que possui critérios próprios:

Ex: Os recursos de Pavimentação serão divididos pelas Regiões e Temáticas que priorizarem o tema entre as 4 (quatro) primeiras prioridades;

e) A divisão dos recursos se dará através da soma dos 3 (três) critérios abaixo;

f) Quando houver empate entre as 3 (três) primeiras prioridades Regionais e Temáticas, o critério de desempate será o da maior participação nas Assembleias Regionais e Temáticas.

POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO

PESO 2

Até 25.000 habitantesnota 01

De 25.001 a 45.000 habitantes.....nota 02

De 45.001 a 90.000 habitantes.....nota 03

Acima de 90.001 habitantes.....nota 04

Obs: Fonte de dados do IBGE.

CARÊNCIA DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA

PESO 4

De 0,01% a 14,99%nota 01

De 15% a 50,99%nota 02

De 51% a 75,99%nota 03

De 76% em diantenota 04

PRIORIDADE TEMÁTICA DA REGIÃO

PESO 5

Quarta prioridadenota 01

Terceira prioridadenota 02

Segunda prioridade.....nota 03

Primeira prioridade.....nota 04

DMAE (Departamento Municipal de Água e Esgotos):

Em virtude da complexidade técnica para obras, instalação ou ampliação da rede de água e esgoto serão utilizados critérios específicos previstos nos critérios técnicos aprovados pelo COP.

SMED (Secretaria Municipal de Educação):

A prioridade Temática Educação, caso seja escolhida entre as 4 (quatro) primeiras prioridades da Região ou Temática, terá a distribuição dos recursos conforme os critérios gerais condicionada a conclusão das obras em andamento e à repercussão financeira decorrente de acréscimos de pessoal.

SMS (Secretaria Municipal de Saúde):

A prioridade Temática Saúde, caso escolhida entre as 4 (quatro) primeiras prioridades da Região ou Temática, terá a distribuição dos recursos conforme os critérios gerais, condicionada à conclusão das obras em andamento, as necessidades criadas a partir da municipalização da saúde e à repercussão financeira decorrente de acréscimos de pessoal.

Investimentos com Recursos de Financiamentos:

No caso de recursos provenientes de financiamento, a sua utilização para atender demandas das Regiões, Temáticas e toda Cidade estará condicionada às exigências do órgão financiador, à natureza das obras, à existência de projetos e de situação fundiária regular.

Capítulo III

TEMAS REGIONAIS

SANEAMENTO BÁSICO (DMAE/DEP)

1. DMAE (Água e Esgoto Cloacal):

1.1. Rede de Água;

1.2. Rede de Esgoto Cloacal

2. DEP (Esgoto Pluvial – micro e macro drenagem/dragagem):

2.1. Esgoto Pluvial (micro e macro drenagem);

2.2. Arroios e cursos d'água (drenagem e dragagem);

2.3. Programa de Educação Ambiental (Arroio não é valão).

HABITAÇÃO (DEM HAB)

I) REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA

1. PRF - Programa de Regularização Fundiária:

1.1. Levantamento Topográfico e Cadastral;

1.2. Urbanização de Vilas;

1.3. Construção de Unidades Habitacionais nas Vilas do PRF (Programa de Regularização Fundiária);

1.4. Loteamentos Irregulares e Clandestinos.

II) PRODUÇÃO HABITACIONAL

1. Programa de Reassentamento;

1.1. Da distribuição do loteamento;

2. Programa de Ajuda Mútua – Mutirão.

PAVIMENTAÇÃO (SMOV)

1. PAVIMENTAÇÃO (Obras e Viação):

• Pavimentação de Vias, incluindo abertura de ruas, estradas e calçadas;

• Construção e reformas de escadarias, passarelas, pontilhões e derivados da pavimentação etc.

EDUCAÇÃO (SMED)

1. EDUCAÇÃO INFANTIL – 0 (zero) a 6 (seis) anos:

1.1. Convênio Creches Comunitárias:

• Aumento de metas;

• Reconstrução reforma e Ampliação de Creches Comunitárias;

• Construção de Creches Comunitárias;

• Recuperação reforma e reconstrução de Escolas Infantis da RME (Rede Municipal de Ensino).

2. ENSINO FUNDAMENTAL:

• Ampliação reforma e reconstrução de Escolas de Ensino Fundamental;

• Construção de Escolas de Ensino Fundamental.

3. EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS:

• Programa EJA (Educação de Jovens e Adultos);

• Projeto MOVA (Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos).

4. EDUCAÇÃO ESPECIAL:

• Adaptação de Espaço Físico para atendimento dos portadores de necessidades educativas especiais.

ASSISTÊNCIA SOCIAL (FASC)

1. ATENDIMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE:

• SASE (Serviço de atendimento Sócio Educativo);

• Trabalho Educativo e Educação Social;

• Abrigagem;

• Centros de Juventude.

2. ATENDIMENTO À POPULAÇÃO ADULTA:

• Plantão Social;

• Construção e Reforma de Abrigos;

• Casas de Convivência e Albergues etc.

3. APOIO INTEGRAL AO ATENDIMENTO DO IDOSO

4. ATENDIMENTO AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA

5. REFORMA AMPLIAÇÃO E/OU IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:

• Centros módulos;

• Abrigos e albergues.

6. CONSTRUÇÃO, REFORMA, AMPLIAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS DA COMUNIDADE UTILIZADOS PARA OS PROGRAMAS:

• SASE (Serviço de atendimento Sócio Educativo) e NASF;

- Família Cidadã;
- Trabalhos Educativos, comunitários, etc.

SAÚDE (SMS)

1. REFORMA, AMPLIAÇÃO E CONSTRUÇÃO:

- Postos de Saúde.

2. AMPLIAÇÃO DE SERVIÇOS NA REDE BÁSICA E ESPECIALIZADA:

- Ampliar e qualificar o atendimento.

3. EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE:

- Postos de Saúde.

4. PROGRAMAS E AÇÕES INCLUINDO NO PPA (PLANO PLURIANUAL):

- Receita é Saúde;
- Bem Me Quer;
- Carinho Não Tem Idade;
- Porto Alegre da Mulher e outros.

ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE URBANA (SEACIS)

1. ACESSIBILIDADE ARQUITETÔNICA

2. URBANÍSTICA

3. TRANSPORTE

4. COMUNICAÇÃO

5. INCLUSÃO SOCIAL

JUVENTUDE (SMJ)

1. DEMANDAS QUE CONTEMPLAM OS PROGRAMAS VINCULADOS A SMJ (Secretaria Municipal Da Juventude):

- Gurizada Cidadã;
- Juventude em Foco;
- Bem-me-quer;
- Lugar de Criança é na Família e na Escola, e outros.

2. AÇÕES E EVENTOS

3. GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA

4. COMUNICAÇÃO

CIRCULAÇÃO, TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA (EPTC)

1. SOLICITAÇÕES/DEMANDAS:

- Rótulas, recuo de transporte coletivo e ou área de escape para embarque e desembarque de passageiros;
- Abrigos e equipamentos de sinalização;
- Acessibilidade universal a fim de propiciar a participação das PCDs e PCRM.

ÁREAS DE LAZER (SMAM)

1. URBANIZAÇÃO OU REFORMA:

- De praças e parques nas áreas administradas pela SMAM.

2. RECANTOS INFANTIS:

- Nas áreas administradas pela SMAM.

ESPORTE E LAZER (SME)

1. CAMPOS DE FUTEBOL:

- Nas áreas Públicas Municipais.

2. EQUIPAMENTOS ESPORTIVOS:

- Nas áreas Públicas municipais.

3. EQUIPAMENTOS DE LAZER:

- Em áreas Públicas municipais.

4. REFORMA E AMPLIAÇÃO:

- Dos Centros Comunitários.

ILUMINAÇÃO PÚBLICA (DIP)

1. ILUMINAÇÃO PÚBLICA:

- Implantação da rede de Iluminação Pública etc.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, TRIBUTAÇÃO (SMIC)

1. ABASTECIMENTO E ÁREA RURAL.

2. PROGRAMA DE OCUPAÇÃO E RENDA:

- Apoio às iniciativas econômicas populares.

3. EMPREENDIMENTOS:

- Apoio a empreendimentos econômicos e populares.

TURISMO**1. TURISMO:****1.1. APOIO, URBANIZAÇÃO, REFORMA, AMPLIAÇÃO OU CONSTRUÇÃO:**

- A serviços e produtos turísticos;
- Urbanização reforma, ampliação ou construção de equipamentos turísticos.

CULTURA (SMC)**1. EQUIPAMENTOS CULTURAIS****2. ATIVIDADES DA DESCENTRALIZAÇÃO DA CULTURA****3. AÇÕES E EVENTOS DA CULTURA****SANEAMENTO AMBIENTAL (DMLU)****1. ATENDIMENTO EM VILAS:**

- Projeto bota-fora.

2. COLETA SELETIVA:

- Lixo seco e reciclável.

3. PROGRAMA DE COMPOSTAGEM:

- Lixo Orgânico e resíduo.

4. REFORMA:

- De Unidades de Triagem.

PRIORIDADES TEMÁTICAS**CIRCULAÇÃO, TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA****1. CIRCULAÇÃO:**

- Pavimentação ou reforma de vias de maior fluxo;
- Duplicação e Alargamento de vias de maior fluxo.

2. TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA:**2.1. PROGRAMA DE MOBILIDADE E ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO:**

- Rótulas, recuo de transporte coletivo e ou área de escape para embarque e desembarque de passageiros.

2.2. QUALIFICAÇÃO DE TERMINAIS E PARADA SEGURA:

- Abrigos e equipamentos de informação e sinalização.
- Acessibilidade universal a fim de propiciar a participação das PCDs e PCRM.

2.3. SEGURANÇA VIÁRIA:

- Sinalização (placas, sinalizas, faixas de segurança etc.) e proteções ao pedestre em vias de maior fluxo.

CULTURA**1. ATIVIDADES DE DESCENTRALIZAÇÃO DA CULTURA****2. EQUIPAMENTOS CULTURAIS****3. AÇÕES E EVENTOS DA CULTURA****4. COMUNICAÇÃO COMUNITÁRIA****DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, E TURISMO****1. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:****1.1. GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL:**

- Apoio às iniciativas econômicas populares;
- Incentivo a cursos de qualificação profissional, etc.

2. TRIBUTAÇÃO:**2.1. EMPREENDIMENTOS:**

- Apoio a empreendimentos econômicos e populares.

3. ABASTECIMENTO E ÁREA RURAL.**4. TURISMO:****4.1. APOIO, URBANIZAÇÃO, REFORMA, AMPLIAÇÃO OU CONSTRUÇÃO:**

- A serviços e produtos turísticos;
- Urbanização reforma, ampliação ou construção de equipamentos turísticos.

EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER**1. EDUCAÇÃO:****1.1. EDUCAÇÃO INFANTIL – 0 (zero) a 6 (seis) anos (Convênio Creches****Comunitárias):**

- Aumento de metas;
- Reconstrução reforma e Ampliação de Creches Comunitárias;
- Construção de Creches Comunitárias;
- Recuperação reforma e reconstrução de Escolas Infantis da RME (Rede Municipal de Ensino).

1.2. ENSINO FUNDAMENTAL:

- Ampliação reforma e reconstrução de Escolas de Ensino Fundamental;
- Construção de Escolas de Ensino Fundamental.

1.3. EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS:

- Programa EJA (Educação de Jovens e Adultos);
- Projeto MOVA (Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos).

1.4. EDUCAÇÃO ESPECIAL:

- Adaptação de Espaço Físico para atendimento dos portadores de necessidades educativas especiais.

2. ESPORTE:

- Campos de Futebol (nas áreas Públicas Municipais).
- Equipamentos Esportivos (nas áreas Públicas municipais).

3. LAZER:

- Equipamentos de Lazer e Recreação (em Áreas Públicas Municipais);
- Reforma e Ampliação dos Centros Comunitários, etc.

ORGANIZAÇÃO DA CIDADE, DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL**1. HABITAÇÃO:****1.1. III) COOPERATIVISMO HABITACIONAL**

1. Cooperativas Habitacionais de Baixa Renda (Ocupação)
2. Cooperativas Habitacionais Auto-Gestionárias (Baixa Renda)
3. Poderá ser demandado

2. SANEAMENTO BÁSICO:

- Implantação da rede de água (DMAE);
- Implantação da rede de Esgoto Cloacal (DMAE);
- Implantação da rede de Esgoto Pluvial (DEP);
- Esgoto Pluvial (micro e macro drenagem) (DEP) etc.

3. MEIO AMBIENTE.

- Educação Ambiental (Arroio não é valão) (DEP);
- Drenagem e dragagem de cursos d'água (DEP) etc.

4. URBANISMO:

- Movimentação de terras Terraplanagem;
- Implantação da rede de energia elétrica;
- Implantação da rede de iluminação pública (DIP) etc.

5. SANEAMENTO AMBIENTAL**SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL****1. SAÚDE:**

- a) Construção e ampliação da Rede Especializada;
- b) Reforma, ampliação e construção de Postos de Saúde;
- c) Ampliação de serviços na rede Básica;
- d) Juventude;
- e) Acessibilidade e Mobilidade Urbana.

2. ASSISTÊNCIA SOCIAL:

- a) Atendimento a Criança e ao Adolescente;
- b) Atendimento à Família;
- c) Reforma, ampliação e/ou implantação de Unidades de Assistência Social;
- d) Atendimento à população Adulta;
- e) Atendimento aos Portadores de Deficiência;
- f) Grupos de convivência da terceira Idade;
- g) Juventude;
- h) Acessibilidade e Mobilidade Urbana.

REGRAS PARA APRESENTAÇÃO DAS DEMANDAS

Poderão demandar as Associações, Cooperativas, comissões de ruas, segmentos (movimentos sociais, representantes de classes, grupos religiosos etc.). Com exceção dos Conselhos e órgãos públicos, em qualquer esfera, Municipal, Estadual ou Federal.

1) GERAIS:

As demandas e propostas de prioridades para a Região ou Temática serão encaminhadas, pessoalmente (por qualquer meio) ou através da Internet (via GPO e SMCPGL – sofrendo análise prévia), sendo obrigatória sua avaliação e deliberação nos fóruns de delegados do Orçamento Participativo.

2) REGIONAIS:

As Regiões poderão apresentar até 15 (quinze) demandas de obras e serviços nas suas 4 (quatro) prioridades Temáticas e até 5 (cinco) demandas nos demais temas, sendo que as mesmas deverão ser entregues no formulário fornecido pelo GPO, no dia da Assembléia Municipal, contendo:

- Descrição clara da solicitação;
- Localização, sendo que para obras de pavimentação e saneamento básico será imprescindível o preenchimento do mapa no verso do formulário;
- Metragem estimada;
- Indicação da vila e bairro no qual se localiza a demanda.

3) TEMÁTICAS:

As Temáticas poderão apresentar até 15 (quinze) demandas para o eixo eleito em primeiro lugar e até 5 (cinco) demandas para os demais eixos.

Capítulo IV

CRITÉRIOS TÉCNICOS

HABITAÇÃO - DEMHAB

O programa de habitação poderá atender as propostas de: loteamentos públicos, reassentamentos e Cooperativas Habitacionais (de baixa renda) que devem ser apresentados, discutidos, analisados e aprovados nos Fóruns Regionais do OP, Temática OCDUA e COP.

I) REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA

1. PRF - Programa de Regularização Fundiária:

- a) Serão admitidas no PRF as vilas localizadas em áreas situadas em próprios municipais, que admitam a utilização da CDRU, em conformidade às Leis Complementares 242, 251 e 445 ou em áreas particulares de ocupação consolidada, com posse igual ou superior a 5 (cinco) anos ininterruptos e possibilidade de usucapião;
- b) Não serão admitidas no PRF as vilas localizadas em área de risco, com declividade acima de 30% (trinta por cento) ou demais condições geológicas impróprias à moradia, como áreas rochosas, margens de arroios, etc;
- c) As vilas localizadas em áreas de preservação ambiental ou de potencial de reserva ecológica, bem como as vilas assentadas sobre o traçado do sistema viário principal, será analisado, caso a caso, pelos órgãos competentes, considerando o estabelecido no PDDUA (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental), especialmente quanto a sustentabilidade urbano-ambiental.

1.1 Levantamento Topográfico e Cadastral:

- a) Somente depois de atendidos os critérios estabelecidos para o ingresso no PRF (item 1, acima), poderá ser demandado o levantamento topográfico cadastral e pesquisa cartorial;
- b) Demandas de topografia podem ser solicitadas no OP, entretanto a prioridade é concluir o trabalho do DEMHAB nas vilas já cadastradas no Programa de Regularização Fundiária, ressaltando-se que existem limitações de capacidade técnica tanto do DEMHAB como das empresas existentes no mercado para efetuar novos levantamentos.

1.2 Urbanização de Vilas:

- a) Para demandar urbanização, as vilas deverão ter seu Levantamento Topográfico e Cadastral concluído ou, pelo menos, possuir demanda gravada para este fim nos Planos de Investimento.

1.3 Construção de U.H.s (Unidades Habitacionais) nas vilas do PRF:

- a) Só poderão demandar recursos para construção de unidades habitacionais aquelas vilas onde o processo de implantação de projeto urbanístico esteja concluído no setor demandado.

1.4 - Loteamentos irregulares e clandestinos:

- a) A população para demandar investimentos no Orçamento Participativo em loteamentos irregulares, clandestinos deve entrar no Processo de Regularização conforme o estabelecido pelo Decreto 11.637;
- b) Ao ingressar com o processo de regularização no DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação), PGM (Procuradoria Geral do Município), SPM (Secretaria do Planejamento Municipal) a comunidade poderá solicitar também gravação da área em AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social).

II) PRODUÇÃO HABITACIONAL

1. PROGRAMA DE REASSENTAMENTO:

- a) Para reassentamento serão admitidos os domicílios localizados em áreas com declividade acima de 30% (trinta por cento) ou demais condições geológicas impróprias à moradia e classificadas como de risco pelo programa de Áreas de Risco;
- b) Os domicílios localizados em áreas de preservação ambiental ou com potencial de reserva ecológica, bem como sobre o traçado do sistema viário principal serão admitidos para reassentamento, desde que não contemplados pelo PRF;
- c) Famílias atingidas pela implantação do programa de urbanização de vilas;
- d) O município priorizará reassentamentos próximos ao local de origem e na Região dos moradores a serem reassentados;

e) Os critérios para alocação de recursos em reassentamentos, os quais implicam na transferência de famílias residentes em áreas impróprias de uma Região para outra, estão sendo elaborados por comissão específica, cuja proposta será analisada e deliberada pelo COP. Após definição dos critérios publicaremos um anexo;

1.1. Da distribuição do loteamento:

a) Toda a área que o DEMHAB comprar que seja destinado 30% (trinta por cento) para a Região que estiver recebendo as famílias reassentadas;

b) A aprovação da demanda admitirá a indicação de estimativa do número de domicílios envolvidos no reassentamento, que servirá de base à elaboração de rigoroso cadastro, em conjunto com a comunidade, de acordo com os critérios de seleção aplicada à política habitacional de interesse social.

c) Todo Loteamento novo, ou reassentamento que o DEMHAB fizer deverá reservar 5% (cinco por cento) para as famílias em situação de risco atendidas pela FASC, Conselho Tutelar (da Região), Comissão de Habitação (da Região) e CAR (Regional) as quais deverão analisar e indicar as famílias que devem ser beneficiadas;

d) Que o Governo execute a recuperação das áreas onde houve reassentamento, evitando assim novas ocupações;

e) O reassentamento das famílias deve ser feito prioritariamente em áreas da Região de origem.

2. PROGRAMA DE AJUDA MÚTUA – MUTIRÃO:

a) As regiões, poderão demandar construção de unidades habitacionais em regime de mutirão auto-gestionário em parceria técnica e financeira com o DEMHAB;

b) Os projetos apresentados serão analisados caso a caso por uma comissão designada para este fim.

III) COOPERATIVISMO HABITACIONAL

Toda e qualquer demanda, oriunda de Cooperativas Habitacionais ou destinada a áreas de Cooperativas deverão ser via Temática(s).

1. COOPERATIVAS HABITACIONAIS DE BAIXA RENDA (OCUPAÇÃO):

a) Cadastramento no Programa de Cooperativismo Habitacional do DEMHAB;

b) Apresentação de documento que comprove a transferência da área ao domínio da cooperativa podendo ser admitido o contrato de promessa de compra e venda;

c) Deve ter aprovado os projetos urbanísticos e o encaminhamento de aprovação dos projetos complementares de infra-estrutura;

d) Participar da Plenária Temática OCDUA (Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental);

e) Participar das reuniões da Temática OCDUA;

f) Ter renda familiar conforme legislação vigente (Decreto 14.740/2004);

g) Os recursos investidos devem retornar para o Município, não podendo haver investimento a fundo perdido, e deverá cumprir-se a legislação vigente.

2. COOPERATIVAS HABITACIONAIS AUTO-GESTIONÁRIAS (BAIXA RENDA):

a) Cadastramento no Programa de Cooperativismo Habitacional do DEMHAB;

b) Possuir contrato de promessa de compra e venda no Cartório de Registro de Imóveis;

c) Deve ter aprovado os projetos urbanísticos e o encaminhamento de aprovação dos projetos complementares de infra-estrutura;

d) Participar da Plenária Temática OCDUA (Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano Ambiental);

e) Participar das reuniões da Temática OCDUA;

f) Ter renda familiar conforme legislação vigente (Decreto 14.740/2004);

g) Os recursos investidos devem retornar para o Município, não podendo haver investimento a fundo perdido, e deverá cumprir-se a legislação vigente.

3. Poderá ser demandado:

- Ações de regularização fundiária;
- EVU (Estudo de Viabilidade Urbanística);
- Assessoria técnica (engenheiro, arquiteto etc.);
- Equipamentos urbanos;
- Urbanização de lotes;
- Urbanismo;
- Saneamento Básico.
- Construção de moradias.

PAVIMENTAÇÃO DE VIAS - SMOV

1. PAVIMENTAÇÃO DE VIAS:

Considera-se pavimentação de ruas e estradas àquela demandada no Orçamento Participativo, que inclui obras de: micro-drenagem (meios-fios, bocas-de-lobo e redes) e drenagem de estradas; pavimentação (terraplanagem e estrutura de pavimento que inclui base da rua e revestimento - concreto asfáltico ou bloco de concreto); substituição e/ou implantação de redes de água e de esgoto cloacal.

I - Critérios:**a) Largura:**

- A largura das ruas ou estradas deverá ser de no mínimo 10 (dez) metros, sendo 7 (sete) metros de pista e 3 (três) metros para os passeios ou acostamentos;
- Em ruas em que a largura for inferior poder-se-á estudar a possibilidade de implantação de gabarito menor até o limite inferior de 4 (quatro) metros (calçadão), ressalvadas as AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social);
- Nas AEIS deverão ser respeitadas as recomendações do EVU (Estudo de Viabilidade Urbanística), ou projeto urbanístico, conforme o caso.

b) Cadastramento:

- O logradouro deve estar cadastrado ou previsto no traçado do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - PDDUA. O logradouro não cadastrado deverá ser analisado pela Secretaria de Planejamento Municipal - SPM para verificação da possibilidade de seu enquadramento como via oficial;
- Para ser requerida esta análise, o interessado deverá comprovar que o parcelamento com frente para a via ou que originou, ocorreu antes de 1979 (lei Federal 6766/70). Esta comprovação se dará através de contratos de compra e venda, escrituras e registros de imóveis. Este último independente da data;
- Além da análise dos documentos, será verificada no local a existência de hidrômetro e relógio de luz em cada lote com frente para o arruamento;
- Com estes elementos torna-se possível o estudo com base na lei complementar 140/86. Os documentos deverão ser entregues ao GPO (Gabinete de Programação Orçamentária) na etapa de análise técnica e legal das demandas até o prazo que for estabelecido por Ofício a ser encaminhado ao CROP (Coordenador Regional do Orçamento Participativo), para abertura de processo de consulta.

c) Abertura de Ruas:

- O Programa de Pavimentação Comunitária atenderá demandas de abertura de logradouros, desde que os mesmos não tenham impedimento de propriedade e que estejam dentro dos critérios técnicos e não tenham necessidade de macro-drenagem de reassentamento de famílias.

d) Segunda pista:

- Demandas de pavimentação da 2ª (segunda) pista, em ruas que já tenham recebido pavimentação na 1ª (primeira) pista, poderão ser atendidas desde que não tenham necessidade de macro-drenagem, desapropriação e reassentamento de famílias.

e) Consultas:

- Serão consultadas outras Secretarias se a pavimentação da rua ou estrada resultar em significativa alteração do sistema viário, abertura de nova via ou outras situações que porventura ocorram.

f) Leito de rua Ocupado:

- Leito de rua ocupado por residências, deverá ser demandado o reassentamento junto ao DEMHAB, antes da demanda de pavimentação.

g) Desapropriação e macro-drenagem:

- O programa de pavimentação comunitária não prevê desapropriações e macro-drenagem.

II - Condicionantes:

- No caso de necessidade de remoções de casas, cercas, muros, calçadas, postes de entrada de energia, doação de áreas, liberação de passagem de coletor de fundos da drenagem pluvial ou outros obstáculos à obra, os moradores devem se comprometer em resolver os condicionamentos.
- O termo de compromisso específico para resolução de cada problema surgido deverá ser encaminhado pela comunidade até o início do processo de contratação do projeto da obra.

III - Orientações:

- Demandar preferencialmente a pavimentação de toda a rua. Se for demandado apenas um trecho, o mesmo, de preferência, não deverá ser inferior a 500 (quinhentos) metros (exceto quando o trecho corresponder a complementação da pavimentação da rua ou quando a análise técnica e legal indicar um trecho inferior) e no caso da rua possuir declive, priorizar a parte alta para evitar problemas futuros de conservação do esgoto pluvial, em decorrência da erosão do solo;
- No caso da rua possuir declividade acentuada que não permitam a pavimentação será executada a construção de escadaria;
- As obras deverão procurar o equilíbrio entre o custo e os benefícios das obras, considerando-se a densidade populacional, interligação com outras ruas dentro do sistema viário, ligações com núcleos habitacionais, etc;
- Sejam priorizadas as ruas que dão acesso a Escolas, linhas de ônibus, postos de saúde, vias de abastecimento e vias interbairros;
- Deve ser considerado o critério conjunto das obras de forma ordenada, ou seja, após demandar uma rua sejam demandadas em outros PI's as ruas adjacentes.

2. PAVIMENTAÇÃO DE VIAS (SMOV):

Os investimentos poderão ser demandados em partes, particularmente quanto a muros de arrimo e obras acessórias, que quando completas no aspecto financeiro, poderão ser executadas no todo.

Passeios:

Os moradores, proprietários ou ocupantes dos respectivos terrenos devem assumir o compromisso de revestir as calçadas em frente aos imóveis beneficiados com a pavimentação comunitária para assim qualificar toda a obra e porque do contrário:

- A obra como uma toda continua incompleta, ensejando mais conservação da rua e prejudicando a estética;
- A água da chuva arrasta a terra dos passeios para o leito da rua e para rede pluvial (bocas de lobo e tubulações) obstruindo-as constantemente; Além de impedir o adequado funcionamento deste sistema de drenagem, gerando altos custos de conservação, reduz a via útil dos revestimentos asfálticos devido o mau funcionamento da rede pluvial, ocorre a desvalorização dos imóveis;
- As calçadas pavimentadas além de valorizar os imóveis facilitam o trânsito de pessoas, principalmente, dos PCD's (Pessoas com deficiências). A Lei Complementar n.º 12 (Código de Posturas) é muito clara no artigo 28: "os proprietários de terrenos localizados em ruas com meio-fio são obrigados a executar a pavimentação do passeio fronteiro a seus imóveis e mantê-los em bom estado de conservação e limpeza". O Município terá, juntamente com as lideranças comunitárias das regiões, um programa permanente de conscientização dos proprietários ou ocupantes de terrenos sobre a necessidade e a importância de implantação e manutenção dos passeios, bem como fornecerá orientação técnica para a sua efetivação.

Estradas:

Para pavimentação de estradas sugerem-se os seguintes critérios:

- Sejam priorizadas demandas que possuam as seguintes características: servir como via de ligação entre bairros/núcleos habitacionais, servir como escoamento da produção, possuir no seu entorno escola, posto de saúde, ter linha de ônibus regular.
- No caso da estrada possuir declive, priorizar a parte alta para evitar problemas futuros de conservação do esgoto pluvial, em decorrência da erosão do solo.

Pontes:

As demandas de pavimentação que necessitem de execução de ponte (nova construção ou reconstrução) terão seu custo avaliado com o seguinte critério:

- Um metro de ponte equivale ao custo de 20 (vinte) metros de pavimentação, devendo, portanto a extensão da ponte ser multiplicada por 20 (vinte) para se obter a metragem total a ser descontada da metragem da Região.

3. PROGRAMA DE CONSERVAÇÃO PERMANENTE (PCP):

Para receber o Programa de Conservação Permanente, a via (rua, acesso, beco, alameda, estrada) deverá atender aos critérios abaixo:

- Não deve ter problemas de drenagem (alagamentos);
- Deverá ter menos de 6 (seis) metros de largura, exceto nas estradas em Região de considerável densidade demográfica, para evitar a poeira, por questão de salubridade;
- A Conservação permanente é aplicada com uma camada de, no mínimo, 5 (cinco) cm de concreto asfáltico sobre o saibro compactado;
- A via que receber a Conservação Permanente quando o estado de deterioração tornar-se financeiramente insuportável a sua manutenção, conforme laudo técnico;
- A PMPA poderá aplicar o PCP a qualquer tempo se aprovado pelo Fórum Regional ou Temático do OP, em caráter de urgência, quando for necessária por motivo de segurança viária, segurança pública e saúde pública;
- As comunidades poderão solicitar o PCP através do Fórum Regionais e Temáticos do OP, quando da hierarquização das demandas;
- Também poderão receber o PCP a Governança Solidária Local, as Associações de Moradores, Comissões de Rua e abaixo-assinados, através de encaminhamento aos Centros Administrativos Regionais e aprovação dos Fóruns Regionais e Temáticos;
- Os recursos para o PCP serão distribuídos igualmente entre as demandas institucionais, as demandas hierarquizadas pelos FROP's (Delegados) e as advindas de solicitação da SMGL, Conselheiros do OP, Associações de Moradores e Comissões de Rua.

EDUCAÇÃO - SMED**1. EDUCAÇÃO INFANTIL, ATENDIMENTO DE 0 (ZERO) A 6 (SEIS) ANOS:****I - Rede Municipal:**

Na reconstrução, reforma e qualificações de prédios escolares serão avaliadas as condições físicas das escolas, a partir de levantamentos e estudos técnicos definidos pela SMED, tais como, situação da edificação, disponibilidade de terreno e recursos humanos.

II - Instituições de Educação Infantil (Creches Comunitárias):

a) Na reconstrução/ampliação/reforma e qualificação de prédios das Instituições de Educação Infantil (Creches Comunitárias) serão avaliadas as condições físicas, a partir de levantamentos e estudos técnicos definidos pela SMED, tais como: situação da edificação, disponibilidade de terreno, com base na resolução 003/2001 do Conselho Municipal de Educação.

b) Na construção de novas Instituições de Educação Infantil (Creches Comunitárias) ou complementação de construções inacabadas, serão considerados os seguintes critérios:

c) Em regiões onde tenha terrenos disponíveis para esta construção. Os terrenos poderão ser da PMPA ou pertencente à entidade demandante, ou, em último caso, em terrenos particulares cedidos à Prefeitura, comodato por no mínimo 10 (dez) anos.

- Em regiões onde a organização comunitária se comprometa em garantir condições de conveniamento, de acordo com os critérios da resolução 020/1998 do CMDCA e 003/2001 do Conselho Municipal de Educação, destacados neste Regimento. Tão logo termine a construção, as instituições serão conveniadas automaticamente, com previsão de que os 3 (três) primeiros repasses do Convênio sejam destinados a aquisição de material permanente.

- Buscar parceria com iniciativas privadas ONGs Nacionais e Internacionais para atendimento em geral e construção.

- Conveniamento: as instituições deverão atender os critérios expostos na resolução 020/1998 do CMDCA e 003/2001 do CME (Conselho Municipal de Educação), considerando alguns artigos imprescindíveis para a garantia da qualidade no atendimento. Além disto, deverão encaminhar o cadastramento, de acordo com a Resolução 001/2001 do CME, e a designação orientada pela Resolução 004/2001.

III - Critérios (Priorização, viabilidade técnica e carência):

2. ENSINO FUNDAMENTAL:

Na reconstrução, reforma e qualificação de prédios e colares serão avaliadas as condições físicas das escolas, a partir de levantamentos e estudos técnicos definidos pela SMED, tais como, situação da edificação, disponibilidade de terreno e recursos humanos. A ampliação de escolas onde houver espaço físico e alunos excedentes.

I - Na construção de Escolas novas serão considerados os seguintes critérios:

a) Em Regiões onde o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental é inferior à população de 7 (sete) a 14 (quatorze) anos;

b) Em Regiões que apresentam alunos excedentes devido a relocação de vilas (reassentamentos), provocando crescimento populacional na faixa etária de 7 (sete) a 14 (quatorze) anos.

RESOLUÇÕES PARA OS CONVÊNIOS DE CRECHES COMUNITÁRIAS

Resolução 020/98 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

1. DOS PRINCÍPIOS:

1.1 - Respeito ao Estatuto da Criança e do Adolescente (toda criança é):

- Sujeito de direitos civis, humanos e sociais que devem ser garantidos, com absoluta prioridade, pela família, comunidade e Poder Público;

- Pessoa em condição peculiar de desenvolvimento.

1.2 - Participação Comunitária:

- É pressuposto fundamental em todo o processo, como forma de aprofundamento da participação popular através de Conselhos, Órgãos Regionais, Associações, Fóruns e outros órgãos/grupos, país e comunidade, em busca efetiva dos direitos de cidadania das crianças.

1.3 - Transparência e Responsabilidade:

- Deve estar presente em todas as etapas, com divulgação ampla, acesso às informações e compromisso coletivo de utilização correta de recursos públicos em benefício da população infantil.

1.4 – Equidade:

- Deve ser assegurada a igualdade de condições de acesso à creche respeitando a realidade, as diferenças e as necessidades de cada Região, no estabelecimento de prioridades municipais e hierarquização das demandas locais.

2. DO ATENDIMENTO A CRITÉRIOS:

2.1 - Do Regime e Programa de atendimento:

- Estar registrada no CMDCA, com inscrição do Programa para crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos, conforme artigos 90 e 91 do ECA e credenciada no Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente com documentação correta e atualizada, realizando atendimento em Regime de Apoio Sócio-Educativo em Meio Aberto, de acordo com o Plano de Reordenamento Institucional.

- Ter personalidade jurídica, com estatuto registrado, diretoria e ata, da atual gestão.

2.2 - Caracterização da Entidade:

2.2.1 - A Entidade mantenedora da creche, pessoa jurídica de direito privado, deve se enquadrar em uma das seguintes categorias:

- **Creche Comunitária:**

- Mantida por Associações de moradores, de mulheres, de bairro, Clube de Mães ou alguma outra modalidade similar;

- A diretoria é eleita pela comunidade, para um período determinado, exercendo atividades sem remuneração;

- Não possui fins lucrativos.

• **Creche Beneficente:**

- Mantida por associação de caráter religioso, assistencial, cultural ou de benemerência;
- Integrada e vinculada à comunidade onde se localiza;
- O responsável local (diretor, coordenador) é representante legal da diretoria, da congregação ou ordem religiosa;
- Não possui fins lucrativos.

• **Creche Beneficente de caráter comunitário:**

- Mantida com apoio de associação de caráter religioso, assistencial, cultural ou de benemerência;
- Integrada à comunidade onde se localiza;
- A diretoria é eleita pela comunidade, com participação da mesma nos cargos de direção;
- Não possuir fins lucrativos.

2.2.2 - Da atuação Comunitária da Entidade:

• **A entidade, através da Diretoria e associados, deve:**

- Participar do Movimento Popular da Região (Fóruns, Rede, OP) e, âmbito Municipal;
- Viabilizar e estimular a participação dos Pais nas deliberações e atividades da creche, inclusive das normas de funcionamento;
- Prestar contas à comunidade dos recursos recebidos e de sua utilização;
- Apoiar as medidas de proteção dos CTs.

2.2.3 - Atuação e Compromisso da Diretoria:

- A Diretoria deve responsabilizar-se pela execução do Convênio, com fiscalização do Conselho Fiscal, não podendo receber remuneração de qualquer tipo;
- Prestar contas obrigatoriamente, na forma estabelecida em lei;
- Aceitar e comprometer-se com os princípios, critérios e procedimentos estabelecidos, em âmbito municipal, por esta resolução.

Resolução n.º 003/2001 do Conselho Municipal de Educação - CME

Estabelece normas para a oferta da Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre. O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, com fundamento no Artigo 11, inciso III, da Lei Federal, n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996 e na alínea a, do inciso I, do Artigo 10, da Lei n.º 8198, de 26 de agosto de 1998.

RESOLVE:

Art. 1º - A Educação Infantil é a primeira etapa da educação básica e tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de zero a seis anos de idade, em todos os seus aspectos, complementando a ação da família e da comunidade, sendo que a sua oferta, no âmbito do Sistema de Ensino do Município de Porto Alegre, está sujeita às normas estabelecidas na presente Resolução.

Art. 2º - A Educação Infantil constitui-se em ação pedagógica intencional, caracterizada pela indissociabilidade entre cuidar e educar, considerando as vivências socioculturais das crianças.

Art. 3º - São consideradas como instituições de Educação Infantil todas aquelas que desenvolvem cuidado e educação de modo sistemático, por no mínimo quatro horas diárias, a dez crianças ou mais, na faixa etária de zero a seis anos, independentemente da denominação das mesmas e, portanto, submetida a normatização pelo Sistema Municipal de Ensino.

Art. 4º - Integram o Sistema Municipal de Ensino, nos termos do Artigo 18, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as instituições que oferecem Educações Infantis, mantidas e administradas:

a) Pelo Poder Público Municipal;

b) Pela iniciativa privada, não integrante de escolas de ensino fundamental e/ou médio.

Art. 5º - A oferta regular de Educação Infantil em instituições pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino depende de autorização de funcionamento a ser concedida pelo Conselho Municipal de Educação - CME.

Parágrafo único - As instituições privadas de Educação Infantil pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino devem, antes do credenciamento e conseqüente ato de autorização, cadastrar-se junto à Secretaria Municipal de Educação - SMED.

Art. 6º - O credenciamento e o ato de autorização de funcionamento das instituições de Educação Infantil serão regulados em Resolução própria.

Art. 7º - O atendimento às crianças portadoras de necessidades especiais nas instituições de Educação Infantil públicas e privadas contempla o disposto na LDBEN, no Artigo 58, e parágrafos e na Lei Federal n.º 7853/89 que prevê sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.

§ 1º - As mantenedoras de instituições de Educação Infantil devem oferecer assessoria especializada e sistemática, conforme cada caso específico, aos educadores responsáveis por grupos de crianças onde estão integrados portadores de necessidades especiais;

§ 2º - As mantenedoras de instituições de Educação Infantil serão responsáveis pela viabilização do acesso e adequação do espaço físico, mobiliário e equipamentos necessários à inclusão de crianças portadoras de necessidades especiais.

Art. 8º- Compete à Secretaria Municipal de Educação - SMED organizar, executar, manter, administrar, orientar, coordenar e controlar as atividades ligadas à educação nas instituições de Educação Infantil que integram a Rede Pública Municipal, bem como orientar e fiscalizar as atividades das instituições educacionais privadas que integram o Sistema Municipal de Ensino.

Parágrafo único - O não atendimento às exigências desta norma acarretará responsabilização das mantenedoras, prevista em Resolução própria.

Art. 9º- A proposta pedagógica a ser adotada nas instituições de Educação Infantil deve observar os fundamentos norteadores apontados na Resolução CNE n.º1, de 07 de abril de 1999, quais sejam:

- a) Princípios Éticos da Autonomia, da Responsabilidade, da Solidariedade e do Respeito ao Bem Comum;
- b) Princípios Políticos dos Direitos e Deveres de Cidadania, do Exercício da Criticidade e do Respeito à Ordem Democrática;
- c) Princípios Estéticos da Sensibilidade, da Criatividade, da Ludicidade e da Diversidade de Manifestações Artísticas e Culturais.

Art. 10 - A proposta pedagógica, ao explicitar a identidade das instituições de Educação Infantil, deve expressar a concepção de infância, de desenvolvimento infantil e de aprendizagem, abrangendo:

- a) A organização da ação educativa no tempo e espaço de cada instituição, a partir de atividades intencionais, estimulando a imaginação, a fantasia, a criatividade e a autonomia, bem como as formas de expressão das diferentes linguagens;
- b) Papel dos educadores, integrando ações de educação e cuidado de modo indissociável;
- c) A participação das famílias e da comunidade na sua elaboração e implementação;
- d) A integração entre as diversas áreas do conhecimento e aspectos da vida cidadã, numa abordagem interdisciplinar;
- e) A integração e o trabalho com as crianças portadoras de necessidades especiais, em conformidade com os parágrafos do Art. 7º;
- f) A interação entre os grupos de crianças, os adultos e o meio;
- g) O acolhimento e o trabalho com as diferenças de gênero, raça, etnia e religião na construção da identidade de todos os sujeitos envolvidos na ação educativa;
- h) O acolhimento e o trabalho com as diferentes situações socioeconômicas e com as diferentes fases de desenvolvimento físico e psicológico das crianças;
- i) O acesso às diferentes manifestações culturais, respeitando as suas diversas linguagens e expressões;
- j) O processo de avaliação visando o acompanhamento e o registro do desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

Art. 11 - O Regimento da instituição, documento que define a organização e o funcionamento da mesma, deve expressar as propostas pedagógicas, sendo ambas peças integrantes do processo de credenciamento e do ato de autorização.

Art. 12 - Para atuar na Educação Infantil o professor deve ter formação em curso de licenciatura, de graduação plena, admitida como formação mínima a oferecida em nível médio na modalidade Normal.

Art. 13 - Será admitida também a atuação de educador assistente tendo como formação mínima o ensino fundamental, acrescido de capacitação específica para atendimento à criança nesta faixa etária, a ser regulamentado em norma própria.

Art. 14 - Da direção das instituições de Educação Infantil deve participar, necessariamente, um professor com no mínimo o ensino médio, modalidade Normal.

Parágrafo único - Na composição e escolha da direção das instituições de Educação Infantil da Rede Pública Municipal fica preservado o estabelecido na Lei de Eleição Direta para Diretores.

Art. 15 - Considerada a especificidade do trabalho com as crianças e a proposta pedagógica, as mantenedoras das instituições de Educação Infantil podem se assessorar de equipes multiprofissionais, por instituição ou grupo de instituições, para apoio específico aos educadores.

Art. 16 - A organização dos grupos de crianças leva em consideração a proposta pedagógica e os espaços físicos, permitindo-se a seguinte relação criança/adulto e criança/professor:

- a) de 0 (zero) a 2 (dois) anos até 6 (seis) crianças por adulto e no máximo 18 (dezoito) crianças por professor;
- b) de 2 (dois) a 4 (quatro) anos até 10 (dez) crianças por adulto e no máximo 20 (vinte) crianças por professor;
- c) de 4 (quatro) a 6 (seis) anos até 25 (vinte e cinco) crianças por adulto e no máximo 25 (vinte e cinco) crianças por professor.

§ 1º - Cada grupo de crianças deve ter um professor responsável que nele atue diariamente durante um turno de, no mínimo, quatro horas;

§ 2º - Quando a relação criança/adulto exceder aquela expressa nas alíneas a e b deste artigo, o professor deve ter suas ações compartilhadas com o educador assistente, respeitada a relação criança/adulto;

§ 3º - Quando a permanência de um grupo de crianças na instituição for superior a quatro horas diárias, este fica sob o acompanhamento do educador assistente, respeitada a relação criança/adulto expressa nas alíneas deste Artigo;

§ 4º - O professor planeja as atividades a serem desenvolvidas com as crianças em conjunto com o educador assistente;

§ 5º - A mobilidade das crianças de um grupo para outro poderá ocorrer a qualquer época do ano mediante o acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, respeitada sua singularidade e sua convivência no grupo;

§ 6º - Durante todo o tempo/espaço em que as crianças permanecem sob a responsabilidade da instituição não podem, em nenhum momento, ficar sem o acompanhamento de um adulto.

Art. 17 - No caso das instituições de Educação Infantil comunitárias e beneficentes de assistência social de caráter comunitário, ambas sem fins lucrativos, e filantrópicas, no mínimo um professor, por um período não inferior a quatro horas diárias, durante cinco dias na semana, deve ser o responsável pela orientação e acompanhamento das ações dos educadores a serem desenvolvidas com as crianças.

Parágrafo único - A possibilidade prevista no *caput* deste Artigo está vinculada ao período de transição necessário para a adequação das instituições de Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino às exigências constantes na LDBEN.

Art. 18 - As mantenedoras de instituições de Educação Infantil que possuem em seus quadros educadores sem a formação mínima exigida em lei e nesta Resolução devem, independentemente do nível de escolaridade destes, viabilizar a complementação da formação de seus profissionais.

Art. 19 - Os espaços físicos das instituições de Educação Infantil, onde se desenvolvem as atividades de cuidado e educação, devem:

I - Priorizar o convívio das crianças e educadores num ambiente amplo, tranquilo e acolhedor;

II - Possibilitar a flexibilização, a construção coletiva e a organização dos ambientes, permitindo novas experiências, atividades individuais ou em grupos, liberdade de movimentos, desenvolvimento da autonomia e acesso a situações de aprendizagens através do jogo e da brincadeira;

III - Conter mobiliários adequados às atividades pedagógicas em tamanho e quantidade proporcional à faixa etária das crianças e que não se constituam enquanto obstáculos, nem insegurança para a liberdade de ações;

IV - Garantir acessibilidade às crianças portadoras de deficiência;

V - Permitir modificações na construção do ambiente pela disposição e uso do mobiliário, estimulando a criatividade e a reconstrução permanente deste espaço;

VI - Disponibilizar brinquedos, jogos e objetos próprios à fase de desenvolvimento das crianças, em número suficiente e em locais de fácil alcance, que possam ser manuseados sem perigo;

VII - Oferecer espaço externo próprio ou da comunidade que contenha equipamentos adequados ao desenvolvimento das habilidades motoras das crianças, onde seja possível a exploração de elementos naturais em espaços livres, ensolarados, sombreados, arborizados, gramados, de chão batido ou com piso adequado;

VIII - Oferecer ambientes em condições permanentes de higiene, saúde e segurança.

Art. 20 - Todo o imóvel destinado à Educação Infantil, pública ou privada, depende de aprovação pelos órgãos oficiais competentes.

§ 1º - O prédio deve estar adequado ao fim a que se destina e atender às normas e especificações técnicas da legislação pertinente;

§ 2º - O imóvel deve apresentar condições adequadas de localização, acesso, segurança, salubridade, saneamento e higiene, em total conformidade com a legislação que rege a matéria;

§ 3º - As dependências destinadas à Educação Infantil não podem ser de uso comum com domicílio particular ou estabelecimento comercial.

Art. 21 - As instituições de Educação Infantil devem conter espaços construídos ou adaptados, conforme suas especificidades de atendimento, que contemplem:

I - Sala para atividades pedagógicas, administrativas e de apoio;

II - Salas de atividades para os grupos de crianças, com iluminação e ventilação adequadas, visão para os ambientes externos, mobiliários e materiais pedagógicos apropriados às faixas etárias;

III - Equipamentos e utensílios adequados à conservação de alimentos e dependências destinadas ao armazenamento e preparo destes, que atendam às exigências de nutrição, nos casos de oferecimento de refeição;

IV - Instalações sanitárias completas, de tamanho apropriado e suficientes para o número de crianças, preferencialmente situadas próximas às salas de atividades, com ventilação direta, não devendo as portas conter chaves e trancos;

V - Sanitários em número suficientes e próprios para os adultos, preferencialmente com chuveiro;

VI - Berçário para o atendimento de crianças de zero a dois anos provido de berços e/ou colchonetes revestidos de material impermeável, com local para higienização, pia, água corrente fria e quente e balcão para troca de roupas;

VII - Espaço favorável para amamentação, quando necessário;

VIII - Lavanderia ou área de serviço com tanque;

IX - Espaço externo compatível com o número de crianças que dele se utilizam simultaneamente, com caixa de areia protegida e torneira acessível às crianças.

§ 1º - As dependências citadas nos incisos III, IV, V e VI devem observar as normas de saúde pública;

§ 2º - As dependências citadas nos incisos II, VI e IX devem observar as exigências do Código de Edificações do Município.

Art. 22 - A instituição deve prever sala para atividades múltiplas, com equipamentos e acessórios adequados, que possibilite um trabalho pedagógico diversificado e a liberdade de movimentos e de expressão das crianças, enquanto mais um espaço para o contato com a literatura, com as artes e as novas tecnologias, proporcionando o uso simultâneo do mesmo por mais de um grupo.

Art. 23 - Escolas da Rede Pública Municipal que oferecem Educação Infantil e outros níveis de ensino devem ter espaços de uso privativo destinados aos grupos de crianças, observadas as exigências desta Resolução, podendo compartilhar outras dependências da escola.

Art. 24 - As instituições de Educação Infantil existentes ou que venham a ser criadas no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, que não atendam a todas as exigências estabelecidas nesta Resolução, serão provisoriamente classificadas tendo em vista a sua adequação as mesmas.

§ 1º - A classificação prevista no *caput* deste Artigo dar-se-á mediante relatório resultante da verificação das instituições, a ser elaborado pela Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre;

§ 2º - O relatório resultante desta verificação será o instrumento usado pelo Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, que indicará a classificação provisória na qual se encontram as instituições, bem como as providências e os prazos para que realizem as adequações necessárias.

Art. 25 - As instituições de Educação Infantil pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino, já em funcionamento, têm até dezoito (18) meses, a contar da vigência desta Resolução, para solicitar seu credenciamento e conseqüente ato de autorização.

Art. 26 - Esta Resolução, a ser interpretada a luz da justificativa que a acompanha, entra em vigor na data da sua publicação em Diário Oficial.

RELAÇÃO CRIANÇA/ADULTO

IDADE NÚMERO DE CRIANÇAS POR ADULTO

0 a 2 anos Até 6 crianças

2 a 4 anos Até 10 crianças

4 a 6 anos Até 25 crianças

Obs.: Entende-se por adulto os professores e educadores assistentes que atuam com as crianças.

RELAÇÃO CRIANÇA/PROFESSOR

IDADE NÚMERO DE CRIANÇAS POR PROFESSOR

0 a 2 anos No máximo 18 crianças

2 a 4 anos No máximo 20 crianças

4 a 6 anos No máximo 25 crianças

Obs.: As Resoluções 001 de 1999 e 004 de 2001 do Conselho Municipal de Educação/CME e a justificativa da Resolução 003/2001 do CME estarão a disposição no GPO/SMCPGL/CAR's.

Resolução n.º 001, de 4 de Novembro de 1999 – Conselho Municipal de Educação – CME

Cria o cadastro de mantenedoras de estabelecimentos privados de educação que integram o Sistema Municipal de Ensino.

CADASTRAMENTO:

Art. 1º - Fica criado o cadastro de mantenedoras de estabelecimentos privados integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação e regido pelas normas da presente Resolução.

Parágrafo único - As instituições privadas de ensino se enquadram nas categorias de particulares em sentido estrito, comunitárias, confessionais e filantrópicas.

Art. 2º - O cadastramento é o ato pelo qual as mantenedoras identificam a si e aos estabelecimentos que mantém perante o órgão administrador do Sistema.

§ 1º - O cadastramento não substitui o pedido de autorização de funcionamento e/ou credenciamento a serem regidos por norma própria.

§ 2º - Todas as mantenedoras, bem como os estabelecimentos por elas mantidos, em funcionamento ou que venham a serem criados deverão ser cadastrados.

Resolução n.º 004, de 04 de outubro de 2001 – Conselho Municipal de Educação - CME.

Fixa normas para a designação e a denominação de estabelecimentos de Educação Infantil integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre.

O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, com fundamento no Artigo 11, inciso III, da Lei Federal n.º 9394, de 23 de dezembro de 1996, e no Artigo 10, inciso XIV, da Lei Municipal n.º 8198, de 26 de agosto de 1998.

RESOLVE:

Art. 1º - Os estabelecimentos de Educação Infantil integrante do Sistema Municipal de Ensino serão designados conforme determina a presente Resolução.

Parágrafo único - A designação referida no *caput* deste Artigo deve identificar a primeira etapa da educação básica.

Art. 2º - Todo estabelecimento de Educação Infantil que integra o Sistema Municipal de Ensino designar-se-á Escola de Educação Infantil ou Instituição de Educação Infantil.

§ 1º - Caberá aos estabelecimentos de Educação Infantil mantidos pelo Poder Público Municipal incluir, na designação, a expressão "municipal".

§ 2º - Fica a critério dos estabelecimentos de Educação Infantil mantidos pela iniciativa privada incluir, na designação, expressão que os identifique com a mantenedora.

ASSISTÊNCIA SOCIAL - FASC

1. PARA INDICAÇÃO DE DEMANDAS NO OP POR SUBTEMAS:

a) Atendimento a Criança e ao Adolescente com implantação e/ou ampliação de:

- SASE (Serviço de Atendimento Sócio Educativo) em rede própria ou conveniada;
- Abrigagem para os serviços em rede própria ou conveniada;
- Educação Social de Rua em rede própria ou conveniada;
- Centros da Juventude (PEMSE, Agente Jovem, etc.) em rede própria;
- Programa Família Acolhedora.

b) Atendimento à Família:

- Implantação ou ampliação do Programa Família, Apoio e Proteção conveniado ou prestado pela FASC.

c) Atendimento à População Adulta: plantão social, construção ou reforma de abrigos, casas de convivência e albergues.

- Implantação e/ou ampliação de equipe de abordagem de Atendimento Social de Rua em rede própria ou conveniada;
- Implantação e/ou ampliação da albergagem em rede própria ou conveniada;
- Casa de Convivência em rede própria ou conveniada;
- Atendimento à Comunidade;
- Construção ou reforma de abrigo próprio e conveniado.

d) Atendimento ao Idoso:

- Implantação e/ou ampliação de grupos de convivência em rede própria ou conveniada;
- Implantação e/ou ampliação de centro de convivência em rede própria ou conveniada;
- Abrigagem de idosos em rede própria ou conveniada;
- Centro de convivência.

e) Atendimento a Pessoas com Deficiência – PCD's, Implantação e/ou ampliação de metas nas modalidades previstas na rede própria ou conveniadas:

- Sócio-educativas;
- Trabalho Educativo;
- Casa Lar;
- Abrigagem;
- Centros de Convivência;
- Grupos de Convivência

f) Reforma Ampliação e/ou Implantação de Unidades de Assistência Social, em rede própria ou conveniada:

- Centros;
- Módulos Ampliados;
- Abrigos;
- Albergues;
- Casas lares;
- Centros Regionais;
- Centros da Juventude;
- Centros de Convivência, etc.

2. CRITÉRIOS TÉCNICOS PARA TODAS AS DEMANDAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL MEDIANTE CONVÊNIO:

a) A Entidade de Assistência Social deverá ser registrada no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e comprovar experiência na política demandada;

b) As demandas de conveniamento nas Regiões deverão considerar o relatório de avaliação da CRAS, antes da aprovação;

c) As Entidades deverão estar em dia com a prestação de contas de convênios anteriores perante o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e Gestor Municipal;

d) O convênio será firmado depois de contemplados os critérios aqui elencados em comum acordo com a entidade demandante e parecer do CMAS e CMDCA;

e) A entidade deverá contar com infra-estrutura minimamente adequada para o atendimento proposto;

f) Como critério de desempate entre entidades da mesma Região, utilizar-se-á a facilidade de acesso dos usuários à entidade juntamente com o vazio de atendimento da Região.

3. CRITÉRIOS TÉCNICOS PARA OS SUBTEMAS:

- As demandas de equipamentos e programas da Rede Básica (meio aberto), somente poderão ser realizadas pelas Regiões e Temática do OP;

- As demandas de equipamentos e programas da Rede Especializada (abrigagem e atendimento à população de rua), somente poderão ser realizadas pela Temática do OP;

- Todos os serviços de assistência social deverão ser prestados em locais com acessibilidade aos PCD's, na forma da legislação vigente.

A) SASE (Serviço de apoio Sócio-Educativo em meio aberto)

I - Público Alvo de 7 (sete) a 14 (quatorze) anos:

- Crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e pessoal de acordo com o ECA e a LOAS;

- Convênios para atendimentos exclusivamente para 20 (vinte), 40 (quarenta), 60 (sessenta) ou 80 (oitenta) metas;

- Para PCDs vale os critérios da legislação vigente;

- Crianças e adolescentes em situação de rua em SASE (Serviço de Atendimento Sócio Educativo) de Travessia com metodologia diferenciada.

II - Educadores e coordenadores:

- Educadores aptos a desenvolver proposta pedagógica/metodológica comprovada;

- Dispor de um coordenador com formação mínima de Ensino Médio com experiência e /ou participação em cursos e atividades na área da criança e/ou adolescente, que responderá tecnicamente pela execução do serviço.

III - Infra-estrutura:

- Espaço adequado para atender, no mínimo, 20 (vinte) metas em turno inverso da escola;

- Espaço adequado com boas condições de higiene, ventilação e iluminação adequada para os módulos básico e específico;

- Possuir cozinha e instalações sanitárias adequadas, em boas condições de higiene, ventilação e iluminação;

- Instalações elétrica e hidráulica em boas condições de funcionamento e segurança;

- Dispor de espaço para lazer na entidade ou em local próximo, na comunidade.

B) TRABALHO EDUCATIVO

I - Público alvo (14 a 18 anos, 11 meses e 29 dias):

- 12 (doze) adolescentes em situação de vulnerabilidade pessoal e social de acordo com ECA e LOAS;

- Atender adolescentes em situação de vulnerabilidade, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), renda familiar per capita de 1/4 (um quarto) de salário mínimo, articulada com a situação de ameaça ou violação dos direitos.

II - Educadores e coordenadores:

- 2 (dois) educadores, um para módulo básico e outro para específico, aptos a desenvolver proposta pedagógica/metodológica comprovada;

- Coordenador com formação mínima em ensino médio;

- 10 (dez) metas para PCD's com flexibilidade na idade cronológica em situação de vulnerabilidade social e pessoal.

III - Infra-estrutura:

- Espaço adequado com boas condições de higiene, ventilação e iluminação adequada para os módulos básico e específico;

- Boas condições de funcionamento e segurança do trabalho e instalações elétrica e hidráulica;

- Quantidade e qualidade de equipamentos adequados ao número de adolescentes;

- Acesso a recursos para material pedagógico específico (material em Braille, etc);

- Executar oficinas de Trabalho Educativo de acordo com o projeto técnico do Gestor Municipal;

- Equipamentos de proteção / segurança individuais;

- Dispor de espaço de lazer na entidade ou em local próximo na comunidade.

C) PROGRAMA FAMÍLIA, APOIO E PROTEÇÃO:

I - Público Alvo:

- Atender famílias em situação de vulnerabilidade social e pessoal, conforme a LOAS.

- Os convênios serão firmados para um atendimento de 40 (quarenta) metas;

- Executar o atendimento de acordo com o Projeto Técnico do Gestor Municipal.

II - Educadores e coordenadores:

- Os responsáveis técnicos (com formação mínima de Ensino Superior) deverão possuir experiência comprovada no trabalho com famílias, crianças e adolescentes.

III - Infra-estrutura:

- Contar com espaço físico adequado para o atendimento individual;
- Contar com espaço físico adequado para o atendimento em grupo de no mínimo quinze pessoas;
- Oferecer suporte administrativo (material de escritório e de expediente e recurso humano para a administração).

Obs: O critério de desempate em uma Região será o da acessibilidade dos usuários a entidade.

D) ABRIGAGEM PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES:**I - Público Alvo de 0 (zero) a 18 (dezoito) anos:**

- A demanda somente será aprovada se o regime de abrigo proposto destinar-se ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco, com vínculo familiar rompido ou fragilizado, quando esgotadas as demais medidas de proteção, conforme o art. 101, parágrafo único que afirma que o abrigo é medida provisória excepcional;
- A demanda de um abrigo deve prever o atendimento à população de toda a cidade, não sendo possível uma demanda para usuários de somente uma Região.

II - Infra-estrutura:

- Espaço físico adequado ao atendimento proposto;
- Construção de novos equipamentos apenas quando esgotadas as possibilidades de ampliação de metas nas redes própria e conveniada, mantendo-se a qualidade do atendimento;
- A implantação de um equipamento em regime de abrigo deve estar em concordância com o ECA e em especial com os seus artigos 90 a 102;
- O equipamento deverá estar localizado em área de fácil acesso aos usuários de toda a cidade.

E) ATENDIMENTO À POPULAÇÃO ADULTA (ABRIGAGEM)**I - Público alvo:**

- Atendimento provisório àqueles que se encontram em situação de rua e idosos em situação de abandono;
- A demanda deve prever atendimento para toda a cidade e não apenas para uma Região.

II - Infra-estrutura:

- Espaço físico adequado ao atendimento proposto;
- O equipamento deve estar localizado em área de fácil acesso aos usuários de toda a cidade;
- Construção de novos equipamentos apenas quando esgotadas as possibilidades de ampliação de metas na rede própria ou conveniada, resguardando a manutenção da qualidade do atendimento aos usuários.

F) ATENDIMENTO AO IDOSO:**I - Público alvo:**

- Idosos em situação de vulnerabilidade social e pessoal;
- Grupos de, no mínimo, 30 (trinta) pessoas sendo que o número de metas conveniadas será à base do repasse do repasse;
- Em caso de implantação e ampliação em rede própria, deve-se demandar também os recursos humanos de acordo com o projeto técnico do gestor municipal.

II - Infra-estrutura:

- As entidades deverão contar com espaço físico adequado para o atendimento individual e em grupo de no mínimo 30 (trinta) pessoas.
- As entidades deverão oferecer suporte administrativo (material de escritório e de expediente e recurso humano para a administração);
- A coordenação deve contemplar formação mínima de ensino médio e experiência com idosos;
- O equipamento deve estar localizado em área de fácil acesso aos usuários.

Obs: Quando a Região ou entidade não tiver Espaço Físico adequado para atender grupos de terceira idade, que os mesmos sejam providenciados pelas Secretarias afins ou o Município.

G) ATENDIMENTO AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA – PCD'S:**I - Equipe técnica:**

- Pessoal especializado de acordo com as modalidades a que se propõe: habilitação, reabilitação, grupos de convivência, oficinas de trabalho, abrigagem, atendimento sócio-educativo em meio aberto, trabalho educativo e profissionalização;
- Equipes com experiência comprovada no atendimento.

II - Infra-estrutura:

- Espaço físico e administrativo adequados conforme legislação vigente;
- Estarem adequados a LOAS e ao ECA.

H) REFORMA, AMPLIAÇÃO E/OU IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (centros, módulos, abrigos, etc.).

Será atendida a demanda de ampliação ou implantação de Unidades de Assistência Social, se:

- I -** Não existir outra unidade de Assistência Social que absorva a população usuária próxima ou verificar se há carência de vagas para atendimento a população no conjunto da cidade, nos casos de Abrigagem e albergagem;

II - Não for possível realizar ampliação de metas em equipamentos próprios ou conveniados, no caso de abrigagem e albergagem;

III - Houver espaços físicos disponível, possibilitando a cobertura de atendimento para todo o seu raio de atuação;

IV - ampliação ou implantação de unidades de Assistência Social fica subordinada a disponibilidade de área pública (adequada a finalidade proposta) ou área oferecida pela comunidade desde que possua situação fundiária legal;

SAÚDE - SMS

1. REFORMA, AMPLIAÇÃO E CONSTRUÇÃO DA REDE BÁSICA DE SAÚDE:

No caso de reforma - significa modificação na área física sem aumento de pessoal, ampliação significa modificação na área física com aumento de pessoal e construção significa modificação na área física com aumento de pessoal aumento de pessoal.

1.1. Critérios Eliminatórios Básicos:

- a) Existência prévia de terreno para construção ou viabilidade de área para ampliação;
- b) Os serviços de saúde só serão construídos em área de situação fundiária definida;
- c) Os serviços de saúde só serão construídos em área onde houver disponibilidade de abastecimento de água;
- d) A construção de Serviços novos de saúde fica condicionada a carência de serviços públicos de saúde na Região e a disponibilidade de pessoal;
- e) Os serviços de saúde não serão construídos em área de risco geográfico;
- f) Os serviços de saúde só serão construídos para atender uma população igual ou superior a 800 (oitocentos) famílias (casos excepcionais em regiões distantes, comunidades rurais e de difícil acesso). Poderá ser avaliada a possibilidade de serviço móvel.

Obs: As demandas por serviços de Urgência ou atendimentos 24 (vinte e quatro) horas, deverão ser discutidos e aprovados na Temática de Saúde e no Conselho Municipal de Saúde, consultados os Conselhos Locais de Saúde.

2. AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE SERVIÇOS NA REDE BÁSICA DE SAÚDE (Ampliação da oferta de serviço significa aumento da capacidade de atendimento, o que implica em aumento de pessoal).

2.1. Critérios Eliminatórios Básicos:

- a) Só será ampliado o serviço de saúde quando houver oferta inadequada na Região (menos de 1 (um) médico de atenção básica, de serviço público sob gerência do município, para cada 2000 (dois mil) habitantes);
- b) Ampliação de oferta de serviços ocorrerá quando houver disponibilidade de pessoal e espaço físico adequado.
- c) Construção e ampliação da Rede Especializada de Saúde.

2.2. Critérios Eliminatórios Básicos:

- a) Os recursos destinados a investimentos em Serviços ou Unidades de Saúde especializada, deverão ser discutidos e aprovados no Conselho Municipal de Saúde, Temática de Saúde e Conselho do Orçamento Participativo;
- b) As demandas por serviços de urgência ou atendimento 24 (vinte e quatro) horas serão discutidas e aprovadas na Temática de Saúde/Conselho Municipal de Saúde (consultados os Conselhos Locais de Saúde).

TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO - EPTC

1. RÓTULAS:

Necessário um vão suficiente permitindo que veículos façam todas manobras possíveis, para forçar. Veículos a reduzir a velocidade, sem índice suficiente para implantação de semáforo, número de vias que chegam no cruzamento, topografia não acidentada.

2. ROTATÓRIAS:

Alternativa transponível, quando não houver espaço físico para contorno de canteiro central.

3. SEMÁFOROS:

Depende de volume de veículos mínimos em todas as aproximações; interrupção de tráfego contínuo; volume mínimo de pedestres que cruzam a via principal; índice de acidentes e travessia de estudantes. Ou, no caso de PCDs (pessoas com deficiência) / PCRM (Pessoas com restrição de mobilidade), considerar o índice de periculosidade da via, a intensidade do fluxo de veículos ou pessoas, ou ainda, por solicitação dos interessados, conforme legislação federal (Lei Federal nº 10.098 e Decreto Federal nº 5296).

4. CANTEIRO CENTRAL:

Necessidade de permitir segurança para pedestres na travessa de vias públicas quando são de sentido duplo, e para disciplinamento no fluxo de veículos em sentido contrário, através de obstrução física na pista.

5. PARDAIS:

Velocidade excessiva de veículos, travessia de pedestres e estudantes significativa.

ÁREAS DE LAZER - SMAM

1. PODERÃO SER DEMANDADOS:

Urbanização total, ou reformas de praças; recuperação de recantos em parques; implantação de equipamentos de lazer; esporte (canchas de bochas, pistas de skate, etc.) e recreação em parques e praças administrados pela SMAM.

a) O atendimento de implantação de equipamentos de esporte (canchas de bochas, pistas de skate, etc) e recreação em áreas da SMAM fica condicionado à análise das dimensões da área, sua topografia e da presença de equipamentos ou outro obstáculo físico;

b) Não serão atendidas demandas em áreas particulares, estaduais e federais.

2. PROGRAMA DE ÁREA DE RISCO (PODERÃO SER DEMANDADAS):

a) Obras que permitam a permanência em condições seguras de habitação que, pelos critérios técnicos apresentados pela SMAM, estejam localizadas em áreas sujeitas a riscos físicos ocasionados pela instabilidade do terreno;

b) Obras de eliminação de risco como: muros de contenção, cortes e desmonte de rochas e chanfreamento de taludes/barrancos;

c) Ações de educação ambiental para as comunidades diretamente beneficiadas pelo programa.

3. DA INVIABILIDADE TÉCNICO ECONÔMICO PARA A REALIZAÇÃO DESTAS OBRAS:

a) Deve ser previstos o reassentamento dos moradores com o DEMHAB e a recuperação da área;

b) As obras de contenção realizadas pelo Programa não se aplicam às margens de vias públicas, competência da SMOV;

c) Não serão atendidas demandas em áreas particulares, estaduais e federais.

ESPORTES - SME

1. NÃO SERÃO ATENDIDAS AS DEMANDAS:

a) Em áreas particulares, Estaduais ou Federais.

2. SERÃO ATENDIDAS DEMANDAS:

a) Construção de equipamentos esportivos e de lazer, seguindo os critérios técnicos da SME e as normativas da SMAM para as áreas verdes.

Obs: Para implantação de equipamentos esportivos e recreativos nos espaços públicos da cidade (praças, parques, centros comunitários etc.) a SME deverá ser consultada para emitir parecer técnico relativo ao uso específico dos mesmos, garantindo a sua ativação.

ILUMINAÇÃO PÚBLICA - SMOV/DIP

A SMOV, através da Divisão de Iluminação Pública é responsável pela iluminação dos logradouros públicos do Município de Porto Alegre no que diz respeito a projetos, implantação e manutenção.

1. SÃO CONSIDERADAS DEMANDAS:

a) Solicitação de iluminação pública;

b) Pedidos de implantação de novos pontos de luz nos logradouros públicos do Município, ou seja, nas ruas, avenidas, praças, parques passagens de pedestres, escadarias, etc.

1.1. Critérios Técnicos:

I - Para receberem iluminação pública, os logradouros devem estar regularizados ou pelo menos em processo de regularização;

II - Somente serão contempladas demandas com extensão de rede, quando esta for específica para Iluminação Pública e apresentar viabilidade técnica

III - Nas ruas onde existe posteação e rede de baixa tensão com 220v (duzentos e vinte volts), os pedidos de instalação de luminárias poderão ser feitos diretamente a DIP e entrarão em programação;

IV - Nas vias públicas, vilas onde não existe posteação e rede para alimentar as casas (isto é: as casas que não têm luz) a responsabilidade de eletrificação do local é da CEEE. Entretanto, uma vez eletrificado o local, o pedido pode ser encaminhado direto a DIP para entrar na programação de instalação de luminárias;

V - Iluminação específica de campos de futebol ou quadras esportivas é considerada demandas da Secretaria Municipal de Esportes (SME).

CULTURA - SMC

CRITÉRIOS PARA A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO DA CULTURA:

1. ORGANIZAÇÃO:

a) É fundamental e é exigência da atividade cultural que haja cidadãos organizados, e interessados na propiciação de um trabalho cultural;

b) A cultura deve respeitar a realidade da Região e para isso necessita o engajamento da comunidade;

c) Sugere-se a constituição de coletivos (ou conselhos, ou núcleos) culturais que dêem suporte, divulgação e continuidade às atividades culturais;

d) A culminância do processo deverá ser a autonomia da Região.

2. CONDIÇÕES TÉCNICAS DO LOCAL:

a) O espaço deverá apresentar condições mínimas para realização de eventos culturais. Acústica, visibilidade, ventilação, etc, são aspectos importantes a serem considerados para localização de eventos em locais fechados, no sentido de dotar aos artistas as melhores condições para apresentação dos seus espetáculos;

- b) No caso de oficinas de artes, critérios semelhantes e adequados a cada área da oficina deverão ser levados em conta;
- c) O projeto de Descentralização conta com uma equipe de técnicos que fará a avaliação de cada local indicado pela comunidade;
- d) A avaliação será feita em conjunto com a comunidade.

SANEAMENTO BÁSICO - DEP

1. ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA IMPLANTAÇÃO:

- a) Recuperação e manutenção do sistema de macro e micro-drenagem e coleta de esgoto sanitário em redes unitárias (água da chuva e esgoto sanitário, após a passagem pela fossa séptica, na mesma rede) onde não há sistema separador absoluto;
- b) Órgão responsável pela manutenção e aperfeiçoamento do sistema de drenagem natural tais como: valas, sangas e arroios;
- c) Não é implantada rede pluvial em rua não pavimentada: considerando que a rede pluvial possui abertura para permitir a captação da água da chuva, ocorreria entupimento causado por areia e saibro do leito da rua;
- d) Ruas de conservação permanente não recebem implantação de esgoto pluvial devido ao fato de não possuírem meio fio e sua caixa (largura) é inferior ao gabarito da rua, devendo primeiramente concluir os 5 (cinco) anos previstos para demanda de pavimentação comunitária;
- e) Quando da canalização em áreas particulares é necessária à autorização por escrito do proprietário e/ou responsável legal;
- f) As obras de drenagem ou redes unitárias deverão equacionar os problemas de escoamento das águas pluviais no seu conjunto, ou seja, ao resolverem os problemas locais não devem gerar ou agravar as situações à jusante (pontos mais baixos de escoamento das águas). Isto significa que as novas redes devem ser estendidas até as redes, canais ou corpos receptores integrantes do sistema, já existentes, tendo estas condições de receber as novas contribuições;
- g) Em estradas a drenagem é realizada em valas e/ou canaletas laterais.

SANEAMENTO BÁSICO - DMAE

I) DESCRIÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA IMPLANTAÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA:

1. CRITÉRIOS ELIMINATÓRIOS BÁSICOS:

1.1. Situação fundiária indefinida:

- a) São áreas suscetíveis a ações de despejo quando se tratar de ocupações habitacionais sem garantias de posse sujeita a remoção por proprietário particular ou pelo poder público. Exemplo: são áreas sujeitas à ação de reintegração de posse, ocupações em leitos de ruas, praças, áreas destinadas a escolas ou outros usos públicos;
- b) Nas áreas de situação fundiária indefinida, cabe ao DMAE fornecer uma fonte provisória de abastecimento de água até que se defina a situação daquela população.

1.2. Área de risco ou inundável:

- a) Nas áreas com estas características o lançamento de infra-estrutura poderá agravar a situação de risco do local (erosão ou alagamentos), além de consolidar uma ocupação em área imprópria para moradia.

1.3. Condições técnicas desfavoráveis:

- a) Vazão e pressão;
- b) Necessidade de obras institucionais para abastecer o local.

1.4 Loteamentos clandestinos ou irregulares:

- a) As demandas de rede para loteamentos clandestinos ou irregulares deverão ser analisadas segundo os critérios utilizados pelo DMAE para estes casos.

2. CRITÉRIOS CLASSIFICATÓRIOS:

- a) As demandas serão classificadas e contempladas de acordo com a priorização e hierarquização das comunidades das regiões do Orçamento Participativo.

II) DESCRIÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA IMPLANTAÇÃO DE REDES DE ESGOTO CLOACAL

1. CRITÉRIOS ELIMINATÓRIOS BÁSICOS:

1.1. Situação fundiária indefinida:

- a) São áreas suscetíveis a ações de despejo, quando se tratar de ocupações habitacionais sem garantias de posse sujeita a remoção por proprietário particular ou pelo poder público. Exemplo: são áreas sujeitas a ação de reintegração de posse, ocupações em leitos de ruas, praças, áreas destinados a escola ou outros usos públicos.

1.2. Situar-se em perímetro rururbano:

- a) O lançamento de infra-estrutura em área rururbana fere o planejamento da cidade, além de elevar os custos de manutenção;
- b) Áreas localizadas em área rururbana têm uma produção de afluentes menor e poderão utilizar-se do solo para infiltração de seus efluentes.

1.3. Área de risco ou inundável:

- a) Nas áreas com estas características o lançamento de infra-estrutura poderá agravar a situação de risco do local (erosão ou alagamentos), além de consolidar uma ocupação em área imprópria à moradia;
- b) Também se considera imprópria àquela área na qual a predominância de rocha for igual ou superior a 60% (sessenta por cento) área de análise.

1.4. Não ter abastecimento regular através de rede pública:

- a) No que se refere ao saneamento, o abastecimento de água deve preceder à rede de esgoto.

1.5. Relação custo - benefício inviável (parâmetros utilizados para avaliação deste item são):

- a) Distância do sistema de esgoto a ser implantado a ponto de lançamento, quanto maior a distância maior será o custo da obra;
- b) Grau de densificação da área alvo, quantidade de pessoas que residem na área objeto da demanda (n.º de habitantes por hectare).

1.6. Loteamentos Clandestinos:

- a) Neste caso para a demanda ser atendido o loteamento deverá estar aprovado como Área Especial de Interesse Social (AEIS) e estar em processo de regularização fundiária;
- b) Loteamento que estão formados a mais de 1 (um) ano, e que continuam em situação irregular, poderão demandar no Orçamento Participativo- OP , desde que comprove encaminhamentos nos órgãos competentes, mediante a apresentação de documentos.

1.7. Ruas isoladas de qualquer sistema sem ponto de lançamento adequado, consideram-se pontos de lançamento adequados:

- a) Rede coletora do DMAE em operação;
- b) Rede pluvial não assoreada e em profundidade compatível com as exigências do projeto.

1.8. Quando a demanda apresentada for caso de lançamento de rede coletora de fundo de lote:

- a) A aprovação da obra fica condicionada a autorização dos proprietários atingidos pela rede coletora.

2. CRITÉRIOS CLASSIFICATÓRIOS:**2.1. Ordem de priorização no Orçamento Participativo, tomando por base a hierarquia de cada Região é aferida a pontuação conforme a seguinte tabela:****Prioridade no OP Pontos**

- 1ª a 3ª 30
- 4ª a 6ª 25
- 7ª a 10ª 10
- 11ª a 25ª 5

2.2. Custo e benefício de 5 (cinco) a 20 (vinte) pontos:

- a) Serão considerados na pontuação os parâmetros citados no item 5 (cinco) dos critérios eliminatórios.

2.3. Ligação ao sistema de esgoto:**2.3.1. Áreas onde o DMAE tem rede de esgoto cloacal implantadas:**

- a) Em operação, com tratamento – 30 (trinta) pontos.

2.3.2. Áreas onde o DMAE tem rede de esgoto cloacal implantadas:

- a) Em operação, sem tratamento – 20 (vinte) pontos.

2.3.3. Ligação à rede pluvial (DEP) – 10 (dez) pontos:

- a) Ligações feitas com utilização de fossa séptica individual e ligadas à rede pluvial.

2.4. Esgoto a céu aberto – 20 (vinte) pontos:

- a) Este item serve como avaliação do grau de salubridade a que está submetida à população.

2.5. Projeto que constitua em proteção a manancial – 30 (trinta) pontos:

- a) Projeto em áreas que contribuem para despoluição de arroios, nascentes ou barragens.

2.6. Condições urbanísticas favoráveis – 10 (pontos):

- a) Áreas que possuam traçado viário definido (ruas e acessos) sem possibilidade de mudança deste, através da reorganização do espaço do local (vias e lotes).

SANEAMENTO AMBIENTAL - DMLU**1. ATENDIMENTO EM VILAS - PROJETO - BOTA-FORA:**

- a) O Projeto - bota-fora quando demandado consiste em, juntamente com a comunidade organizada, programar um calendário de recolhimento de resíduos que não podem ser dispostos à coleta domiciliar: restos de obras, móveis e utensílios sem uso, podas e outros entulhos;
- b) O Atendimento somente será disponibilizado em locais onde a população de baixa renda (até 2 (dois) salários mínimos) não dispõe de recursos para contratar uma coleta eventual, respeitando a periodicidade mínima de um mês.
- c) A implantação do Projeto acontecerá somente nas comunidades onde à entidade representativa (associação, conselho popular, igrejas etc.) se responsabilizar pelo trabalho de conscientização, em conjunto com o Governo.

2. COLETA SELETIVA:

- a) O serviço de Coleta Seletiva é executado pelo DMLU com frota própria, com caminhões com carroceria de madeira, recolhendo em toda a cidade 60 (sessenta) toneladas em média de papéis, plásticos, vidros e metais, que são encaminhados para unidades de triagem;
- b) A implantação e extensão da coleta seletiva deverão seguir os critérios de periodicidade e horários estabelecidos pelo órgão, e prever o aporte estrutural necessário (Ex: Equipamentos, Recursos Humanos, Instalações) para o atendimento do serviço;
- c) A implantação e extensão da coleta porta a porta não será possível em locais de difícil acesso ou que apresentem dificuldades operacionais relevantes;
- d) Não serão dispostos recipientes para acúmulo de material reciclável em logradouros públicos.
- e) Entende-se como difícil acesso os locais onde o sistema viário não permite o tráfego dos veículos coletores disponíveis na frota da seção de Coleta seletiva do DMLU com segurança: largura da via inferior a 4,5 m (quatro metros e meio) e declividades superiores a 20% (vinte por cento);
- f) Toda demanda de implantação ou extensão de coleta será submetida à avaliação técnica da gerência operacional do DMLU, visando conferir questões relativas a trafegabilidade, manobrabilidade e pavimentação adequada;
- g) Entendem-se como dificuldades operacionais relevantes os problemas ligados ao sistema viário, vinculados às questões de trânsito, como ruas do município onde não é permitido o tráfego de veículos, ou onde o trânsito em horário comercial irá acarretar grandes transtornos ao trânsito local.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, TRIBUTAÇÃO E TURISMO - SMIC

1. DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO:

1.1. Apoio a Geração e Implementação:

- a) De Empresas de Base Tecnológica.

1.2. Consolidação do Parque Tecnológico Urbano (PTU):

- a) Do IV Distrito (Bairro Navegantes) através de elaboração de estudos e projetos e aquisição de imóveis e/ou equipamentos.

1.3. Consolidação da CENTRAL TECNOLÓGICA (CETEC):

- a) Do IV Distrito (Bairro Navegantes), através da execução de serviços e obras.

1.4. Ampliação das Atividades da Incubadora Empresarial Tecnológica (IETEC):

- a) Através de novos serviços, obras e equipamentos.

2. SEGURANÇA ALIMENTAR (Abastecimento Alimentar):

2.1. Implantação de Feiras Modelo:

- a) Feiras de hortifrutigranjeiros, derivados de leite e produtos coloniais com preço e qualidade controladas pela SMIC;
- b) As Condições para instalação devem ter: População superior a 6.000 (seis mil) hab. Num raio de 1.000 (mil) m da localização da feira, em local com visibilidade, de fácil acesso e que não cause transtornos para circulação de veículos.* Após aprovação no FROP.

2.2. Implantação de Pontos de Oferta:

- a) Pequenas feiras de hortifrutigranjeiros e produtos coloniais que podem ser implantados em áreas que não comportem Feiras Modelo.

3. DEFESA E PROMOÇÃO DO CONSUMO ALIMENTAR OFICINAS, PARA GRUPOS:

- a) Famílias, empresários do ramo de alimentação, sobre aproveitamento dos alimentos e condições de instalações.

4. APOIO AS ATIVIDADES ECONÔMICAS RURURBANAS:

4.1. Implantação de Agroindústrias:

- a) Apoio a processos de transformação de produtos primários, que agreguem valor e gerem renda;
- b) Podem ser demandadas construções e/ ou equipamentos;

Condições para instalação: existência de organização coletiva (em associação ou cooperativa) e espaço físico (prédio e/ou terreno) para instalação dos equipamentos.

4.2. Apoio à agricultura Urbana:

- a) Aproveitamento de áreas apropriadas para produção de alimentos, através de grupos de famílias da comunidade;

Podem ser demandados: insumos, equipamentos, ferramentas e cursos de formação.

4.3. Qualificação / diversificação de patrulha moto-mecanizada:

- a) Aquisição e/ou manutenção de máquinas e/ou equipamentos para prestação de serviços em atividades agrícolas, alocados e gerenciados pelo CAD (Centro Agrícola Demonstrativo).

4.4. Experimentação de Técnicas Agroecológicas:

- a) Pode ser demanda infra-estrutura (obra e/ou equipamentos) para desenvolvimento de experiências agroecológicas coordenadas pelo CAD.

5. APOIO A EMPREENDIMENTOS:

5.1. Capacitação técnica e gerencial:

a) Para micro ou pequenas empresas, organizadas em grupos ou associações.

5.2. Constituição de Condomínios Empresariais:

a) **Critério:** existência de terreno ou próprio municipal ocioso.

5.3. Apoio à constituição:

a) Das Redes empresariais.

5.4. Desenvolvimento do Parque Industrial:

a) Restinga (PIR) e/ou Porto Seco.

b) Ampliação da infra-estrutura no PIR. (exemplo: contratação de projetos, arruamento, saneamento, instalação de redes);

c) Ampliação da infra-estrutura no Porto Seco. (exemplo: contratação de projetos, arruamento, saneamento, instalação de redes).

5.5. Apoio à pesquisa e projetos:

a) Setoriais e/ou Regionais.

6. GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA:

6.1. Formação para o Trabalho:

a) Promoção de cursos de formação profissional, com ou sem PETC (Pagamento de Bolsaauxílio), para atender grupos organizados para o exercício de atividades econômicas;

b) A seleção do público deverá ser articulada com entidades comunitárias locais e aprovada no FROP (Fórum Regional do Orçamento Participativo).

c) Promoção de cursos de formação profissional, com ou sem pagamento de bolsa-auxílio (PETC), destinados ao seguinte público: negros mulheres em situação de vulnerabilidade social, PCDs, homossexuais, índios, usuários de outros programas da cidade voltados à inclusão social, desempregados com baixa renda familiar e pessoas oriundas do sistema prisional. A seleção do público deverá ser apreciação na Temática de Desenvolvimento Econômico, Tributação Turismo.

6.2. Apoio às Iniciativas Econômicas Populares (apoio à comercialização de bens e serviços)

Podem ser demandados:

a) Promoção de Feiras de Economia Popular Solidária e Artesanato;

b) Apoio à organização de Feiras Comunitárias de Artesanato;

c) Constituição de Centro de Comercialização de Economia Popular Solidária;

Critério: Somente para empreendimentos auto-gestionários com, no mínimo, 5 (cinco) pessoas e para o caso de construção do equipamento é necessário a existência de área pública disponível na Região.

d) Constituição de Centros Regionais Populares de Comercialização (mini-shopping);

Critério: para o caso de construção do equipamento é necessário à existência de área pública disponível na Região.

e) Capacitação Profissional e Gerencial para empreendimentos auto-gestionários, com no mínimo 5 (cinco) pessoas;

f) Apoio em Infra-estrutura e serviços, destinado a empreendimentos auto-gestionários com no mínimo 5 (cinco) pessoas;

6.2.1. Pode ser demandado:

Apoio à incubação de empreendimentos através da:

I - Prestação de serviços. Ex. assessoria/consultoria em design, marketing, gestão, produção, etc;

II - Parceria com Instituições com capacidade para incubação de empreendimentos;

III - Indicação do nome da Instituição na Região, para verificar as reais condições de instalação dos incubados, bem como a existência de infra-estrutura (redes de esgoto cloacal e pluvial, elétrica, abastecimento de água e etc.).

IV - Cedência de equipamentos para produção e/ou prestação de serviços, mediante assinatura de documento legal que regularize a relação entre o beneficiado e a PMPA.

6.3. Reciclagem:

a) Apoio à comercialização de material triado ou reciclado;

b) Ampliação da Central de Comercialização de Resíduos Sólidos;

c) Capacitação técnica e gerencial para trabalhadores de Unidades de Triagem, da Central de Comercialização e Usina de Beneficiamento de Plástico;

d) Cedência de equipamentos para triagem ou reciclagem, destinados somente para Unidades em funcionamentos ou a serem implantadas e mediante assinatura de documento legal que regularize a relação entre o beneficiado e a PMPA.

TURISMO

1. PROGRAMAS E PROJETOS TURÍSTICOS:

Devem ser apresentados, discutidos, analisados e aprovados, nos FROPs (Fóruns Regionais do Orçamento Participativo), Temática Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo e COP, atendendo os critérios estabelecidos, quando da intervenção urbana, no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, assim como pela Conferência Municipal de Turismo.

1.1. Das linhas de ação:

a) Eixo da Pesquisa:

I - Pesquisa Qualitativa estudo, projeção e planejamento turístico com base local que viabilizem a inclusão social e/ou desenvolvimento sustentável e tecnológico e/ou a radicalização da democracia e/ou a organização urbana;

II - Pesquisa Quantitativa Estudo, diagnósticos e projeções de informações que sirvam de instrumento para o planejamento técnico das demandas, visando, transparência, responsabilidade e equidade no atendimento das prioridades da Temática.

b) Eixo da Aprendizagem Turística:

I - Qualificação de recursos humanos para o turismo no setor público e privado;

II. Apoio à organização de cooperativas, associações, ONGs e empreendedores do setor.

c) Desenvolvimento Local:

I - Consolidação do plano sustentável de turismo com base local, integrando a estruturação urbana e ambiental, ampliação de atividades do setor, com capacitação técnica/gerencial e condições de instalação de empreendimentos, possibilitando a flexibilização, a construção coletiva e a organização de ambientes propícios a novas experiências, atividades individuais ou em grupos e acesso/condições de aprendizagens turísticas. Ex: Ilha da Pintada.

II - Parceria entre a iniciativa privada/comunidade organizada e setor público no desenvolvimento ou aperfeiçoamento de produtos e serviços de interesse turístico da cidade, através do aporte de conhecimento e tecnologia existente no mercado, possibilitando a flexibilização, a construção coletiva e a organização de ambientes propícios a novas experiências, atividades individuais ou em grupos e acesso/condições de aprendizagens turísticas.

d) Eixo Promocional da imagem da cidade:

I - Participação em eventos;

II - Apoio a eventos;

III - Organização de eventos;

IV - Material e equipamentos promocionais;

V - Divulgação institucional.

e) Eixo da organização urbana:

I - Estudo e planejamento para urbanização, reformas, ampliação ou construção de equipamentos turísticos que atendam os critérios do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) e as resoluções da Conferência Municipal de Turismo, que integra o Congresso da Cidade.

FUNTURISMO - Discussão e aprovação da aplicação dos recursos do Funturismo na Temática de Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo, em reunião convocada especificamente para este fim.

TELE - CENTROS

SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA URBANA

1. CRITÉRIOS PARA PROJETO DE TELE-CENTROS:

a) As ações e Programas (demandas) de tele-centros deverão obrigatoriamente ser demandados através dos FROPs:

- Sala ampla - local de fácil acesso e apropriada para instalação da rede lógica e elétrica;
- 12 (doze) micro-computadores;
- Bancadas para os micro-computadores;
- 12 (doze) cadeiras reguláveis;
- 01 (um) computador para servidor Pentium;
- 01 (uma) copiadora (scanner);
- 01 (uma) impressora;
- Acesso ininterrupto à Internet;
- Sistemas operacionais Windows e Linux;
- Diversos Aplicativos;
- Contas de correio eletrônico para todos os usuários;
- 01 (um) quadro branco.

2. DOCUMENTAÇÃO NECESSÁRIA PARA O CONVÊNIO:

- Cópia do cartão do CNPJ;
- Constituição da entidade (sociedade civil, ONG) e estatuto registrados;
- Cópia da Lei que a declarou de Utilidade Pública (no caso de);

- Ata de Eleição dando poderes a quem vai assinar o convênio, devidamente registrada;
- Certidões - CND INSS, CND FGTS, CND Tributos Municipais;
- Quando a entidade tiver empregados, deverá apresentar Certidão Negativa expedida pela DRT, referindo cumprimento do disposto no art. 7, inciso 23 da Constituição Federal de 1988.

3. RESPONSABILIDADES DA GESTÃO DE UM TELE-CENTRO:

a) Prefeitura Municipal de Porto Alegre:

- Equipamentos, Redes Lógicas e Elétricas no local do Tele-centro;
- Custo da Linha de Transmissão de Dados;
- Manutenção dos equipamentos;
- Formação e acompanhamento dos monitores.

b) Entidade Conveniada:

- Ambiente físico do Tele-centro (custos de manutenção do prédio, energia elétrica, etc.);
- Custos com o uso do Tele-centro (cartuchos, folhas, panfletos, etc.);
- Manter o Tele-centro aberto de Segunda a Sexta, no mínimo 12 (doze) horas por dia e aos sábados 04 (quatro) horas.

c) Responsabilidades Conjuntas:

- Buscar parcerias;
- Custeio dos Monitores;
- Participação no Conselho Gestor;
- Sustentabilidade dos Tele-centros.
- Conselho Gestor do Tele-centro;
- Formato sugerido: 03 (três) representantes da Entidade Conveniada, 02 (dois) representantes do FROP e 02 (dois) representantes da Prefeitura.

**Anexo II – PLP nº. 102/2003 apresentado em anexo ao Projeto de Lei Complementar 135/96 que
substitui a Lei 4.320**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº, DE 2003.

(Do Sr. EDUARDO PAES)

Institui normas gerais de direito financeiro para o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.
O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece, com fundamento no art. 165, § 9º, da Constituição, normas gerais de direito financeiro voltadas para o controle da gestão orçamentária, contábil, financeira e patrimonial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e sobre a transparência e participação popular na gestão fiscal.

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar obrigam a todos os entes da Federação, neles compreendidos a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município, as respectivas entidades da administração direta e indireta, e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS DO CONTROLE SOCIAL

Art. 2º A elaboração, aprovação, implementação e divulgação dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos relatórios resumidos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem assim balancetes, balanços e demais documentos que integrem as prestações de contas e respectivos pareceres, prévios e finais, serão realizados de modo a evidenciar a transparência da gestão pública.

Parágrafo único. Entende-se por transparência fiscal:

- I - o acesso público às informações relativas aos objetivos e metas da política fiscal e à execução dos planos e programas de governo, bem como às contas públicas e às projeções que disciplinem o orçamento anual; e
- II - a divulgação de informações que sejam confiáveis, abrangentes, atualizadas e comparáveis entre os entes da Federação.

Art. 3º A transparência será obtida por meios que contemplem a participação popular, tais como:

- I - realização de audiências públicas; e
- II - divulgação, na imprensa e em meios eletrônicos de acesso público, de resumos enunciados em linguagem simples e universal, dos:
 - a) documentos mencionados no caput do art. 2º, enfatizadas as principais metas que se buscam alcançar e os resultados efetivamente verificados; e b) processos de orçamentação, execução, acompanhamento, avaliação e fiscalização de cada projeto de investimento e de cada atividade que envolvam aquisição de bens e serviços de terceiros para programas de duração continuada, incluídos no respectivo plano plurianual ou considerados de valor relevante nos termos da lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. Na hipótese de Município que tenha menos de cinquenta mil habitantes:

- I - se não dispuser de condições próprias para a divulgação por intermédio de meio eletrônico de acesso público, a União prestará apoio técnico e financeiro para sua implantação, ficando aqueles obrigados a repassar os correspondentes demonstrativos ao órgão federal encarregado, em prazo e condições determinados; e
- II - será dada divulgação à comunidade sobre o período, local e horário em que as contas estarão à disposição dos interessados.

Art. 4º A prestação anual de contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ficará à disposição da comunidade, inclusive por meio eletrônico de acesso público, para exame e apreciação.

Parágrafo único. Qualquer cidadão, partido político, organização, associação ou sindicato é parte legítima para:

- I - verificar a exatidão e legitimidade da prestação de contas referida no caput, nos termos de lei específica de cada esfera de governo; e
- II - denunciar irregularidades ou ilegalidades, desde que formuladas por escrito, com identificação e endereço do denunciante, confirmada sua autenticidade, e devidamente fundamentadas.

CAPÍTULO III

DOS PRINCÍPIOS DA FISCALIZAÇÃO

Art. 5º A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades da administração direta e indireta, e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade,

eficiência, eficácia, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo respectivo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno de cada Poder, nos termos da Constituição.

§ 1º A fiscalização observará o seguinte:

I - será orientada por normas próprias e pelas relativas à responsabilidade na gestão fiscal, previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e

II - verificará, sem prejuízo de outras matérias:

a) o cumprimento dos objetivos e das metas previstos no plano plurianual e nas diretrizes orçamentárias; e

b) a execução dos programas de governo e dos orçamentos anuais; e

III - tomará por base:

a) a escrituração e as demonstrações;

b) relatórios de execução e acompanhamento de projetos e de atividades; e

c) outros procedimentos e instrumentos estabelecidos pelos órgãos de controle.

§ 2º O exame da gestão, além de outros procedimentos previstos em lei ou definidos pelos órgãos de controle interno e externo, observará o seguinte:

I - adotará como referência o desempenho e o padrão fixados para os respectivos agentes na execução dos programas, projetos e atividades governamentais sob sua responsabilidade; e

II - será exercida mediante a utilização dos procedimentos de auditoria, previstos nas normas regulamentares.

Art. 6º As atividades de fiscalização, exercidas pelo Poder Legislativo de cada esfera de governo mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder, são indelegáveis, sem prejuízo das atribuições dos membros do Poder Legislativo ou nomeados para os tribunais ou conselhos de contas, e serão executadas por servidores efetivos da administração pública.

Parágrafo único. O disposto no caput não impede a contratação de auditoria ou perícia contábil ou de qualquer outra natureza, inclusive para efeito da realização de avaliação de risco por entidades privadas com notória especialização, desde que tais serviços constituam apenas uma forma complementar de fiscalização.

Art. 7º Nenhum processo ou informação, na forma da lei, poderá ser sonogado aos tribunais ou conselhos de contas e aos órgãos de controle interno no exercício de suas atribuições, que poderão, ainda, ter acesso aos sistemas e bancos de dados informatizados, mantidos ou utilizados pela administração pública.

Art. 8º Sob pena de responsabilidade solidária, os responsáveis pelo controle interno que tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade deverão dela dar ciência:

I - ao respectivo Ministro de Estado ou Secretário de Estado, Secretário de Governo do Distrito Federal ou Secretário Municipal ou às autoridades equivalentes dos órgãos ou entidades e dos Poderes Legislativo e Judiciário; e

II - ao respectivo tribunal ou conselho de contas.

Art. 9º Quando se tratar da concessão de renúncia de receita e de subvenções, a fiscalização abrangerá os beneficiários e os órgãos ou entidades supervisores, operadores ou que tenham atribuição relacionada à gestão desses recursos, com vistas a verificar o real benefício da implementação das ações a que se destinam, bem assim os resultados em termos de benefícios socioeconômicos efetivamente alcançados com a renúncia e subvenção concedida.

CAPÍTULO IV

DO CONTROLE INTERNO

Art. 10. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário de cada esfera de governo manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade exclusiva de:

I – verificar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – comprovar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e examinar os resultados, quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades da administração pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos, haveres e obrigações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º É competência dos órgãos dos sistemas de controle interno:

I - promover a sistematização e a consolidação das informações pertinentes à execução física e financeira dos programas constantes dos orçamentos, para elaboração das suas contas anuais;

II - verificar o cumprimento das normas legais e regulamentares concernentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial; e

III - examinar, prévia, concomitante e subsequentemente, a legalidade dos atos da execução orçamentária.

Art. 11. A nomeação do dirigente do órgão central do sistema de controle interno de cada Poder de cada esfera de governo deverá atender aos mesmos requisitos exigidos para a escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União, nos termos da Constituição Federal.

Art. 12. Os resultados das ações dos sistemas de controle interno, ressalvado o disposto em lei específica, serão divulgados para os órgãos centrais de planejamento e de orçamento, administração financeira e contabilidade, a fim de subsidiar a tomada de decisão inerente à missão institucional dos respectivos órgãos.

Art. 13. Em cada esfera de governo, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário regulamentarão, em lei específica, a aplicação desta Lei Complementar no seu âmbito, incluindo a definição do órgão que exercerá as funções de órgão central do respectivo sistema de controle interno e a fixação do período de mandato do respectivo dirigente, bem assim suas garantias e prerrogativas.

CAPÍTULO V

DO CONTROLE EXTERNO

Art. 14. Ao controle externo, a cargo do Poder Legislativo de cada esfera de governo, compete:

I – apreciar a prestação de contas anual da respectiva esfera de governo, mediante emissão de parecer prévio, individualizado, a ser elaborado no prazo de sessenta dias, a contar do seu recebimento;

II – julgar, até o término do exercício seguinte, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, das sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário;

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, nas sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – realizar, por iniciativa dos órgãos legislativos da respectiva esfera de governo ou de suas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, e entidades referidas no inciso II;

V – no caso do Tribunal de Contas da União, fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por quaisquer de suas Casas, pelas Assembléias Legislativas, pela Câmara Legislativa, pelas Câmaras Municipais ou por quaisquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras combinações, multa proporcional ao dano causado ao Erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – sustar a execução do ato impugnado, se não atendida a determinação de que trata o inciso anterior, comunicando a decisão ao Congresso Nacional ou aos órgãos legislativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

XI – sempre que apurar irregularidades ou abusos, representar ao Poder competente, solicitando-lhe as medidas corretivas cabíveis e as informações sobre os resultados obtidos; e

XII – dar ciência, em caráter confidencial, aos responsáveis pelo órgão ou entidade jurisdicionados, sempre que houver indícios de falhas ou omissões de natureza técnica ou administrativa na execução física ou financeira ou de irregularidades ou abusos em qualquer projeto ou atividade.

§ 1º Poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas dos responsáveis referidos no inciso II do caput deste artigo.

§ 2º No caso de contrato, o ato de sustação de que trata o inciso X será adotado diretamente pelo Poder Legislativo, que solicitará, de imediato, ao Poder competente as medidas cabíveis.

§ 3º Se o Poder competente, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, os tribunais ou conselhos de contas decidirão a respeito.

§ 4º As decisões dos tribunais ou conselhos de contas de que resultem imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 5º Os tribunais ou conselhos de contas encaminharão ao Poder Legislativo da respectiva esfera de governo:

I – relatórios trimestral de suas atividades, no prazo de sessenta dias após o término do trimestre;

II – relatório anual de suas atividades no prazo de sessenta dias após o término do exercício; e

III - plano sintético de auditoria contendo as políticas, diretrizes, estratégias e prioridades para a realização dos exames no exercício, em até sessenta dias após seu início.

§ 6º As contas de que trata o inciso I do caput deste artigo consistirão dos balanços, das demonstrações e dos relatórios das ações dos órgãos e entidades de cada Poder, bem como dos relatórios dos órgãos centrais de controle interno.

§ 7º As informações contidas na prestação de contas anual referida no inciso I do caput deste artigo são de responsabilidade de cada órgão dos Poderes, inclusive as contas consolidadas em balanços.

Art. 15. Prestarão contas, e só por decisão do Tribunal ou Conselho de Contas poderão ser liberados dessa obrigação, os responsáveis pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, pelas sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os ordenadores de despesa desses órgãos e entidades e quaisquer pessoas responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos.

Art. 16. As contas dos administradores, ordenadores de despesas e responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos serão examinadas anualmente pelo sistema de controle interno e submetidas ao julgamento do tribunal ou conselho de contas, sob a forma de prestação ou tomada de contas.

Parágrafo único. Os tribunais ou conselhos de contas poderão dispensar os sistemas de controle interno do envio das prestações de contas ou tomadas de contas que:

I - não evidenciarem infração à norma legal e prejuízo ao Erário; e

II - apresentarem movimentação financeira e patrimonial considerada irrelevante nos termos do disposto no art. 16, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Art. 17. O Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, e os Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios apresentarão, para julgamento, suas respectivas prestações de contas, conforme o caso, ao Congresso Nacional, às Assembleias Legislativas, à Câmara Legislativa e às Câmaras Municipais.

CAPÍTULO VI

DOS PRINCÍPIOS DE EXECUÇÃO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS

Art. 18. A execução dos programas abrange o seu objeto, a aplicação do montante de recursos envolvidos, sistema de informação para o desempenho físico, o plano de organização, os métodos e medidas adotados pela administração governamental para salvaguardar seus ativos, buscar a eficiência, economicidade e eficácia e estimular o cumprimento das políticas públicas prescritas, bem como a exatidão no cumprimento da lei.

Art. 19. Os processos de acompanhamento e de avaliação serão baseados em normas e padrões estabelecidos pelos órgãos dos sistemas de planejamento e orçamento.

Art. 20. As informações advindas do acompanhamento, da verificação da execução dos programas e do exame dos resultados da gestão deverão ser repassadas aos órgãos centrais de planejamento, orçamento e de programação financeira como subsídio às suas decisões.

Art. 21. A avaliação dos programas visa à melhoria contínua da gestão orientada pelos resultados de interesse da sociedade, abrangendo a eficiência e eficácia das ações.

Art. 22. A avaliação dos programas é inerente ao órgão responsável pela sua implementação e deverá ser realizada durante e ao fim de sua execução e, quando ultrapassar um período de governo, também por ocasião da elaboração da proposta de novo plano plurianual.

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 23. No último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, os relatórios resumidos da execução orçamentária e o de gestão fiscal, de que tratam os arts. 52 e 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000, relativos ao quarto bimestre e ao segundo quadrimestre, respectivamente, incluirão, adicionalmente, todas as informações que constituem a prestação anual de contas, apuradas somente para o período dos primeiros oito meses do referido ano.

Art. 24. Fica instituído o Conselho de Dirigentes de Controle Interno, órgão colegiado de coordenação dos sistemas de controle interno da União, com o objetivo de assegurar a articulação entre os sistemas, coordenar as respectivas ações de controle interno, promover a integração institucional e homogeneizar entendimentos entre órgãos e unidades de controle interno, no âmbito da União.

§ 1º O Conselho será composto pelos titulares dos órgãos centrais dos sistemas de controle interno de cada um dos três Poderes e do Ministério Público da União, sendo presidido pelo responsável do correspondente órgão de cada um dos três Poderes, mediante rodízio, a ser definido em norma regulamentar.

§ 2º Ao Conselho de Dirigentes de Controle Interno compete:

I – examinar e propor soluções para matérias controversas no âmbito de sua atuação;

II – propor a padronização, a racionalização e a atualização das normas e dos procedimentos de controle interno;

e

III - zelar pela ética profissional dos servidores encarregados das atividades de controle interno.

Art. 25. Os arts. 5º, 47 e 58 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art.5º

X- todos os responsáveis pela elaboração de propostas orçamentárias nas unidades gestoras e setoriais de planejamento e orçamento dos órgãos e entidades a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei." (NR)

"Art. 47.

§ 1º O processo de tomada de contas especial a que se refere este artigo tramitará em separado das respectivas contas anuais.

§ 2º A fiscalização orçamentária compreende, além de outras atividades, a exercida sobre a veracidade dos dados utilizados na elaboração dos orçamentos pelas unidades gestoras e setoriais de planejamento e orçamento dos órgãos e entidades a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei." (NR)

"Art.58.

VIII - elaboração de propostas orçamentárias pelas unidades gestoras e setoriais de planejamento e orçamento dos órgãos e entidades a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, cujos dados sejam falsos ou irreais. (NR)

Art. 26. Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 27. Ficam revogados os arts. 75 a 82 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

JUSTIFICAÇÃO

A proposta que ora submetemos ao debate público, institui normas gerais de direito financeiro para o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as respectivas entidades da administração direta e indireta e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, com fundamento no art. 165, § 9º, da Constituição, e sobre a transparência e participação popular na gestão fiscal. O objetivo desta proposta é promover uma profunda reforma dos processos e das instituições que tratam da fiscalização das contas e dos recursos públicos. A proposta vai além da necessidade de adequar as normas da legislação complementar às disposições da Constituição. Assim, também busca promover mudança estrutural que efetivamente modernize a gestão administrativa e democratize as instituições fiscais, permitindo um amplo acesso da sociedade às informações sobre a aplicação dos recursos públicos. A relevância e o alcance da matéria recomendam sua ampla divulgação, a fim de promover o debate público e recolher sugestões para seu aperfeiçoamento. A presente proposição alcança particularmente os arts. 75 a 82 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em consonância com as modificações contidas no mencionado anteprojeto de emenda constitucional, dando consistência e harmonia ao conjunto de medidas. Destaca-se, na presente proposta, a institucionalização da parceria entre Governo e sociedade, por intermédio do controle social como mecanismo de acompanhamento, controle, avaliação e fiscalização da aplicação dos recursos públicos. O resultado dessa parceria subsidiará a elaboração, aprovação, implementação dos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e a prestação das contas públicas, de modo a maximizar a transparência da gestão pública (Capítulo II – arts. 2º a 4º). A proposta define os princípios da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade. Regulamenta, ainda, a fiscalização exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno, nos termos da Constituição (Capítulo III – arts. 5º a 9º).

Além de inovar na filosofia, na forma e nos meios para o exercício do controle das ações governamentais, este projeto também amplia o alcance das ações do controle externo e dos sistemas de controle interno. Estabelece, em seu Capítulo IV, arts. 10 a 13, que os Poderes deverão manter um sistema integrado de controle interno. Nos aspectos de organização, relaciona requisitos para a nomeação do dirigente pelo órgão central do controle interno de cada Poder e dispõe que sejam estabelecidos, pelos respectivos Poderes, na regulamentação desta lei complementar, a definição do órgão central de controle interno, a fixação do mandato de seu dirigente, bem como suas garantias e prerrogativas. Para coordenar os Sistemas de Controle Interno da União, o anteprojeto propõe a instituição do Conselho de Dirigentes de Controle Interno, composto pelos titulares dos órgãos centrais dos sistemas de controle interno de cada um dos três Poderes e do Ministério Público da União, com o objetivo de assegurar a articulação entre os sistemas, coordenar as respectivas ações de controle interno, promover a integração institucional e homogeneizar entendimentos entre órgãos e unidades de controle interno, no âmbito da União. Sobre o controle externo, dentre as medidas propostas, adicionam-se novos critérios para escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União, estabelecendo-se forma de renovação em seu quadro de ministros. Fixam-se prazos para a realização de determinados atos e cria-se a obrigação dos Tribunais e Conselhos de Contas prestarem contas, para julgamento, ao Poder Legislativo jurisdicionado (Capítulo V - arts. 14 a 17). Uma das mais importantes inovações do projeto diz respeito à definição de princípios e orientações para o acompanhamento e avaliação dos programas governamentais (Capítulo VI – arts. 18 a 26). No âmbito do Governo Federal, tal proposição pode ser entendida como a institucionalização da nova sistemática adotada a partir do Avança Brasil, que tem por objetivo controlar a gestão e aumentar a eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos federais.

Nesse contexto, ressalta-se a coerência e a consistência das medidas incorporadas no projeto, com a recente e fundamental alteração no regime fiscal promovida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta proposta complementa e aprofunda aquela alteração legislativa, ao promover uma revisão do controle interno e externo, além de introduzir o moderno instrumento do controle social permitido pelo amplo acesso às informações. Essas são as principais modificações na Lei nº 4.320, de 1964, e as razões que justificam o encaminhamento do presente projeto.

Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2003.
Deputado EDUARDO PAES
PSDB/RJ