

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GABRIEL URBANAVICIUS MARQUES

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: EM BUSCA DE UM ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO

CURITIBA
2011

GABRIEL URBANAVICIUS MARQUES

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: EM BUSCA DE UM ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, no Curso de Direito do Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. M. Sc. Rodrigo Luís Kanayama

CURITIBA
2011

AGRADECIMENTOS

Sou grato a todas as pessoas que estiveram próximas durante o período em que escrevi este trabalho, ajudando-me, de alguma forma, para que pudesse concluí-lo. Por esse motivo, não tenho receio em dizer que ele também é fruto dos esforços de vocês.

Agradeço ao prof. Rodrigo Luís Kanayama pelos ensinamentos, pelas sugestões, pelas indicações bibliográficas e, acima de tudo, pela paciência com que me orientou, possibilitando que uma ideia inicial pudesse se transformar em um trabalho acadêmico.

Sou grato também aos meus pais pelo carinho e pelos valores ensinados durante todos esses anos, como humildade, honestidade e perseverança. Estou certo de que sem o seu amor e apoio incondicionais não teria chegado até aqui.

Não posso deixar de registrar meus agradecimentos a Elisa Ramos Schreiber, com quem compartilhei momentos de alegria e de frustração durante o curso. Palavras não poderiam descrever minha profunda gratidão e nem o carinho que tenho por você.

A Deus, pelo cuidado e pelo amor de cada dia.

RESUMO

Não há dúvidas, hoje, que o orçamento público é um dos principais instrumentos de atuação do Estado. Essa observação é confirmada pela preocupação com que o constituinte de 1988 teve em regular o assunto, trazendo um verdadeiro estatuto jurídico orçamentário dentro da Constituição Federal. Também é possível notar uma preocupação do constituinte federal em aprofundar os mecanismos democráticos a partir de 1988, notadamente inserindo vias de participação direta do cidadão no espaço público. Contudo, essa ambição democratizante não tem encontrado muito avanço dentro do campo orçamentário, mesmo após os esforços empreendidos pelas Leis 101/2000 e 10.257/2001. As exigências contidas na lei para que sejam realizadas audiências públicas e consultas à população têm, muitas vezes, significado o cumprimento de um requisito formal. É nesse horizonte que o Orçamento Participativo, a partir da experiência de Porto Alegre, tem se mostrado um caminho viável para a implementação efetiva de um campo de participação democrática na decisão orçamentária.

Palavras-chave: Democracia. Orçamento Público. Orçamento Participativo.

RESUMÉ

Il ne fait aucun doute, aujourd'hui, que le budget public est l'un des principaux instruments d'action de l'Etat. Cette observation est confirmée par la préoccupation que le constituant de 1988 a eu de régler la question, apportant un véritable statut juridique budgétaire au sein de la Constitution Fédérale. Il est également possible de noter que le constituant fédéral s'occupe des mécanismes démocratiques pour approfondir le processus démocratique depuis 1988, notamment avec l'insertion des moyens de participation directe des citoyens dans l'espace public. Toutefois, cette ambition n'a pas avancé beaucoup dans le terrain budgétaire, même après les Lois 101/2000 et 10.257/2001. Les exigences de la loi pour qu'il soit réalisé des audiences publiques et des consultations publiques ont souvent signifié la satisfaction d'une exigence formelle. C'est dans cet horizon que le Budget Participatif, à partir de l'expérience de Porto Alegre, s'est révélé un moyen viable pour la mise en œuvre d'un de la participation démocratique dans la décision budgétaire.

Mots clés: Démocratie; Budget Public; Budget Participatif.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Estrutura Funcional do Orçamento Participativo de Porto Alegre	48
FIGURA 2 – Regionalização do OP	52
FIGURA 3 – Ciclo do OP	60

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Demonstração de atribuições, composição e organização básica	50
QUADRO 2 – Sistemática de eleição	56
QUADRO 3 – Critérios, pesos e notas para a distribuição dos investimentos	58
QUADRO 4 – Metodologia para distribuição de investimentos em pavimentação	59
QUADRO 5 – Avaliação sobre a obtenção de benefícios através do OP	61
QUADRO 6 – Demonstrativo da distribuição dos investimentos	66

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NA ORDEM CONSTITUCIONAL.....	12
2.1 Democracia: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito.....	12
2.2 Princípio Democrático e Democracia.....	16
2.3 Exercício do poder político.....	21
2.4 Exercício Democrático no Brasil	25
3 ORÇAMENTO PÚBLICO	28
3.1 Conceito e Origem do Orçamento	28
3.2 Aspectos do Orçamento.....	31
3.3 Sistema Orçamentário Brasileiro	35
3.3.1 Princípios Orçamentários.....	35
3.3.2 Leis Orçamentárias	38
3.3.3 Elaboração do Orçamento	40
4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	42
4.1 Surgimento.....	45
4.2 Estrutura do Orçamento Participativo	47
4.3 Dinâmica do Orçamento Participativo.....	51
4.4 Efetividade das Escolhas Orçamentárias	61
4.5 Limites e Possibilidades do OP.....	64
5 CONCLUSÃO	69
REFERÊNCIAS.....	71

1 INTRODUÇÃO

O estabelecimento de uma nova ordem jurídica a partir de 1988 trouxe em seu bojo mais do que a simples promulgação de uma Constituição Federal. Ela inspirou a tomada de novos rumos para a sociedade brasileira, mormente no que tange às diretrizes democráticas do país. Dentro desse contexto, ressurgiu o debate sobre o orçamento público. É ele, no seio da noção contemporânea de Estado, um elemento central da atuação estatal, pois expressa, numa análise eminentemente política, as escolhas ideológicas do Governo ao definir quais serão as necessidades públicas a serem satisfeitas. Por conta disso, é quase intuitivo que o orçamento público deva ser alvo de grande discussão para, tanto quanto possível, refletir decisões legitimamente tomadas do ponto de vista democrático. Ainda assim, parece ser este um campo hermético, avesso a mudanças substanciais. As razões aparentam ser inúmeras e de vários cunhos, tanto jurídico, técnico e também político. De qualquer modo, é um assunto que deve ser enfrentado, principalmente em um país que pretende ser democrático.

Da necessidade de enfrentamento é que surge o objetivo do presente trabalho, tendo como horizonte de análise a experiência do Orçamento Participativo. Justifica-se a escolha desse sistema originário da cidade de Porto Alegre por conta da grande repercussão positiva que essa prática orçamentária obteve perante a população local, inspirando a promoção de experiências similares no Brasil e no mundo. A fim de bem estruturar uma análise científica sobre o assunto, seguiu-se o caminho a seguir descrito.

A primeira parte foi destinada especificamente a identificar um dos princípios que regem o Estado brasileiro: o princípio democrático. Este é o pressuposto básico da análise aqui perpetrada, eis que, se se quer um orçamento democrático, é porque se deseja, antes de tudo, uma sociedade democrática. Aqui, a demanda democratizante é mais do que política em si: é também jurídica, pois advém de imposição constitucional. Assim, chega-se à questão principal deste primeiro ponto do trabalho. Critica-se um modelo puramente representativo da democracia, mostrando a sua insuficiência,

demonstrando a necessidade de sua conjugação com instrumentos participativos diretos.

Assentada essa premissa, no segundo capítulo a análise recai sobre o próprio orçamento. Neste ponto, traz-se à baila o processo orçamentário, seus instrumentos, sua parte dinâmica, sua forma de aprovação, enfim, o funcionamento do próprio orçamento público. Tal questão é importante, pois servirá de suporte para a última parte. Como se verá, o orçamento é ainda muito dominado por mecanismos de democracia representativa. Tal fato, conjugado com a própria tradição que predomina na política brasileira, favorece desvios no momento da decisão orçamentária. Um dos corretivos que se apresenta hoje para esse sistema é o Orçamento Participativo. Verificar-se-á como essa prática orçamentária se desenvolveu, como se dá seu funcionamento, quais são as possibilidades que oferece ao sistema, bem como quais são seus limites. Com isso, chegar-se-á ao final do trabalho.

2 PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NA ORDEM CONSTITUCIONAL

2.1 Democracia: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito

O princípio democrático está inscrito no *caput* do artigo 1º da Constituição Federal Brasileira. Antes de elencar os fundamentos da República, ocupou-se o constituinte em afirmar que o Brasil, além de ser formado pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito. Pode-se notar neste dispositivo que a Constituição, ao acolher o princípio democrático, conjugou-o com outro conceito importante na estrutura estatal: a ideia de Estado de Direito. Contudo, não o fez reunindo formalmente os elementos de um Estado Democrático e de um Estado de Direito, mas sim propôs um novo ideal que os supera, ao incorporar em seu bojo componentes revolucionários de transformação do *status quo*¹. Interessante apontar, nesta quadra, a evolução pela qual passou o pensamento político até se chegar à exata dimensão do conceito de Estado Democrático de Direito.

O Estado de Direito (*Rule of Law*) é uma formulação tipicamente liberal, nascida da luta burguesa contra o absolutismo que reinava até a metade do século XVIII. À época, pela concepção de Estado Moderno que se tinha, todos os poderes se concentravam nas mãos do monarca, que se confundia com a própria figura do Estado². O soberano se apropriava do Estado do mesmo modo que um proprietário faz de uma coisa propriedade sua, legitimando esse assenhoreamento pela teoria do direito divino dos reis. Nesse cenário, o poder real tornou-se desvinculado de qualquer vínculo limitativo de sua autoridade, ou seja, era considerado absoluto, eis que decorria diretamente do divino.

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 112.

² Sintomática, nesse sentido, a famosa frase atribuída ao rei Luiz XIV, o rei Sol: “*L’État c’est moi*” (em tradução livre, “O Estado sou eu”). STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 5. Ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 45.

É da necessidade de impor freios aos poderes do soberano absolutista que nasce a concepção de Estado de Direito. Nesse modelo, a atividade estatal é refreada por meio de uma pretensa vontade geral racional, que adiante será identificada na lei. Por isso, pode-se dizer que a característica típica do Estado de Direito reside na afirmação da supremacia da lei sobre a autoridade pública. Daí a sua conceituação como o *“Estado submetido ao direito, aquele Estado cujo poder e atividade estão regulados e controlados pela lei, entendendo-se direito e lei, nesse contexto, como expressão da vontade geral”*³, tendo como características mínimas a submissão de todos ao império da lei, a divisão dos poderes estatais e a garantia dos direitos e liberdades individuais. Todo esse contexto limitativo do poder estatal favoreceu em muito a consolidação das liberdades públicas apregoadas pela emergente burguesia europeia, mesmo porque o seu conceito surgiu aliado ao conteúdo próprio da corrente liberalista⁴.

Ocorre que o termo “Estado de Direito”, por ser plurívoco e depender do sentido que se empregue às palavras “Estado” e “Direito”, sofreu deformações em seu significado, mormente com o despontar do positivismo formalista, de molde a justificar qualquer tipo de governo. Ora, tal desdobramento, fruto dos novos modelos científicos adotados, era lógico: se o Direito (na concepção jurídica de Kelsen) se confundia com o próprio direito positivado (descolando-se, assim, de uma base material e axiológica), qualquer Estado conduzido por leis seria considerado Estado de Direito, ainda que voltado a satisfazer interesses escusos. Em suma, a visão formalista do Estado de Direito levou-o a se transformar em sinônimo de Estado Legal⁵.

Era evidente que o modelo proposto, mais cedo ou mais tarde, mostraria seu esgotamento. A insuficiência das liberdades burguesas apregoadas pelo ideal de Estado de Direito daria espaço para a formação da consciência de que era necessário

³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 64.

⁴ STRECK; MORAIS, op. cit., p. 94.

⁵ Pontificando com exatidão a crítica a essa visão formalista, afirma Dallari: *“Assim, pois, o que se exige é que o Estado seja aplicador do direito e nada mais que isso. A aplicação prática desses preceitos levou a uma concepção puramente formal do direito, pois se há ou não injustiças isso fica em plano secundário, interessando apenas a obediência aos preceitos que são formalmente jurídicos. Também aqui se verifica uma grave distorção, pois os dirigentes do Estado declaram como direito aquilo que lhes convém e depois atuam segundo esse mesmo direito”*. DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 90.

que o Estado afirmasse, além dessas garantias, a justiça e os direitos sociais. A partir daí surgiu a noção de Estado Social de Direito, no qual buscava-se um Estado interventor com vistas a satisfazer o bem-estar social, garantindo “*tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político*”⁶. Neste novo paradigma não se defenderia somente direitos para limitar o poder do Estado, mas principalmente direitos a prestações materiais dadas por ele de modo a concretizar a ideia social de Direito e garantir o desenvolvimento da pessoa humana. Nesse sentido, as palavras esclarecedoras de Elías DÍAZ:

O liberalismo clássico, com o seu fundo de individualismo burguês, constituiu insuficiente garantia para a realização e proteção dos direitos e liberdades de todos os homens (e isto foi destacado com motivações e atitudes ideológicas diferentes e, ao mesmo, contrapostas). Com efeito, na ideologia do Estado liberal e na ordem social burguesa, os direitos naturais ou direitos humanos identificam-se, sobretudo, com os direitos da burguesia, direitos que só de maneira formal e parcial se concedem também aos indivíduos das classes inferiores. No sistema econômico capitalista que serve de base a essa ordem social, protegem-se muito mais eficazmente a liberdade e a segurança jurídica (ambas, por outro lado, imprescindíveis) do que a igualdade e a propriedade: entenda-se, a propriedade de todos.

Uma ampliação da zona de aplicabilidade desses direitos – mas sem alterar substancialmente os supostos básicos da economia – produz-se com a passagem ao Estado Social de Direito; constituído este como intento necessário de superação do individualismo, por meio do intervencionismo estatal e da atenção preferencial aos chamados direitos sociais, o que aquele pretende é a instauração de uma sociedade ou Estado do bem-estar⁷.

Ressalte-se que, a despeito de pretender ser um corretivo ao individualismo liberal, o Estado Social não logrou acabar com a ambiguidade inerente ao próprio termo. Assim como ocorreu com o Estado de Direito, o *Welfare State* também legitimou interesses ditatoriais, uma vez que, como observa BONAVIDES, o Estado social se coaduna com regimes políticos diametralmente opostos, tais como o fascismo, o nacional-socialismo e a democracia⁸. Além disso, o Estado Social também falhou em sua promessa de resolução do problema da igualdade. Ainda que tenha alcançado

⁶ STRECK; MORAIS, op. cit., p. 77.

⁷ DÍAZ apud MENDES; COELHO; BRANCO; op. cit., p. 68.

⁸ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. Ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 205 e 206.

maior sucesso do que a percepção puramente formal desse princípio, fato é que tal modelo foi insuficiente para realizar a democratização econômica e social pretendida⁹.

Por essas razões, buscou-se o desenvolvimento de uma nova concepção de Estado que superasse os modelos já esvaziados. Como visto, o Estado de Direito, tanto como Estado Liberal de Direito como Estado Social de Direito, não caracteriza, necessariamente, um Estado democrático¹⁰. Era necessário, portanto, conceber um modelo que, para além de absorver as garantias individuais com a preocupação social, conjugasse também as conquistas democráticas, tanto na dimensão formal quanto material. Eis aí a gênese do Estado Democrático de Direito.

Nesta perspectiva de democratização do modelo estatal, firmou-se como pedra fundante do Estado democrático o princípio da soberania popular que, conforme elucida CROSA, *“impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento”*¹¹. É também um Estado que não se limita a incorporar as características do Estado de Direito e do Estado Social, mas impõe à atividade estatal um conteúdo finalístico novo, qual seja, o da transformação da realidade. Utiliza-se, para tanto, do conceito aberto de democracia, promovendo um processo de convivência social entre diferentes em uma sociedade tida como multifacetada, cujo poder provém e deve ser exercido em benefício do povo, impondo a participação popular crescente no processo decisório¹². Sintetizando bem o conceito de Estado Democrático de Direito, pondera STRECK:

O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no

⁹ MENDES; COELHO; BRANCO, op. cit., p. 69.

¹⁰ Nesse sentido, aliás, explica Tourraine: *“Na modernidade política, devemos distinguir dois aspectos. Por um lado, o Estado de direito que limita o poder arbitrário do Estado, mas sobretudo ajuda-o a se constituir e enquadrar a vida social pela proclamação da unidade e coerência do sistema jurídico; esse Estado de direito não está necessariamente associado à democracia; pode combatê-la, tanto quanto favorecê-la”*. TOURRAINE, Alain. **O que é a democracia?** 2. Ed. Petrópolis: Vozes, 1996, p. 36.

¹¹ CROSA apud SILVA, op. cit., p. 116.

¹² Ibid., p. 119.

processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência¹³.

Nessa toada, aponta o autor como características básicas do Estado Democrático: a) a vinculação do Estado a uma Constituição dotada de supremacia e que se constitui como instrumento básico de garantia jurídica; b) a organização da sociedade segundo o princípio democrático; c) a existência de um sistema de direitos fundamentais (individuais, coletivos, sociais e culturais); d) a utilização do princípio da justiça social como corretivo das desigualdades; e) a percepção do princípio da igualdade como instrumento de articulação de uma sociedade justa; f) a divisão de poderes; g) o respeito ao princípio da legalidade; e h) a afirmação da segurança e certezas jurídicas¹⁴.

Para fins do estudo aqui pretendido, será aprofundado somente o princípio democrático característico do modelo de Estado de Direito adotado no Brasil.

2.2 Princípio Democrático e Democracia

A busca pela definição do que seja democracia, termo abstrato e teórico, é tarefa quase impossível, requerendo um estudo de extremo aprofundamento que está longe do alcance do presente trabalho. Por isso, salienta-se desde logo que o objetivo deste ponto não é responder à pergunta sobre o que seja a democracia ou ainda tratá-la em seus pormenores, mas sim entender como ela foi recepcionada em nossa Constituição e delinear as consequências que traz ao ordenamento jurídico brasileiro.

Adverta-se também que o significado de democracia não é um dado *a priori* e nem pode ser tido como uniforme durante a história humana. Em verdade, democracia é um conceito histórico, determinando-se de acordo com certo panorama histórico-

¹³ STRECK; MORAIS, op. cit., p. 95 e 96.

¹⁴ Ibid., p. 98 e 99.

social concreto¹⁵. É, por isso mesmo, um termo que não se apresenta estático, mas sim em constante processo de ressignificação, não se prendendo a determinadas pessoas ou processos políticos¹⁶. Constitui-se em um processo dinâmico característico de uma sociedade aberta e ativa que outorga aos seus cidadãos a possibilidade de participação crítica no modelo político¹⁷. Assim, com acerto, assevera CHAÚÍ que “*a democracia é invenção porque, longe de ser a mera conservação de direitos, é a criação ininterrupta de novos direitos, a subversão contínua dos estabelecidos, a reinstalação permanente do social e do político*”¹⁸.

Além disso, alerta-se que a democracia pode ser vista através de diversos prismas. De um ponto de vista eminentemente processual, cite-se posicionamento de PONTES DE MIRANDA, que identifica a democracia como um “*contínuo vir-a-ser, que mais se estende (evolução quantitativa) e mais se aperfeiçoa (evolução qualitativa), se se prossegue em sua linha de crescimento*”¹⁹, ou ainda de SILVA, que discorre afirmando que “*a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo*”.²⁰ Já adotando um entendimento que foca no caráter substancial, anota CARVALHO que a democracia “*expressa um estilo de vida política e se converte numa filosofia de vida que se institucionaliza politicamente no Estado, como forma de convivência social*”²¹. Adotando uma visão bem ampla desse ideal, aduz FERRARI ser a democracia, ao mesmo tempo, filosofia, ideal, crença e processo:

¹⁵ SALGADO, Eneida Desirée. **Tijolo por Tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 10.

¹⁶ Salientando bem essa ideia, merece transcrição a seguinte passagem de PONTES DE MIRANDA: “*Nem todas as democracias são iguais. Democracia não é roupa que se ordene sob medida, ou se adquira feita, para se vestirem os países. Há ideal democrático e inúmeras formas variantes, imperfeitas, que vão do mínimo (a que se possa chamar, sem risco de erro, democracia), até à forma ideal e à execução ideal. Esse ponto merece toda atenção e não raro se olvida: há evolução democrática, no sentido de cada vez maior e mais eficaz intervenção do povo no governo e na escolha do seu destino. Nenhuma época corresponde ao mais alto grau, nem possui a melhor democracia. Há sempre deficiências a serem preenchidas, defeitos a serem corrigidos, meios de mais exato ou mais fácil funcionamento a serem adotados, se já se conhecem, ou a serem inventados, se fazem falta*”. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti de. **Democracia, liberdade, igualdade**: os três caminhos. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 1979, p.156.

¹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 289.

¹⁸ CHAÚÍ, Marilena. In: LEFORT, Claude. **A Invenção Democrática**. Trad. de Isabel Marva Loureiro. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 7.

¹⁹ PONTES DE MIRANDA, op. cit., p. 64.

²⁰ SILVA, op. cit., p. 126.

²¹ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 199.

Como filosofia podemos considerá-la como modo de vida, no qual deve existir o respeito e a tolerância pelas opiniões divergentes no relacionamento social. Como ideal porque é um nível a atingir, posto que se modifica e se ajusta conforme a época e o desenvolvimento social, científico-tecnológico, político e jurídico. Como crença porque existe a convicção de que a segurança do mundo depende dela. Como processo, porque através dela se realiza a participação do povo na organização e exercício do poder político, correspondendo ao poder exercido pelo povo, ou pelo seu maior número²².

Independentemente da concepção a ser adotada, certo é que a democracia, ao ser institucionalizada na ordem constitucional como princípio democrático, vincula todo o sistema, pois transformada em norma jurídica. Neste plano, ela se expressa como o regime político escolhido pelo constituinte que estrutura o Estado e também o corpo social. Nuclearmente, pode ser caracterizada como o “*governo do povo, pelo povo e para o povo*”, na síntese lapidar de Lincoln²³, ou ainda, conforme minudentemente salienta BANDEIRA DE MELLO, figura-se como:

Um regime político fundado em princípios afirmadores da liberdade e da igualdade de todos os homens e armado ao propósito de garantir que a condução da vida social se realize na conformidade de decisões afinadas com tais valores, tomadas pelo conjunto de seus membros, diretamente ou através de representantes seus livremente eleitos pelos cidadãos, os quais são havidos como os titulares da soberania²⁴.

Tais concepções põem a lume que o poder exercido dentro de um Estado Democrático só se legitima na medida em que é exercido de forma democrática. Isso significa dizer que o princípio democrático, mais do que mero método de escolha de governantes, é o fundamento de legitimidade do próprio ente estatal, que se manterá na medida em que o poder for exercido dentro dos grilhões que impõe o referido princípio. Nesse aspecto, o problema da legitimidade é equacionado tanto na dimensão substancial quanto na organizativo-procedimental. Tal legitimação ocorre nas indigitadas dimensões da seguinte maneira, conforme explicita CANOTILHO:

²² FERRARI apud SALGADO, op. cit., p. 14.

²³ SILVA, op. cit., p. 126.

²⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **A democracia e suas dificuldades contemporâneas**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 212, p. 57, abr/jun 1998.

Normativo-substancialmente, porque a constituição condicionou a *legitimidade* do domínio político à prossecução de determinados fins e à realização de determinados valores e princípios (soberania popular, garantia dos direitos fundamentais, pluralismo de expressão e organização política democrática); *normativo-processualmente*, porque vinculou a *legitimação* do poder à observância de determinadas regras e processos (grifo original)²⁵.

Dessas dimensões, deduz-se que o princípio democrático não se esgota em mero mecanismo pelo qual o povo (titular soberano do poder político) escolhe os seus governantes. Tal concepção conduz invariavelmente a uma visão meramente formalista do que vem a ser democracia²⁶. É, em outras palavras, limitar o princípio à função de mero conformador da estrutura estatal, no sentido de estabelecer o mecanismo de escolha dos governantes pelos governados e ainda legitimar as decisões tomadas pelos agentes do Estado.

Não se está aqui olvidando dessa importante dimensão do princípio democrático. Com efeito, o estabelecimento de regras democráticas na escolha de representantes políticos foi um importante passo para a democratização do Estado, pois impôs um procedimento eleitoral que abriu ao povo a possibilidade de participação na formação de governos. Contudo, reduzir o princípio democrático a apenas uma técnica ou processo político implicaria em transformá-lo em um conceito vazio e manipulável. É que, tal qual aconteceu com a noção de Estado de Direito, afastar o ideal democrático de qualquer base substancial significa transformá-lo em instrumento sem um fim definido. Esse fato é perigoso, pois, uma vez abstraída a finalidade de determinado instrumento, ele pode ser empregado ao fim que seu manipulador queira lhe dar. Disto decorre que, tomado ao extremo do formalismo, a democracia pode servir como mero “verniz” legitimador de governos autoritários, o que implica na própria subversão do princípio democrático.

É justamente nesse ponto que repousa a importância da dimensão material do princípio aqui analisado. Ele não só é entendido como o conjunto normativo delimitador das regras do jogo político - determinando quem vota, onde vota e como vota²⁷ - mas

²⁵ CANOTILHO, op. cit., p. 287 e 288.

²⁶ É exatamente essa a visão de BOBBIO, que identifica a democracia como “*um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos*”. BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. Ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 18.

²⁷ STRECK; MORAIS. op. cit., p. 113.

também impõe ao Estado a realização de determinados fins e valores inerentes à concepção democrática. Salientando bem a dupla dimensão do princípio democrático, afirma SOUZA JÚNIOR:

Democracia não é somente “governo do povo, pelo povo”, não se reduz aos limites estreitos de uma técnica ou de um processo político. É mais, muito mais: é o “governo para o povo”, vale dizer, governo que procura realizar o bem comum, proporcionando as condições necessárias aos membros da comunidade, para que tenham suas exigências básicas (= direitos fundamentais) respeitadas e providas²⁸

Disto decorre que o Estado Democrático possui um fim característico: a realização do bem comum. Este conceito, seguindo a linha de raciocínio traçada por SOUZA JÚNIOR, nada mais é do que a imposição ao Estado do dever de garantir as condições necessárias à realização da dignidade e dos direitos fundamentais de cada cidadão. Isto porque o Estado, em face da própria autonomia reconhecida ao sujeito, não pode realizar a pessoa humana de maneira direta. Assim, seu papel deve se restringir a proporcionar a cada um os meios necessários ao desenvolvimento de sua própria personalidade, garantindo, assim, os direitos fundamentais. Eis aí o bem comum²⁹.

Também outro não é o entendimento de José Afonso da SILVA. Embora o autor identifique como valores democráticos a igualdade e liberdade, no sentido de reconhecer que a democracia é o instrumento adequado à sua realização, entende o ilustre constitucionalista a necessidade de se ter uma visão mais substancial da finalidade do princípio democrático:

Nesse aspecto, também, cremos que é necessário empreender a reelaboração da matéria, tendo em vista que falar pura e simplesmente em igualdade e liberdade pode dar a idéia tradicional do formalismo com que tais termos são empregados na literatura constitucional e política. Assim, preferimos dizer que a democracia é o regime de garantia geral para a realização dos direitos fundamentais do homem. Como, no entanto, os direitos econômicos e sociais são conhecidos, hoje, como indispensáveis à concretização dos direitos individuais, chega-se à conclusão de que garanti-los é missão de um regime democrático eficiente³⁰.

²⁸ SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **A crise da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 14.

²⁹ Ibid., p. 19.

³⁰ SILVA, op. cit., p. 132.

Uma vez bem assentado que o princípio democrático, para sua realização como tal, exige efetivamente um governo “*do povo, pelo povo e para o povo*”, importa agora realizar uma análise mais detida sobre o modo pelo qual é franqueada a participação popular no poder político, ou seja, entender como é realizado o governo “*do povo e pelo povo*”.

2.3 Exercício do poder político

Basicamente, reconhecem-se como três as formas pelas quais o povo externa a sua vontade, a depender do modo pelo qual são institucionalizados os meios de participação e exercício do poder político: a democracia direta, a democracia indireta ou representativa e a democracia semidireta; ou, na simplificação de BONAVIDES, a democracia direta e a democracia dos tempos modernos, qual seja, a representativa (incluindo ambas as vertentes da democracia indireta e semidireta)³¹.

O primeiro tipo democrático caracteriza-se como sendo aquele em que os cidadãos exercem, por si, os poderes governamentais, sem a interposição de quaisquer agentes que lhes representem. O povo, assim, participa de maneira imediata na formação da vontade geral, sendo chamado a tomar as decisões políticas diretamente.

Esse modelo democrático, cuja gênese é atribuída às cidades-Estado gregas, constitui hoje, basicamente, mera reminiscência histórica³². Isto porque, além dos Estados contemporâneos possuírem colégios eleitorais numerosíssimos, são frequentes as questões de interesse público que requerem regulamentação, as quais propiciam intensa atividade legislativa, de modo que seria impraticável chamar o povo a tomar todas essas decisões³³. Por conta de tais obstáculos, o exercício da democracia direta hoje é observado somente em alguns cantões suíços menos populosos³⁴.

³¹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 288.

³² SILVA, op. cit., p. 136.

³³ DALLARI, op. cit., p. 129.

³⁴ CARVALHO, op. cit. p. 205.

Como resposta a essa dificuldade em franquear diretamente a participação do povo em todas as decisões é que adveio a concepção de democracia representativa. Partindo da mesma ideia de que o poder emana necessariamente do povo, mas que este não pode exercê-lo diretamente por questões de extensão territorial, complexidade dos problemas sociais e de densidade demográfica, a democracia indireta institui um mecanismo de legitimação do governo que preserve seu caráter democrático: a representação. A ideia essencial desse sistema é singela: o povo, como única instância emanadora do poder político, uma vez impossibilitado de desempenhá-lo por suas próprias mãos, deve escolher representantes que ficarão encarregados de exercer as funções de governo em seu nome³⁵.

Embora o cerne desta teoria se mostre relativamente simples, certo é que para que uma democracia representativa permaneça com seu caráter democrático é necessário todo um arcabouço teórico e institucional capaz de garantir a legitimidade do sistema. Nessa ordem de ideias, por exemplo, surge a questão da cidadania e do conjunto de direitos políticos que a qualificam, tomados como instrumentos garantidores da participação do indivíduo na formação da vontade popular, além das instituições eleitorais que disciplinam o modo de escolha das autoridades governamentais³⁶.

De todo modo, o importante a se salientar nessa quadra é o ponto central do sistema democrático indireto. Conforme já ressaltado acima, ele se fundamenta exatamente na ideia de representação. Significa dizer que, uma vez eleito determinado cidadão para ocupar um cargo de governo, a ele será outorgado um mandato político representativo, que lhe confere legitimidade para exercer o poder político em nome do

³⁵ Nesse sentido, explica BONAVIDES, com total precisão, que na democracia indireta “o poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa”. BONAVIDES, op. cit., p. 296.

³⁶ Atento a essa realidade, novamente imperioso rememorar lição de BONAVIDES que identifica como bases principais da democracia indireta “a soberania popular, como fonte de todo o poder legítimo, que se traduz através da vontade geral (a *volonté générale* do Contrato Social de Rousseau); o sufrágio universal, com pluralidade de candidatos e partidos; a observância constitucional do princípio da distinção de poderes, com separação nítida no regime presidencial e aproximação ou colaboração mais estreita no regime parlamentar; a igualdade de todos perante a lei; a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social; a representação como base das instituições políticas; a limitação de prerrogativas dos governantes; o Estado de direito, com a prática e proteção das liberdades públicas por parte do Estado e da ordem jurídica, abrangendo todas as manifestações de pensamento livre: liberdade de opinião, de reunião, de associação e de fé religiosa; a temporariedade dos mandatos eletivos; e, por fim, a existência plenamente garantida das minorias políticas, com direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem”. BONAVIDES, op. cit., p. 295.

povo. É este, portanto, o mecanismo que viabiliza o governo e a autoridade dos governantes, pois cria uma relação de direito público na qual são transferidos poderes e responsabilidades aos eleitos³⁷. Em outras palavras, é o mandato que legitima a *“relação entre aquele que titulariza o poder, mas não o exerce (povo) e aquele que exerce o poder, mas não o titulariza”*³⁸.

Contudo, tomando-se em conta as características desse mandato (que na maioria dos estados contemporâneos é geral, livre e, em princípio, irrevogável), torna-se patente o caráter frágil desse tipo democrático. Com efeito, ele se baseia em um pressuposto inverificável na realidade, qual seja, que a delegação do poder político dos representados para os representantes garante que estes efetivamente o exerçam em benefício de seu titular verdadeiro³⁹. Aliás, atento a essa realidade, já criticava Rousseau o regime representativo, alegando que *“o homem da democracia moderna só é livre no momento em que vai às urnas depositar o voto”*⁴⁰. Cria-se, em verdade, uma ficção jurídica ao identificar a vontade representativa como sendo a vontade popular, ou ainda, que *“aquilo que os representantes querem vem a ser legitimamente aquilo que o povo haveria de querer, se pudesse governar pessoalmente, materialmente, com as próprias mãos”*⁴¹. Tal ficção é insustentável e vem demonstrando seu desgaste há tempos, o que concorre para a instauração de uma verdadeira crise na representatividade. Demonstrando essa fragilidade, explicita José Afonso da SILVA:

Há muito de ficção, como se vê, no mandato representativo. Pode-se dizer que não há representação, de tal sorte que a designação de mandatário não passa de simples técnica de formação dos órgãos governamentais. E só a isso se reduziria o princípio da participação popular, o princípio do governo pelo povo na democracia representativa. E, em verdade, não será um governo de expressão da vontade popular, desde que os ato de governo se realizam com base na vontade autônoma do representante. Nesses termos, a democracia representativa acaba fundando-se numa idéia de igualdade abstrata perante a lei, numa consideração de homogeneidade, e assenta-se no princípio individualista que considera a participação, no processo do poder, do eleitor individual no momento da votação, o qual ‘não dispõe de mais influência sobre a vida política de seu país do que a momentânea de que goza no dia da eleição, por certo relativizada por disciplina ou automatismo partidário e pela pressão dos meios de informação e da desinformação da propaganda; que,

³⁷ CARVALHO, op. cit., p. 206.

³⁸ SALGADO, op. cit., p. 38.

³⁹ Ibid., p. 42.

⁴⁰ BONAVIDES, op. cit., p. 294.

⁴¹ Ibid., p. 295.

uma vez produzida a eleição, os investidos pela representação ficam desligados de seus eleitores, pois não os representam a eles em particular, mas a todo o povo, à nação inteira'. A representação é montada sobre o mito da 'identidade entre povo e representante popular' que tende 'a fundar a crença de que, quando este decide é como se decidisse aquele, que segundo resolve pelo primeiro, que sua decisão é a decisão do povo;... que, em tal suposição, o povo se autogoverna, sem que haja desdobramento, atividade, relação intersubjetiva entre dois entes distinto; o povo, destinatário das decisões, e o representante, autor, autoridade, que decide para o povo'⁴².

A par dessas vicissitudes, cabe também analisar o último modelo democrático: o da democracia semidireta. Em verdade, esse último sistema não representa uma ruptura com aquele da democracia indireta, uma vez que se consubstancia basicamente em um modelo representativo com institutos que integram a democracia participativa. Visa, portanto, a encontrar um meio termo entre o ideal da democracia direta dos antigos e a democracia representativa dos modernos⁴³, buscando instrumentos que viabilizem a participação direta dos cidadãos na formação dos atos do governo. Dentre estes mecanismos, tradicionalmente encontram-se o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e o *recall*. Contemporaneamente, incluem-se nestes institutos de democracia participativa o mandado de injunção, o júri popular, a ação civil pública, a ação popular e o próprio orçamento participativo⁴⁴.

Contudo, a diferença entre a democracia indireta e a semidireta não se restringe apenas à introdução de novas técnicas de formação de decisões políticas. Reside também na ideia de que a participação popular não se esgota na eleição de representantes, mas vai além, requerendo participação direta e pessoal do cidadão no governo⁴⁵. De fato, esse novo modelo democrático realça a importância de uma democracia verdadeiramente participativa, revalorizando a tese de que a democracia reclama a ideia de participação efetiva⁴⁶. Exaltando o ideal de um Estado baseado verdadeiramente em um princípio democrático-participativo, afirma BONAVIDES que:

Com o Estado democrático-participativo o povo organizado e soberano é o próprio Estado, é a democracia no poder, é a legitimidade na lei, a cidadania no governo, a Constituição aberta no espaço das instituições concretizando os

⁴² SILVA, op. cit., p. 140.

⁴³ BONAVIDES, op. cit., p. 295.

⁴⁴ SALGADO, op. cit., p. 198.

⁴⁵ SILVA, op. cit., p. 141.

⁴⁶ CARVALHO, op. cit., p. 203.

princípios superiores da ordem normativa e da obediência fundada no contrato social e no legítimo exercício da autoridade⁴⁷.

2.4 Exercício Democrático no Brasil

Da análise da Constituição Federal, denota-se que o constituinte pretendeu instituir uma democracia semidireta. Com efeito, modelou um sistema no qual predomina a via da participação representativa, estabelecendo a eleição direta de representantes do povo integrantes de partidos políticos, consoante se lê nos arts. 1º, parágrafo único, 14 e 17. Também assegurou a participação direta do povo em várias questões políticas e, para além de prever essa garantia de forma genérica no art. 1º, parágrafo único, constitucionalizou institutos como o referendo, iniciativa popular (todos no art. 14), impôs a participação popular em diversas ocasiões (como dos trabalhadores e empregadores em órgãos da administração pública, no art. 10) e da comunidade na seguridade social (art. 194, inc. VII) e no ensino (art. 206, inc. VI), assim como a possibilidade de fiscalização de qualquer contribuinte das contas públicas do Município (art. 31, § 3º)⁴⁸.

Nesse sentido, o princípio democrático presente na Constituição Brasileira pode ser encarado como um princípio complexo, na medida em que, segundo CANOTILHO, “*acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes*”, mas também aponta para uma dimensão participativa direta do cidadão, ou seja, estrutura “*processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos democráticos*”⁴⁹.

É de se ver, portanto, que a Constituição aliou como complemento necessário da democracia brasileira a efetiva participação, sem a qual não há democracia de

⁴⁷ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 20.

⁴⁸ SILVA, op. cit., p. 146.

⁴⁹ CANOTILHO, op. cit., p. 288.

fato⁵⁰. A noção de que o direito de voto em eleições de representantes políticos é a única e suficiente forma de participação política é, desse modo, superada, abrindo-se novos espaços para o exercício democrático. Essa nova base participativa, que se traduz em um aperfeiçoamento do sistema democrático, é salutar, pois nas palavras de MOREIRA NETO:

[...] além de conferir legitimidade às decisões, é, em si mesma, uma solução pedagógica, pois devolve à grande massa o interesse pela política, o trato da coisa comum, levando-a a um aprendizado permanente pelo *trial and error* e pelo exercício do senso comum⁵¹.

Obviamente, não há que se olvidar que o problema de se construir um regime democrático adequado não está apenas ligado ao caráter formal-institucional. Há também um fator cultural intrinsecamente ligado a essa questão que está para além do espaço jurídico: a motivação do homem para efetivamente participar no processo democrático, ou, como salientado acima por CANOTILHO, para produzir *inputs* políticos democráticos. Significa dizer que mesmo diante de condições institucionais favoráveis a um regime democrático, é possível que, diante da inércia e desinteresse político de grande parte da sociedade, esse sistema reste totalmente comprometido. É nesse sentido, aliás, que MOREIRA NETO põe como fatores igualmente essenciais a uma eficiente participação política a admissibilidade e a motivação. Contudo, afirma o autor que “o *alargamento da admissibilidade institucional já desempenha, ipso facto, um papel pedagógico importante no que toca à motivação da sociedade para atuar politicamente*”⁵².

Na esteira desse pensamento, portanto, a existência de um estrato apolítico⁵³ na sociedade não deve ser empecilho à promoção de espaços de participação direta, pois tal circunstância redundaria na criação de obstáculos para aquela parcela da

⁵⁰ CARVALHO, op. cit., p. 203.

⁵¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 20.

⁵² Ibid., p. 21.

⁵³ Analisando esse estrato social, MOREIRA NETO vê três motivos básicos que acarretam uma atitude de inércia ante ao problema do poder: “a falta de sensibilidade para com o político – os apáticos, que não sentem interesse; a falta de desejo de atuar politicamente – os abúlicos, cujo interesse não os motiva suficientemente para a ação; e a falta de condições de atuar – os acráticos, aos quais falta capacidade de agir na prossecução de interesses políticos”. Ibid., p. 23.

população que demonstra interesse e motivação para participar, aumentando ainda mais o desinteresse pela política. Ao reverso, deve-se apostar na dimensão participativa do princípio democrático, uma vez que *“o homem só se transforma em homem através da autodeterminação e a autodeterminação reside primariamente na participação política (orientação de ‘input’)”*⁵⁴.

É a partir dessa ordem de ideias que se defende, aqui, a abertura de maiores espaços de participação democrática, sobretudo no que toca à área orçamentária. É esse um dos setores mais sensíveis e importantes para se almejar um aprofundamento democrático, justamente porque é ele que expressa as políticas públicas adotadas pelo Estado. Nas palavras de MINGHELLI, o orçamento é um ponto estratégico a ser reformulado, pois traduz *“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”*⁵⁵.

Assim, para se avançar no estudo aqui proposto, é necessário entender o funcionamento do orçamento público da maneira como é posto e positivado em nosso ordenamento.

⁵⁴ CANOTILHO, op. cit., p. 289.

⁵⁵ MINGHELLI, Marcelo. **Estado e Orçamento: uma cartografia jurídico-política para a consolidação do orçamento participativo**. 2009, p. 114. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

3 ORÇAMENTO PÚBLICO

3.1 Conceito e Origem do Orçamento

O orçamento público é entendido hoje, em apertada síntese, como sendo o documento que contém a previsão de receitas e a autorização de despesas de certo Estado durante período de tempo determinado. É, portanto, o instrumento que possibilita ao ente estatal coordenar suas entradas e saídas, de modo a dar ordem e método às suas ações. Minudenciando melhor o conceito, salienta BALEEIRO:

Nos Estados democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei⁵⁶.

Apesar da noção acima não estar isenta de erros – afinal, o orçamento não é propriamente um ato do Legislativo, mas sim do Executivo que se submete à aprovação do Congresso Nacional – ainda assim a citação é válida na medida em que esclarece melhor o objeto do estudo. Extrai-se que o orçamento, mesmo que não se resuma ao aspecto financeiro, é uma peça fundamental ao Estado e possui alto teor técnico, uma vez que é o documento que prevê as receitas públicas que serão auferidas durante certo lapso temporal (normalmente um ano) e também autoriza o gasto desses recursos que ingressam no patrimônio estatal. Ainda assim, destaque-se que sua origem se encontra mais ligada a sequências de lutas políticas ocorridas durante a história do que à percepção da necessidade de racionalização da máquina financeira⁵⁷.

⁵⁶ BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 387.

⁵⁷ ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Manual de direito financeiro & tributário**. 16 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 75.

Com efeito, as noções orçamentárias começaram a surgir a partir do Medievo. É que, como leciona OLIVEIRA⁵⁸, a Antiguidade não conheceu, tal como existe hoje, a noção de orçamento. A exemplo do Governo Romano, os recursos do Império se confundiam com os de César, configurando-se um caixa só aquilo que pertencia a Roma e aquilo que pertencia ao Imperador. Seria somente no declinar da Idade Medieval, segundo BALEEIRO⁵⁹, que se instauraria nos povos de então o princípio do imposto consentido. Relata o autor que o monarca dos tempos medievais, por conta dos laços de lealdade e ajuda que mantinha com os nobres vassallos, sustentava-se a partir de rendas de suas terras e de regalias que possuía, cristalizadas de acordo com a tradição. Em momentos de maior necessidade, nos quais os recursos reais eram insuficientes (a exemplo de guerras), a Coroa poderia exigir ajuda financeira através de tributos, condicionada, contudo, ao consentimento dos principais vassallos do rei. Tal concordância era dada em reuniões ou assembleias que se reuniam cada vez que a necessidade extraordinária se apresentava⁶⁰.

A par dessas origens rudimentares que se perdem no tempo, diversos financistas apontam no povo inglês o pioneirismo da conquista do direito de votar o imposto e lhe determinar a aplicação. Após sucessivas arbitrariedades de João Sem Terra em aplicar tributos excessivos e exigir serviço militar de seus súditos, os barões ingleses lhe subjugaram nas armas e impuseram a Magna Carta de 1215. Nela constava, em seu art. 12, que *“nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante”*⁶¹. Ainda assim, essa forma de controle dos atos

⁵⁸ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 287.

⁵⁹ BALEEIRO, op. cit., p. 388.

⁶⁰ Nesse aspecto, merece transcrição o seguinte trecho de BALEEIRO: *“Esses estilos provam que desde a baixa Idade Média, no seio de vários povos da Europa, os monarcas encontravam dificuldade em criar impostos novos e majorar os antigos, ou levantar empréstimos forçados, sem o consentimento de certos órgãos colegiados, que pretendiam falar em nome dos contribuintes. Dessa prática, vem o reparo de SELIGMAN de que os tributos eram voluntários nessa fase histórica, a julgar pela etimologia das palavras que os designavam. O príncipe formulava um ‘pedido’ e os representantes categorizados das classes pelas quais se fracionava o poder político, em reunião solene, após debates em que se regateava o quantum, assentiam no ‘donativo’, ou ‘benevolência’ condicionada àquele caso concreto e especial”*. Ibid., p. 389.

⁶¹ OLIVEIRA, op. cit., p. 287.

reais não se deu de forma pacífica. Prova disso é que em 1689 o Parlamento inglês se viu obrigado a baixar o ato conhecido como *Petition of Rights*, no qual era reafirmado o princípio de que o tributo só seria legítimo caso fosse aprovado pelo órgão de representação⁶².

Essa ideia de controle das finanças foi sendo paulatinamente aperfeiçoada no caso inglês por meio de várias conquistas políticas contra o arbítrio absolutista, das quais se destacam a “Revolução Gloriosa” e a subsequente expedição do *Bill of Rights*, em 1688 e 1689, respectivamente, além da aprovação da Lei do Fundo Consolidado, em 1787⁶³. Elas apontavam no sentido de que toda a arrecadação de dinheiro feito pela Coroa não poderia contrariar o modo ou o tempo permitido pelo Parlamento.

Anote-se, ainda, que esse caminhar evolutivo da concepção orçamentária não se restringiu às ilhas inglesas, encontrando espaço também na Europa continental, em especial no Estado francês. Com efeito, a partir da Revolução de 1789 (na qual ganharam força as ideias restritivas do poder real), estabeleceu-se naquela pátria o princípio da periodicidade da votação e autorização do Legislativo para a arrecadação de tributos⁶⁴, sendo que a Constituição de 1791 outorgou a esse Poder a competência exclusiva para fixar as despesas públicas⁶⁵. Apesar do período napoleônico não ter respeitado o controle representativo no procedimento arrecadatório, este passou a ser mais intenso em 1815, quando a Assembleia Nacional passou a decretar a lei financeira

⁶² GIACOMANI, James. **Orçamento Público**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 1989, p. 39.

⁶³ Explica Arizio de Viana, com clareza, a inovação trazida por essa lei ao afirmar que “*consiste o sistema do fundo consolidado no seguinte: certo número de impostos existe na Inglaterra para atender a certos serviços de caráter permanente; anualmente o Parlamento inglês não discute a legitimidade desses impostos nem dessas despesas; aprova o pedido do Governo, em globo; quando há excedente, isto é quando a receita do fundo excede as despesas, torna-se possível discutir esse excedente para ver se há impostos desnecessários e que devam ser abandonados; mas essa discussão nunca se verifica, porque os serviços administrativos crescem e o Governo é sempre obrigado a pedir maiores verbas e, daí, a aprovação dos recursos solicitados, ainda que, para obtê-los, seja preciso criar novos impostos ou agravar os existentes*”. VIANA apud GIACOMONI, op. cit., p. 40.

⁶⁴ Sintomático, nesse sentido, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que dispunha:
Art.13. Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades.
Art.14. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art.15. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.
 Disponível em: <www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 01/06/2011.

⁶⁵ ROSA JÚNIOR, op. cit., p. 75.

anual, culminando em 1831, ano no qual o controle parlamentar sobre o orçamento passou a ser completo⁶⁶.

Pode-se ver, portanto, que foi com o advento das grandes revoluções e a instauração do liberalismo que houve uma efetiva sedimentação do Estado Orçamentário, ou seja, firmou-se o entendimento de que era necessário controlar os gastos públicos, mesmo porque estes eram financiados principalmente por receitas originadas da tributação⁶⁷. Prova disso é que no Brasil somente surgiram as primeiras exigências da elaboração de orçamentos formais com a Constituição de 1824 e, ainda assim, como leciona GIACOMONI, o dispositivo constitucional que tratava da matéria “*teve dificuldade para ser implementado nos primeiros anos*”⁶⁸. Efetivamente, o primeiro orçamento a ser elaborado de acordo com as previsões constitucionais se deu para o exercício de 1831-1832⁶⁹.

3.2 Aspectos do Orçamento

A retomada histórica das origens do orçamento foi necessária para que se pudessem assentar em que bases nasceu esse instituto. Com efeito, surgindo na passagem de um Estado Absolutista para um Estado Liberal – logo embebido da ideia de responsabilidade do Estado e de seus governantes – por óbvio que o orçamento representaria um mecanismo de controle dos gastos públicos⁷⁰. Contudo, há de se ter em mente que isso hoje já não é suficiente. Com a própria superação do pensamento de que ao Estado não é dado permanecer numa posição de estrita inércia, sendo em

⁶⁶ GIACOMONI, op. cit., p. 41.

⁶⁷ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 147.

⁶⁸ GIACOMONI, op. cit., p. 47.

⁶⁹ BALEEIRO, op. cit., p. 393.

⁷⁰ Elucidativa, aliás, nesse sentido é a explicação de GIACOMONI, que merece aqui transcrição: *mesmo não sendo possível ignorar que o orçamento, desde o início, representou uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas, sua função principal foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos. O orçamento e os demais elementos financeiros estavam a serviço da concepção do Estado Liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos [...]. O orçamento constituía-se numa fórmula eficaz de controle, pois colocava frente a frente as despesas e receitas*. GIACOMONI, op. cit., p. 59 e 60.

muitas oportunidades chamado a intervir em vários setores sociais, mudou-se, por consequente, a visão que se tinha sobre o orçamento. Ora, isso era lógico: sendo a despesa pública um dos fatores de intervenção política e econômica, logo o orçamento seguiria esse mesmo destino. Nas palavras de DEODATO:

Depois da Primeira Grande Guerra as transformações políticas por que passaram os Estado, evoluindo as suas Constituições do liberalismo para o socialismo, deram novo sentido à missão do ente público [...]
O orçamento tornou-se o principal instrumento do intervencionismo. Não é mais um quadro frio e contábil das despesas e receitas públicas. é um rumo traçado à vida política, econômica e social da nação; é um plano de governo⁷¹.

Em resumo, é possível afirmar que as funções do orçamento público acompanham a evolução das concepções do próprio Estado⁷². Disto decorre que hoje o orçamento possui diversos aspectos a depender do prisma pelo qual seja analisado. Para os fins do estudo aqui perpetrado, adota-se a posição de BALEEIRO, o qual entende a existência de quatro principais aspectos do orçamento, a saber: técnico, jurídico, econômico e político⁷³.

O primeiro aspecto é o mais óbvio. Ora, sendo um orçamento uma peça contábil que pretende “*coordenar comparativamente despesas e receitas públicas, de sorte que o estado possa imprimir ordem e método na administração*”⁷⁴, não há como negar que este fatalmente deverá se apresentar como instrumento eminentemente técnico. Nesse sentido, é ele composto de documentos gráficos e contábeis de maneira a classificar, de forma clara, metódica e racional, as receitas e despesas do Estado, além de evidenciar os processos estatísticos que permitiram ao administrador chegar a esses valores.

Quanto ao aspecto jurídico, este diz respeito à natureza do orçamento em relação ao Direito. Neste ponto, verifica-se certo embate doutrinário, havendo autores que adotam as mais diversas posições, ora defendendo que o orçamento seria lei, ora ato administrativo, ato condição e até mesmo ato de natureza complexa, constituindo

⁷¹ DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 19ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 277.

⁷² MINGHELLI, Marcelo. **Orçamento Participativo: uma leitura jurídico-política**. Canoas: Ulbra, 2005, p. 48.

⁷³ BALEEIRO, op. cit., p. 387 e 388.

⁷⁴ Ibid., p. 388.

uma mescla entre esses conceitos. No Brasil, prevalece o entendimento de que o orçamento é lei, contudo somente no seu sentido formal, uma vez que não institui tributos (apenas os calcula) e as despesas ali constantes “*não criam para o Estado a obrigação de efetivá-las, por não conferirem direito subjetivo às pessoas que iriam ser beneficiadas com sua realização*”⁷⁵. Assim, a Lei orçamentária, ao ser aprovada pelo Legislativo, em nada inova na ordem jurídica, apenas significa um mecanismo de controle popular exercido sobre os gastos públicos, até mesmo porque, conforme preceitua o princípio da legalidade, o Estado só pode praticar aquilo que a lei lhe permite⁷⁶.

Do ângulo econômico, o orçamento pode ser vislumbrado como um importante instrumento de política fiscal do governo, de forma a ser mais um modo de intervir na conjuntura econômica. Nem sempre, porém, ele foi visto dessa maneira. De fato, para os financistas clássicos, a relação ocorria de modo inverso, ou seja, “*as finanças governamentais dependiam do bom estado dos negócios particulares*”⁷⁷. Nesse sentido, se os negócios privados iam mal, o Tesouro seguiria a mesma sorte. Além disso, eles viam com desconfiança o emprego dos recursos públicos, entendendo que os particulares, via de regra, fariam melhor uso de seus recursos se o Estado deles não se apropriasse⁷⁸.

Consequência desse modelo de pensamento foi o surgimento da crença de que o Governo deveria buscar, acima de tudo, o equilíbrio das contas públicas. Se, por um lado, o *déficit* era altamente desaconselhado por poder levar à bancarrota – seguindo-se a máxima econômica de que “*todo aquele que gasta além do que pode, tende a ter dificuldades financeiras, endividando-se a ponto de não poder cumprir suas obrigações*”⁷⁹ – de outro o *superávit* era visto com igual reprovação por dois motivos: a) do ponto de vista político, caso houvesse o excedente, o Parlamento teria a tendência de usá-lo de modo demagógico e desnecessário, onerando gerações futuras; b)

⁷⁵ SOUZA JÚNIOR, op. cit., p. 82.

⁷⁶ Nesse sentido também entende TORRES, que pontifica: “*a teoria de que o orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro*”. Torres *apud* KANAYAMA, Rodrigo Luís. **A ineficiência do orçamento público impositivo**. Revista de Direito Público da Economia. Belo Horizonte, n. 28, p. 133, out./dez.. 2009.

⁷⁷ BALEEIRO, op. cit., p. 399.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ OLIVEIRA, op. cit., p. 294.

economicamente, não seria conveniente que o Estado entesourasse parcelas expressivas de dinheiro, pois assim esse montante estaria fora da Economia, subtraindo parte do poder de compra dos privados⁸⁰.

Os passos para a superação desse paradigma foram dados a partir da Primeira Guerra Mundial e da Grande Depressão, momentos político-econômicos nos quais muitos países europeus passaram a apresentar um regime deficitário e de inflação crônica de impossível controle a longo prazo. Porém, a grande guinada na maneira de se ver a relação entre as áreas econômica e financeira ocorreu após o advento da teoria keynesiana. Foi no modelo teórico elaborado por John Maynard Keynes que o orçamento começou a ser admitido como instrumento de estabilização ou ampliação da atividade econômica, pois se percebeu que as práticas intensivas de despesa pública poderiam servir como escopo terapêutico de crises⁸¹. Com isso, afastou-se a preocupação de evitar a todo o custo o *déficit* nas contas públicas, eis que ficou demonstrado que o *“equilíbrio orçamentário é desejável em certos casos. Pode ser impossível e inelutável noutros. E será nocivo em circunstâncias especiais”*⁸². Era possível conceber, assim, uma finalidade econômica ao orçamento, finalidade essa consolidada no sentido de que *“a preocupação não deve residir em equilibrar o orçamento como se este fosse um fim em si mesmo e não simples meio ao serviço da prosperidade nacional. Não se trata de equilibrar o orçamento, mas fazer com que este equilibre a economia nacional”*⁸³. Hoje, com as várias críticas ao Estado Social e interventor, ganha novamente força a busca pelo equilíbrio orçamentário⁸⁴.

⁸⁰ ROSA JÚNIOR, op. cit., p. 77 e 78.

⁸¹ GIACOMONI, op. cit., 63.

⁸² BALEEIRO, op. cit., p. 400.

⁸³ Idem.

⁸⁴ É esse o pensamento de MENDONÇA, que salienta que *“... a ascensão do Estado Social trouxe consigo forte intervencionismo do Poder Público, que assumiu a tarefa de realizar justiça distributiva e conduziu a economia [...]. A ênfase é colocada na despesa, admitindo-se o endividamento e os orçamentos deficitários como forma de fazer frente às decisões de gasto. Todavia, o exaurimento do Estado Social, ou, pelo menos, da crença ilimitada em suas potencialidades, traz de volta a busca pela austeridade financeira, considerada vital em um mundo globalizado e economicamente interdependente. O Estado abandona o papel de protagonista em diversos setores produtivos, assumindo, em contrapartida, um papel regulador e de planejamento. Esse novo cenário alcança o orçamento, que prima novamente pelo equilíbrio entre receita e despesa”*. MENDONÇA, Eduardo. **Alguns pressupostos para um orçamento público conforme a constituição**. Revista de Direito do Estado. Rio de Janeiro, n. 7, p. 296, jul./set. 2007.

Por fim, pode-se concluir que o orçamento também possui uma forte faceta política. Isto por dois principais motivos. De um lado, tomando-se em conta que é o Legislativo que aprova o orçamento confeccionado pelo Executivo, a peça orçamentária configura um mecanismo de controle da Administração Pública, pois esta deve ficar adstrita, em princípio, às despesas ali definidas. De outro, o conteúdo da Lei orçamentária revela o caráter ideológico do Governo que a elabora. É que nesta peça torna-se patente *“em proveito de que grupos sociais e regiões ou para solução de que problemas e necessidades funcionará precipuamente a aparelhagem de serviços públicos”*⁸⁵. Aqui é possível identificar que em muitos casos a decisão orçamentária significa uma decisão política.

Uma vez sedimentado o que seja o orçamento público e quais as suas funções dentro do Estado de Direito, nada mais lógico do que analisar, ainda que sem esgotar o tema, o sistema orçamentário no Brasil. Principiar-se-á pela estrutura do sistema, pontuando os princípios que o regem bem como as leis que dele fazem parte. Após, será exposta brevemente a dinâmica do processo orçamentário, percorrendo-se as etapas de elaboração do orçamento.

3.3 Sistema Orçamentário Brasileiro

3.3.1 Princípios Orçamentários

Da mesma maneira como ocorre com outros subsistemas jurídicos, a Constituição Brasileira de 1988 incorpora vários princípios e regras fundantes do subsistema orçamentário. Ela prevê normas sobre várias etapas do processo orçamentário, como, por exemplo, aquelas que regulam a autorização da cobrança de tributos ou ainda que dispõem sobre a previsão de gastos. Tanto é assim que TORRES chega a falar na existência de uma Constituição Orçamentária ao lado das

⁸⁵ BALEEIRO, op. cit., p. 388.

Constituições Tributária e Monetária⁸⁶. Dentre esses princípios, OLIVEIRA considera como fundamentais os princípios da unidade, universalidade, anualidade, não vinculação de receita pública e da exclusividade⁸⁷, que serão a seguir analisados.

O primeiro princípio é o da unidade. Ele encontra guarida no art. 165, § 5º da Constituição, o qual dispõe:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Partindo-se desse dispositivo, é possível chegar à conclusão de que o princípio da unidade significa que a peça orçamentária deve ser uma, de modo que, ainda que múltiplos orçamentos sejam elaborados de modo independente, eles serão consolidados em um único documento que retratará o desempenho global das finanças. É exatamente esse o entendimento de MILATCHITCH, quando relata que “*a unidade orçamentária tende a reunir em um único total todas as receitas do Estado, de um lado, e todas as despesas, de outro*”⁸⁸. Para alguns autores, contudo, essa é uma visão singela e incompleta do princípio em comento. Indo um pouco mais além dessa concepção formal, ROSA JÚNIOR defende que o princípio da unidade pressupõe não somente a existência de uma peça única a documentar as receitas e despesas do Estado, mas também a harmonia entre os diversos orçamentos⁸⁹.

Em relação ao princípio da universalidade, ele também está previsto no art. 165, § 5º da Constituição Federal. Ainda que próximo do princípio da unidade, ele significa que todas as despesas e receitas do Estado devem estar previstas na lei orçamentária. Assim, além da necessidade de haver uma única peça orçamentária, é preciso que nela constem todas as entradas e saídas financeiras do Estado. Essa exigência constitucional tem como finalidade precípua “*proporcionar maior clareza ao*

⁸⁶ TORRES, op. cit., p. 147.

⁸⁷ OLIVEIRA, op. cit., p. 325.

⁸⁸ MILATCHITCH apud GIACOMONI, op. cit., p. 66.

⁸⁹ ROSA JÚNIOR, op. cit., p. 84.

*orçamento, facilitando a sua compreensão e possibilitando que retrate fielmente as finanças do Estado*⁹⁰.

Quanto ao princípio da anualidade, dele resulta que o orçamento deve ser elaborado para ter existência limitada no tempo, vigendo geralmente no prazo de um ano. Ele consta do art. 165, inciso III e § 5º, quando dispõe que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, dentre outros, os orçamentos *anuais*. No caso do Brasil, a vigência da Lei Orçamentária é de um ano e coincide com o ano civil, a teor do art. 34 da Lei 4.320/64. As razões para que o orçamento seja periódico são lógicas. De um lado, foge ao alcance de qualquer administrador público a capacidade de elaborar um orçamento que possa valer ilimitadamente no tempo, eis que as necessidades do Estado são altamente mutáveis. De outro, é possível obter melhor controle da execução orçamentária quando o orçamento vige por períodos de tempo menores⁹¹.

No que tange ao princípio da não afetação da receita, este encontra previsão no art. 167, inciso VI da Constituição, o qual determina que é vedada a vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa. É ele que garante ao administrador margem para agir, pois poderá utilizar os recursos arrecadados de acordo com objetivos que entende necessários atingir. Excetua-se desta regra, porém, o produto da arrecadação dos impostos referidos nos artigos 158 e 159 (os quais disciplinam a repartição aos Estados, Distrito Federal e Municípios do montante de impostos recolhidos pela União); a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII; a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, prevista no art. 165, § 8º; assim como a prestação de garantia ou contragarantia à União para pagamentos de débitos com esta, conforme disposto no § 4º do art. 167.

Por fim, o princípio da exclusividade, consagrado no art. 165, § 8º da Magna Carta, propugna que só pode constar na lei orçamentária matéria atinente à previsão da receita e fixação da despesa pública. Nas palavras de SILVA, esse princípio impõe que *“a lei orçamentária deverá conter apenas matéria financeira, excluindo-se dela qualquer*

⁹⁰ Ibid., p. 86.

⁹¹ Idem.

*dispositivo estranho à estimativa da receita e à fixação da despesa para o próximo exercício*⁹². Com isto, obstam-se as conhecidas “*caudas orçamentárias*”, medidas de caráter político e demagógico sobre matéria diversa da orçamentária que são introduzidas na lei exatamente em razão da celeridade de sua tramitação no Legislativo⁹³.

3.3.2 Leis Orçamentárias

Do art. 165 da Constituição, depreende-se que no Brasil, em razão da vontade do constituinte, existem três leis orçamentárias, todas de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

A primeira delas, o Plano Plurianual (PPA), é consectária da noção de orçamento-programa. Conforme o art. 165, § 5º, ela deve estabelecer diretrizes, objetivos e metas, de forma regionalizada, a serem perseguidos pela administração pública federal durante o período de quatro anos em que vigorará. É nessa lei que se traçam os objetivos e programas governamentais a longo prazo que servem para orientar o Executivo na elaboração e execução dos orçamentos anuais. Em outras palavras, “*é o planejamento conjuntural para a promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as diversas regiões do País e da estabilidade econômica*”⁹⁴. Nela devem constar principalmente a previsão sobre as despesas de capital (consistentes em investimentos, inversões financeiras e transferência de capital, segundo o art. 12 da Lei 4.320/64) e outras delas decorrentes, embora a própria

⁹² SILVA apud GIACOMONI, op. cit., p. 79.

⁹³ A respeito das “*caudas orçamentárias*”, relata BALEEIRO que “*essa prática abusiva, repugnante à natureza jurídica do orçamento, proliferou sobretudo durante a Primeira República, e, aliás, encontrava símile na vida parlamentar de várias nações cultas. Rui Barbosa, estigmatizando-a, em artigo na Imprensa, em 1900, apontou-lhe a origem nos próprios antecedentes britânicos, como arma dos Comuns contra os Lords, a fim de que estes não pudessem repelir disposições legais inseridas no texto orçamentário. O mau costume atingiu as raias do escândalo quando o Presidente Epitácio Pessoa vetou, em janeiro de 1922, o orçamento para esse exercício, arguindo, em mensagem, monstruosos abusos de que estava grávido o ventre da lei anual. Até nomeações e promoções de funcionários públicos, com invasão das atribuições do Poder Executivo, se escondiam naquele documento de triste memória*”. BALEEIRO, op. cit., p. 418.

⁹⁴ TORRES, op. cit., p. 148.

Constituição também abra espaço para despesas relativas a programas de duração continuada. O Plano Plurianual tem tanta importância na coordenação das atividades estatais, mormente a longo prazo, que o próprio constituinte proibiu que qualquer investimento cuja execução ultrapassasse um exercício financeiro pudesse ser iniciado se não estivesse previsto no PPA ou ainda sem que houvesse lei prevendo a inclusão (art. 167, § 7º da CF).

A segunda lei que compõe o sistema orçamentário é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Trata-se de inovação trazida pela Constituição de 1988, inspirada nas experiências alemã e francesa⁹⁵. Segundo o art. 165, § 2º da Carta Política, nela estarão consignadas as metas e prioridades da administração pública federal (incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente), servindo para orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual ao dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Assim como o PPA, a LDO também serve para orientar a elaboração do orçamento do ano seguinte, contudo tem vigência reduzida, qual seja, de apenas um ano⁹⁶. Em suma, ela é *“um plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais, para ulterior elaboração da proposta orçamentária do Executivo, do Legislativo (arts. 51, IV e 52, XIII), do Judiciário (art. 99, § 1º) e do Ministério Público (art. 127, § 3º)”*⁹⁷.

A terceira e última lei a que se refere o art. 165 da Magna Carta é a Lei Orçamentária Anual (LOA), que compreende o orçamento fiscal, de investimento e da seguridade social, a teor do § 5º do mesmo dispositivo. O orçamento fiscal, aludido no artigo em comento, refere-se a todas as receitas e despesas da União, abrangendo os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Ao lado dele, integram-se também à LOA o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e ainda o orçamento da seguridade social, o qual abarca todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, assim como os

⁹⁵ Ibid., p. 149.

⁹⁶ OLIVEIRA, op. cit., p. 331.

⁹⁷ TORRES, op. cit., p. 149.

fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Como já visto acima, no sistema orçamentário vige o princípio da unidade, logo, embora existam três orçamentos, eles são reunidos em um único documento, harmonizando-se e integrando-se finalisticamente.

3.3.3 Elaboração do Orçamento

O início do processo de elaboração do orçamento se dá com a confecção da proposta orçamentária. A iniciativa para a feitura dessa peça cabe ao chefe do Poder Executivo, tendo em vista que o art. 84, inciso XXIII da Constituição dispõe que é competência privativa do Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento. De fato, nada mais lógico do que atribuir ao Executivo tal tarefa, vez que é sua função precípua administrar a *res publica*. Além disso, consoante DEODATO, “*é ele quem: conhece melhor as necessidades dos serviços e os rendimentos prováveis das receitas; responsabiliza-se pela execução do orçamento; deve apresentar uma homogeneidade incompatível com as discussões de um Parlamento*”⁹⁸. De uma análise combinada dos artigos 2º e 22 da Lei 4.320/64, vê-se que a proposta possui alto teor técnico, sendo composta, de modo sucinto, da mensagem do chefe do Executivo ao Legislativo, do projeto de lei do orçamento a ser aprovado pelo Congresso, de tabelas explicativas e de especificações especiais de trabalhos, estrutura essa válida para os três níveis de governo.

Após a elaboração da proposta, tem-se início a segunda fase do processo orçamentário, a qual terá lugar no Poder Legislativo. Uma vez enviada ao Congresso, a proposta é recebida em primeiro lugar por uma Comissão Mista permanente formada por Senadores e Deputados, que terá a incumbência de analisar o projeto e sobre ele emitir um parecer. É nesse momento também que são apresentadas as emendas parlamentares ao orçamento que, da mesma forma, serão analisadas pela Comissão

⁹⁸ DEODATO, op. cit., p. 297.

Mista. Para que sejam aprovadas, as referidas emendas devem preencher os requisitos constantes do § 3º do art. 166 da Constituição, ou seja, elas devem: ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa (exceto quando incidirem sobre dotações para pessoal e seus encargo, serviço da dívida ou transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal); e devem ter relação com a correção de erros ou omissões ou ainda com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Uma vez analisada e emendada, a proposta orçamentária é, então, levada ao plenário para votação. Ela será realizada em sessão conjunta das duas casas do Congresso Nacional e, sendo aprovado, o projeto deverá ser devolvido para a sanção do chefe do Executivo até o encerramento da sessão legislativa (art. 35, § 2º, inciso III). Após, será a lei promulgada e devidamente encaminhada para a publicação. Com isso, encerra-se o processo de elaboração orçamentária.

4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

De tudo quanto acima já foi colocado, é possível concluir, ainda que parcialmente, que a Constituição estabelece para o Estado brasileiro um modelo de democracia semidireta. Ao lado dos tradicionais mecanismos de representação, aposta a Carta Magna em formas complementares de participação direta do cidadão na tomada de decisões políticas a fim de produzir um aprofundamento democrático em nossa sociedade. Isso ocorre pois, ao instituir aberturas pelas quais o cidadão pode produzir *inputs* políticos democráticos, não só permite o acesso real e efetivo do cidadão ao exercício da atuação política, como também acarreta um efeito pedagógico importante no sentido de motivar a participação popular.

Por outro lado, demonstrou-se também que, dentro da estrutura do Estado contemporâneo, o orçamento público ocupa lugar de singular importância. Para além de ser mera peça contábil apta a racionalizar a atividade estatal, o orçamento exerce também outras funções determinantes para o Estado e para a sociedade, nomeadamente a função política, no sentido de que o orçamento significa a alocação de recursos públicos escassos e limitados em áreas sociais específicas, determinando escolhas de investimento e satisfação da necessidade de certos grupos em detrimento de outros. As decisões orçamentárias são, nessa toada, decisões políticas de fundamental importância para a nação as quais devem, por isso mesmo, ser tomadas democraticamente. Em nosso sistema, esse tipo de legitimação democrática acontece principalmente por meio da representação, uma vez que são os agentes políticos eleitos que protagonizam o processo orçamentário, seja elaborando a proposta de lei (Poder Executivo) ou ainda aprovando o projeto de orçamento (Poder Legislativo).

Porém, para um aprimoramento democrático nessa área social sensível, a aposta não deve ser feita em mecanismos representativos, como já tradicionalmente positivados em muitos ordenamentos jurídicos. Como dito antes, há uma crise de representatividade dentro do sistema democrático indireto, fruto, dentre outros motivos, do fundamento ficcional no qual ele se apoia. Dessa forma, defende-se aqui a abertura no orçamento de meios diretos de participação política que serviriam não somente a

legitimar, como também aproximar a escolha orçamentária das necessidades populares. Tal necessidade é premente no Brasil ainda mais porque, por sua história autoritarista e patrimonialista, nota-se um patente desvirtuamento das práticas orçamentárias, que são orientadas muitas vezes de acordo com um padrão clientelista e não republicano, conforme leciona SANTOS. Nas palavras do autor:

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. Um bom exemplo disto foi o escândalo do “orçamento mafioso”, tornado público em 1993, envolvendo a comissão do Congresso que verifica o orçamento da União. Nesse ano, a proposta orçamentária da União teve mais de 72 mil “emendas” por parte de deputados e senadores, e uma grande parcela dos recursos foi destinada a entidades fantasmas. Segundo a Comissão Parlamentar de Inquérito, a distribuição incorreta de despesas sociais elevou-se a 64% do total⁹⁹.

Tal fato põe a lume a necessidade de se criarem mecanismos que permitam a direta participação social na elaboração e execução do orçamento. Passo importante nessa direção foi dado primeiramente pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Neste diploma, no inc. I do parágrafo único do art. 48, prescreve-se que a Administração Pública, com o fito de dar concretude à transparência da gestão fiscal, deve incentivar a participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Outro avanço importante na matéria ocorreu a partir do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Conforme preceitua o art. 2º, inc. II, é assegurada a participação popular e a participação das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Também se impõe no inciso XIII do mesmo dispositivo a audiência da população interessada nos casos em que haja processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio

⁹⁹ SANTOS, Boaventura de Souza. **Orçamento participativo em Porto Alegre**: para uma democracia redistributiva. *In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 465.

ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança dessa mesma população. Essa Lei ainda privilegia o papel das audiências públicas, impondo a sua obrigatoriedade em certos casos, como para a legitimação do plano diretor (art. 40, § 4º, inc. I), além de alçá-la como instrumento de garantia da gestão democrática da cidade (art. 43, inc. III).

A despeito dessas inovações, defende-se aqui um maior avanço nesse terreno¹⁰⁰. Para tanto, busca-se na experiência do Orçamento Participativo pioneiramente praticado em Porto Alegre um horizonte interessante de reflexão para um possível progresso na área. Conforme MINGHELLI, *“o orçamento participativo referente à experiência de participação popular da cidade de Porto Alegre tem-se revelado como um importante instrumento de inovação orçamentária, superando métodos convencionais de planejamento e orçamentação”*¹⁰¹. Mais do que uma nova técnica orçamentária, o Orçamento Participativo opera com uma nova lógica de participação política e de planejamento, ou seja, *“identifica-se no Orçamento Participativo a possibilidade de geração de consensos políticos que atuam como esferas de legitimação e correção das atividades da administração pública”*¹⁰². Apesar de praticado em outras cidades do Brasil e do exterior, apresentando variações em seu formato e dinâmica, analisar-se-á aqui o caso particular da capital gaúcha por ser apontado de forma unânime entre os doutrinadores como o mais substancial e duradouro do país, além de ser o berço dessa inovadora prática orçamentária.

¹⁰⁰ Caso típico da necessidade de se aprimorar esses mecanismos de democracia direta é o da cidade de Curitiba. Mesmo com a obrigatoriedade do incentivo da participação popular no processo orçamentário, foram realizadas apenas nove audiências públicas durante o ano de 2010 nas quais os cidadãos puderam opinar sobre as necessidades de investimento em seus respectivos bairros a serem feitos no ano de 2011. O número total de participantes nas audiências foi de duas mil pessoas, segundo dados veiculados pela Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba. Tal quantidade de audiências e de participantes é ínfima, tendo em conta que a população da capital paranaense chega a ser superior a um milhão e setecentas mil pessoas, conforme dados do IBGE. Disponível em: <www.curitiba.pr.gov.br/noticias/prefeitura> e <www.ibge.gov.br/cidadesat>. Ambos acessados em 21/07/2011.

¹⁰¹ MINGHELLI, op. cit., p. 63 e 64.

¹⁰² Idem.

4.1 Surgimento

O orçamento participativo começou a se desenhar em Porto Alegre em 1988, ano no qual o Partido dos Trabalhadores (PT) saiu vitorioso nas eleições municipais daquela cidade. Logo após o prélio, o partido recém-eleito se viu em dúvida sobre o modo de governar: deveria o governo que se iniciava ser um governo para os trabalhadores ou, por outro lado, ser um governo para todos, embora focado nas classes populares¹⁰³? Prevaleceu, após discussões internas do partido, a primeira orientação, vindo o PT a optar por um governo particularista, compromissado com o interesse dos trabalhadores. Tal posição, que pretendia dar poderes aos conselhos populares emergentes nas diversas comunidades para influir na gestão e no orçamento municipal, não tardou a se mostrar equivocada por ser deveras “romântica”, segundo o próprio vice-prefeito da época, Tarso Genro, afirmou¹⁰⁴.

Havia três principais motivos que impediam as intenções do então governo. Primeiramente, os dirigentes das comunidades não tinham uma cultura de participação institucionalizada. Eles haviam sido educados dentro de uma lógica de confronto e protesto, de tal modo que não sabiam atuar em espaços de negociação a fim de compatibilizarem reivindicações dissonantes de diversas comunidades. Em segundo lugar, esses mesmos dirigentes, além de terem sido educados para a confrontação, estavam imersos também em uma cultura clientelista já tradicional na política brasileira. Assim, como as estruturas de poder dentro das comunidades estavam organizadas dentro dessa lógica, corria-se o perigo de, dando poder a esses conselhos populares, transformar o carreirismo comunitário em carreirismo político. Por fim, acresça-se como último empecilho o evidente engessamento do orçamento da capital gaúcha naquele período. Para se ter uma ideia do desequilíbrio orçamentário que a cidade passava, no exercício de 1989 aproximadamente 96% das receitas já estavam comprometidas para suportar o gasto com o funcionalismo público, dispondo o Executivo de apenas de 3,2% do total de recursos para que pudesse fazer investimentos¹⁰⁵.

¹⁰³ BOAVENTURA, op. cit., p. 500.

¹⁰⁴ Ibid., p. 501.

¹⁰⁵ Ibid., p. 502.

Era necessário reverter esse quadro que inviabilizava a implementação de vias para a efetiva participação popular no orçamento. O primeiro passo era o mais lógico: aumentar a capacidade financeira do município, que se via virtualmente falido. Para tanto, foi preciso implementar uma reforma fiscal profunda, adotando, dentre outras medidas, o aumento a carga tributária, a indexação do valor das taxas municipais à inflação, a instituição da progressividade em alguns impostos, etc. Um segundo passo rumo à consolidação do Orçamento Participativo seria a mudança de percepção do próprio governo. Segundo AVRITZER, “no seu programa o PT defendia a idéia de conselhos operários que gerariam conselhos da cidade, que por sua vez constituiriam uma forma paralela de administração [...]. Assim, o PT não tinha originalmente uma proposta de orçamento participativo, mas apenas uma proposta genérica de governo participativo”¹⁰⁶. Firmando-se o objetivo de, de fato, proporcionar uma abertura na estrutura de governo para que o povo pudesse fazer decisões acerca da política municipal (e, conseqüentemente, no orçamento), era imperioso buscar medidas para que isso se concretizasse.

De início, introduziram-se espaços de participação popular nas secretarias, especialmente nas de educação, saúde e planejamento. Porém, com um corpo clientelista e tecnocrático¹⁰⁷, a Secretaria de Planejamento não se mostrava apta a ser o catalisador adequado às mudanças pretendidas pelo governo no campo da participação popular. Por isso, passo crucial foi dado quando se centralizou na Coordenação de Relações com as Comunidades (CRC) todas as demandas feitas pela comunidade à Administração Municipal¹⁰⁸. Esse órgão municipal ganhou tal importância que mais tarde seria responsável, junto com o Gabinete de Planejamento (outro órgão ligado diretamente com o Gabinete do Prefeito), pela coordenação do Orçamento

¹⁰⁶ AVRITZER, Leonardo. **Modelos de deliberação democrática**: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 574.

¹⁰⁷ SANTOS, op. cit., 503.

¹⁰⁸ Sintetizando bem essas primeiras atitudes política do governo do PT para o surgimento do Orçamento Participativo, relata AVRITZER: “Desse modo, quatro passos em direção à constituição do orçamento participativo coincidiram no começo da administração Olívio Dutra: a preocupação do movimento comunitário com o controle do orçamento e sua definição em nível local; a ênfase dada pelo Partido dos Trabalhadores à participação em conselhos; e a iniciativa descentralizada de diversas secretarias, inclusive a secretaria do planejamento, de encorajar a participação popular e, pouco depois, a iniciativa de centralizar todas as formas de participação na CRC”. AVRITZER, op. cit., p. 575.

Participativo¹⁰⁹. Ainda faltavam, contudo, medidas para que houvesse uma efetiva cogestão no orçamento público. Nesse sentido, além de se terem importado concepções de planejamento estratégico oriundas da experiência de Salvador Allende no Chile, também se tomaram providências para que houvesse uma intermediação entre o Poder Executivo e as organizações comunitárias, de modo a tomar possível que da interação entre os agentes políticos e as demandas populares resultasse um orçamento público realista e eficiente¹¹⁰. Isso se traduziu na elaboração de estruturas e processos de participação que ficariam conhecidos como Orçamento Participativo, os quais até os dias de hoje são constantemente aperfeiçoados. Ele foi se “*estruturando a partir das experiências locais, de acordo com as práticas e necessidades desenvolvidas pelos cidadãos do município de Porto Alegre; caracteriza-se, pois, como uma estrutura aberta, em constante mutação e adaptação ao desenvolvimento da consciência da cidadania*”¹¹¹.

4.2 Estrutura do Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo apresenta hoje uma estrutura hoje assaz complexa e refinada. Contudo, o processo de elaboração é guiado, conforme SANTOS, por três princípios básicos:

1. todos os cidadãos têm direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, pelo menos 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;

¹⁰⁹ De fato, a centralização de todas as demandas na CRC mudou completamente a função desse órgão. Segundo AVRITZER, a CRC era “*uma entidade que já existia mas que não desempenhava nenhum papel relevante no processo participativo na cidade, apenas fornecendo certificados de utilidade pública*”. Após o elastecimento de suas atribuições, a CRC “*tornou-se, assim, central no surgimento do OP*”. AVRITZER, op. cit., p. 575.

¹¹⁰ SANTOS, op. cit., p. 504.

¹¹¹ MINGHELLI, op. cit., p. 66.

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.¹¹²

Além desses princípios, o Orçamento Participativo estrutura-se a partir de um conjunto de instituições que instrumentalizam o processo de tomada de decisões do governo. A Figura 1 abaixo colacionada demonstra esquematicamente o desenho institucional presente hoje no município, o qual possui, basicamente, três instâncias.

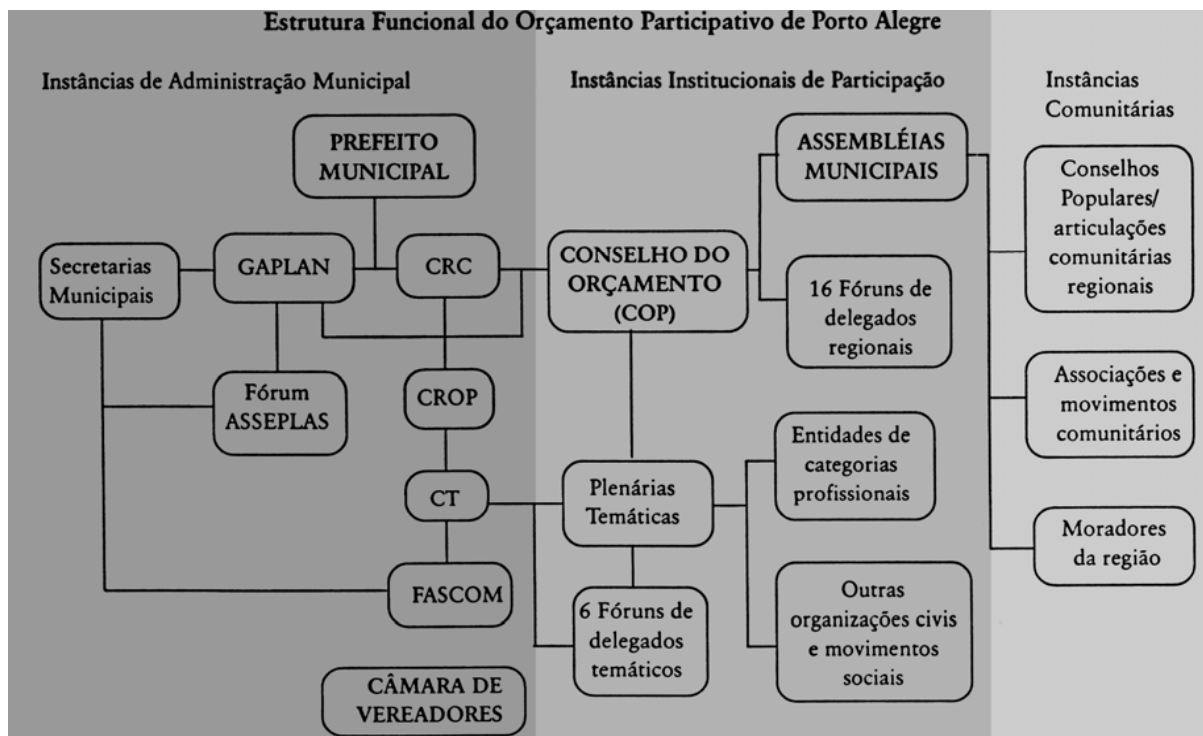


Figura 1 – Estrutura Funcional do Orçamento Participativo de Porto Alegre
Fonte: FEDOZZI¹¹³

A primeira delas, representada na extrema esquerda do quadro acima e em tom de cor mais escuro, consiste num conjunto de órgãos pertencentes à Administração Pública Municipal cuja função é, em linhas gerais, gerir o debate orçamentário com os cidadãos. Essa instância é formada pelas seguintes unidades administrativas:

¹¹² SANTOS, op. cit., p. 467.

¹¹³ FEDOZZI *apud* MINGHELLI, Marcelo. **Estado e Orçamento**: uma cartografia jurídico-política para a consolidação do orçamento participativo. 2009, p. 114. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009, p. 120.

Secretarias Municipais, Gabinete de Planejamento (Gaplan), Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), Fórum das Assessorias de Planejamento (Asseplas), Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROP), Coordenadores Temáticos (CT) e Fórum das Assessorias Comunitárias (Fascom). Dentre esses órgãos, sobressaem-se em importância a CRC e o Gaplan. Pode-se dizer que a primeira, consoante SANTOS, *“quer diretamente, quer através dos seus coordenadores regionais e temáticos (CROPs e CTs), é um organismo mediador que estabelece a ligação do governo municipal com os dirigentes comunitários e associações”*¹¹⁴. Ela exerce, portanto, um papel de intermediadora entre o Estado e a sociedade civil. Já o Gaplan possui competência diversa, mas igualmente crucial: é ele o responsável por operacionalizar as demandas sociais trazidas pelos cidadãos, de modo que as exigências colhidas no complexo sistema de intermediação entre o Governo e a sociedade se traduzam em ações municipais técnica e economicamente viáveis. Para tanto, o Gaplan as submete a critérios gerais, técnicos e econômicos¹¹⁵. No Quadro 1, abaixo, encontram-se detalhadamente explicitadas as unidades administrativas, suas respectivas funções, bem como sua composição, de modo a facilitar a compreensão desse complexo sistema.

¹¹⁴ SANTOS, op. cit., p. 469.

¹¹⁵ A título de exemplo, o regimento interno do Orçamento Público exige como requisitos mínimos para a pavimentação de vias, quanto ao critério da 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.

Regimento Interno disponível em <<http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op>>. Acessado em 08/08/2011.

Quadro 1 - Demonstração de atribuições, composição e organização básica

	Gaplan Gabinete de planejamento	Fórum das Asseplas Assessoria de Planejamento	CRC - Coordenação das relações com a Comunidade	Fascom - Fórum das assessoriais 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 investimento 3-Coordena a elaboração da proposta orçamentária do ano seguinte	Discute os procedimentos técnico- administrativo 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: MINGHELLI¹¹⁶

Na segunda instância de participação, situada na extrema esquerda da Figura 1 e em cor clara, situam-se as organizações comunitárias autônomas em relação ao governo. Elas são organizações de base regional que têm como objetivo a “*mediação entre a participação dos cidadãos e a deliberação das prioridades para as regiões do município*”¹¹⁷, tais como os conselhos populares, as uniões de vilas, as articulações regionais, dentre outras formas associativas que nascem no meio social. Exatamente porque são estruturas autônomas dentro da comunidade, sua organização depende do nível de mobilização dos moradores de cada bairro ou área do Município, motivo pelo qual não aparecem de modo uniforme dentro das diferentes regiões da cidade. Além

¹¹⁶ MINGHELLI, op. cit., p. 121.

¹¹⁷ Idem.

das formas de estrutura organizacional, também variam os modelos de participação adotados por estas unidades comunitárias, bem como os formatos de funcionamento, tudo a depender das tradições associativas locais.

A terceira e última instância, situada no meio da Figura 1 e de cor intermediária, é constituída por instituições permanentes de participação comunitária e tem justamente por função mediar as outras duas instâncias. Em outras palavras, são os órgãos componentes dessa instância que realizam “*os procedimentos concernentes à sua dinâmica de modo a viabilizar a co-gestão dos recursos públicos e a prestação de contas do Executivo às comunidades sobre as decisões nas alocações das verbas orçamentárias*”¹¹⁸.

4.3 Dinâmica do Orçamento Participativo

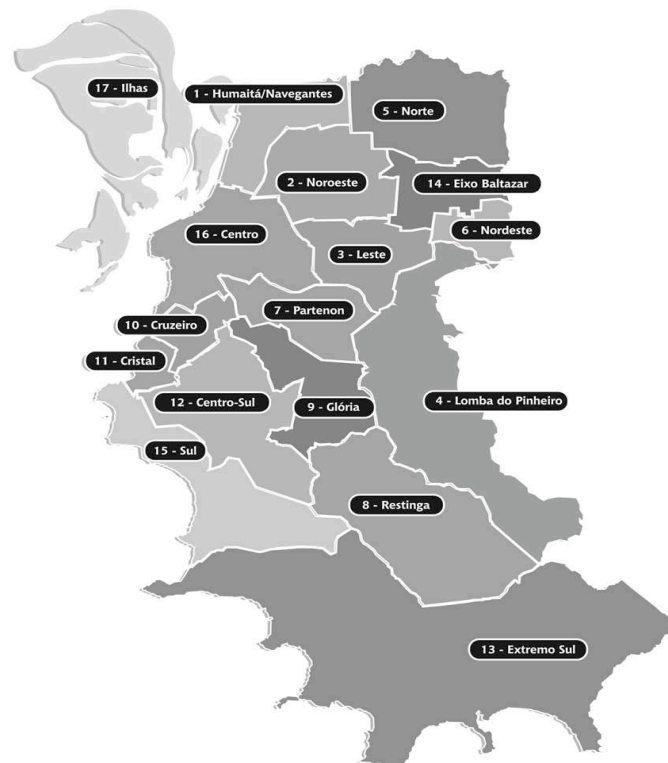
O Orçamento Participativo de Porto Alegre tem seu funcionamento regulado por um Regimento Interno próprio e, conforme MINGHELLI, pode ser dividido basicamente em três etapas de desenvolvimento:

- 1- primeira etapa – realização das Assembléias 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 OP¹¹⁹.

Na primeira delas, como é possível perceber, abrem-se duas modalidades de participação: a regional e a temática. A participação regional ocorre a partir da divisão da cidade em 17 regiões, segundo critérios socioespaciais e da própria tradição associativa das diferentes regiões. Nelas, só podem participar os cidadãos que habitam na respectiva região, uma vez que são discutidas matérias de interesse regional. Essa divisão pode ser melhor visualizada na Figura 2 abaixo:

¹¹⁸ Ibid., p. 122.

¹¹⁹ Ibid., p. 124.



<p>Região 01 – Humaitá / Navegantes Bairros: Anchieta, Farrapos, Humaitá, Navegantes, São Geraldo</p>	<p>Região 10 – Cruzeiro Bairros: Medianeira, Santa Tereza</p>
<p>Região 02 – Noroeste Bairros: Boa Vista, Cristo Redentor, Higienópolis, Jardim Itú, Jardim Lindóia, Jardim São Pedro, Passo D'areia, Santa Maria Goretti, São João, São Sebastião, Vila Floresta, Vila Ipiranga</p>	<p>Região 11 – Cristal Bairro: Cristal</p>
<p>Região 03 – Leste Bairros: Bom Jesus, Chácara das Pedras, Jardim Carvalho, Jardim do Salso, Jardim Sabará, Três Figueiras, Vila Jardim</p>	<p>Região 12 – Centro-sul Bairros: Camaquã, Campo Novo, Cavalhada, Nonoai, Teresópolis, Vila Nova</p>
<p>Região 04 – Lomba do Pinheiro Bairros: Agronomia, Lomba do Pinheiro</p>	<p>Região 13 – Extremo-sul Bairros: Belém Novo, Chapéu do Sol, Lageado, Lami, Ponta Grossa</p>
<p>Região 05 – Norte Bairro: Sarandi</p>	<p>Região 14 – Eixo Baltazar Bairros: Passo das Pedras, Rubem Berta</p>
<p>Região 06 – Nordeste Bairro: Mário Quintana</p>	<p>Região 15 – Sul Bairros: Guarujá, Hípica, Ipanema, Pedra Redonda, Serraria, Tristeza, Vila Assunção, Vila Conceição</p>
<p>Região 07 – Partenon Bairros: Cel. Aparício Borges, Partenon, Santo Antônio, São José, Vila João Pessoa</p>	<p>Região 16 – Centro Bairros: Azenha, Bela Vista, Bom Fim, Centro, Cidade Baixa, Farroupilha, Floresta, Independência, Jardim Botânico, Menino Deus, Moinhos de Vento, Mont Serrat, Petrópolis, Praia de Belas, Rio Branco, Santa Cecília, Santa</p>
<p>Região 08 – Restinga Bairro: Restinga</p>	<p>Região 17 – Ilhas Bairros: Arquipélago (Ilhas das Flores, da Pintada, do Pavão e Grande dos Marinheiros)</p>
<p>Região 09 – Glória Bairros: Belém Velho, Cascata, Glória</p>	

Figura 2 – Regionalização do OP

Fonte: Adaptado do Regimento Interno da OP

Já a participação temática, que só foi estabelecida em 1994, tem como objetivo aumentar a participação popular de outros setores da sociedade no processo orçamentário e melhorar, assim, a qualidade e complexidade da participação. Isto porque nessas reuniões qualquer cidadão pode participar, sendo debatidas questões específicas mas de interesse e repercussão para toda a cidade. As Assembleias temáticas funcionam, desse modo, como um complemento às regionais, eis que, havendo também instâncias nas quais é franqueada a participação de pessoas de diferentes regiões, é possível definir um plano estratégico eficiente para a cidade toda, evitando que o Orçamento Participativo se resuma à criação de políticas regionalizadas. A base temática, hoje, possui os seguintes temas: circulação, transportes e mobilidade urbana; saúde e assistência social; educação, esporte e lazer; cultura; desenvolvimento econômico, tributação e turismo; habitação, organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental¹²⁰.

A despeito da diferença na agenda de discussão, as Assembleias Regionais e Temáticas ocorrem de modo concomitante e possuem também a mesma dinâmica, sendo colocadas dentro da primeira etapa do processo orçamentário popular. Segundo SANTOS, esta etapa possui três objetivos primordiais: *"definir e escalonar as exigências e as prioridades regionais ou temáticas; eleger os delegados para os Fóruns de delegados e os conselheiros do COP; avaliar o desempenho do Executivo"*¹²¹. Ela é realizada em duas rodadas ou ciclos de deliberação. De acordo com FEDOZZI:

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:

¹²⁰ O Regimento Interno do OP é claro e objetivo ao sintetizar a função das Assembleias Regionais e Temáticas. Com efeito, dispõe o referido Regimento que: *"A cidade de Porto Alegre está dividida em 17 Regiões e 6 Temáticas. Todo cidadão pode participar da discussão do OP na sua Região e nas Temáticas, sendo que na Região discute e define os investimentos e serviços específicos e sua base geográfica, nas Temáticas discute e define diretrizes, investimentos e serviços para toda a cidade, isto é, obras estruturais e grandes projetos"*.

¹²¹ SANTOS, op. cit., p. 471.

- 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 região¹²².

Ambas as rodadas são realizadas anualmente, estando abertas para a participação de qualquer habitante ou associação. Nelas estão presentes ainda delegados do Executivo a quem é acometida a responsabilidade da coordenação da Assembleia. Entre essas rodadas, contudo, realizam-se reuniões intermediárias de primordial importância. São reuniões realizadas pelas associações ou organizações comunitárias que têm como objetivo hierarquizar as prioridades e definição das obras nas sub-regiões¹²³. Mais tarde, nas plenárias temáticas ou regionais, lutar-se-á por essas listas de prioridades elaboradas nas reuniões intermediárias. Embora elogiáveis do ponto de vista formalmente democrático, eis que essas reuniões se desenvolvem a partir da própria iniciativa popular (sem interferência, portanto, do Estado), nota-se certo desvirtuamento dessas instâncias de participação. É que, conforme SANTOS, *“nas reuniões intermediárias há muita discussão e votação, mas por vezes as negociações reais, aquelas que conduzem às propostas que irão ser votadas, desenrolam-se nos bastidores em reuniões informais dos líderes comunitários”*¹²⁴.

De qualquer modo, as necessidades e exigências sociais são propostas e debatidas nessas reuniões intermediárias. As diversas regiões devem discutir a respeito de dezessete temas¹²⁵ e, ao final, definir aquelas que são prioridades para a região ou para a temática bem como as obras preferenciais dentro destes setores. A hierarquização definitiva será feita na segunda rodada das Assembleias de acordo com o Regimento Interno do Orçamento Público, que dispõe que a pessoa, ao se credenciar, recebe uma cédula para exercer o voto. Após as discussões, a eleição é

¹²² FEDOZZI *apud* MINGHELLI, op. cit., p. 125.

¹²³ AVRITZER, op. cit., p. 578.

¹²⁴ SANTOS, op. cit., p. 475.

¹²⁵ São eles: saneamento básico (drenagem/dragagem e água/esgoto cloacal); política habitacional; pavimentação; juventude; acessibilidade e mobilidade urbana; transporte e circulação; saúde; assistência social; educação; áreas de lazer; esporte e lazer; iluminação pública; desenvolvimento econômico; turismo; cultura; saneamento ambiental.

feita da seguinte forma: cada participante deverá escolher quatro dentre os dezessete temas possíveis, atribuindo uma nota a cada tema de acordo com a prioridade com que entende que a matéria deva ser tratada no orçamento municipal. Dessa forma, receberá nota 4 a primeira prioridade, nota 3 a segunda e assim por diante. O mesmo acontece quanto à hierarquização das obras sugeridas pelos cidadãos dentro de cada setor. Após sua contabilização, da qual saem as quatro prioridades para cada região e para cada temática, os resultados são enviados para o Executivo. Este, por sua vez, receberá as listas de prioridades e fará uma nova contabilização, aplicando o mesmo critério de notas acima mencionado aos resultados de todas as regionais, retirando daí as três prioridades globais para a elaboração do orçamento do Município¹²⁶. No orçamento de 2010, por exemplo, foram eleitas como prioridades os setores de habitação (51 pontos), educação (44 pontos) e a assistência social (34 pontos)¹²⁷.

Encerrada essa fase, segue-se a segunda etapa do processo do OP, na qual são formadas as instituições de participação comunitária, isto é, o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e os Fóruns de Delegados (dezesseis regionais e seis temáticos). Os Fóruns, que se realizam uma vez por mês, podem ser qualificados como *“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”*¹²⁸. Os delegados que deles participam são eleitos na primeira rodada de assembleias ou ainda nas reuniões intermediárias e têm suas competências delimitadas pelo art. 32 do Regimento do OP, dentre as quais se destacam as funções de supervisão de obras e de intermediação entre o COP e as regiões ou áreas temáticas. Já o Conselho do Orçamento Participativo, considerado órgão central de participação no OP, é a instância em que, por excelência, se estabelece a mediação entre os cidadãos, entidades associativas comunitárias e o governo. Conforme FEDOZZI:

Nele os representantes comunitários tomam contato com as finanças

¹²⁶ SANTOS, op. cit., p. 476.

¹²⁷ Dados do sítio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op>>. Acessado em 08/08/2011.

¹²⁸ MINGHELLI, op. cit., p. 126.

municipais e defendem as prioridades das regiões e temáticas. Nas sessões do Conselho, realizadas ao longo do segundo semestre – em dias e horários fixos na semana – processam-se as mediações institucionais visando às principais decisões do Orçamento Participativo¹²⁹.

Os conselheiros são eleitos na segunda rodada das assembleias e são em número de dois (além de seus respectivos substitutos) para cada região ou temática. O método de escolha é o de eleição direta, sendo organizadas “chapas” (listas fechadas de dois candidatos a titulares e dois a substitutos) para concorrer aos cargos. No caso de haver mais de uma “chapa” concorrendo, aplica-se a regra de proporcionalidade exposta no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – Sistemática de eleição

Percentual dos votos	Titular	Suplente
24,9% ou menos	Não elege	nenhum
25,0% a 37,5%	Nenhum	1
37,6% a 44,9%	Nenhum	2
45,0% a 55,0%	1	1
55,1% a 62,5%	2	nenhum
62,2% a 75,0%	2	1
Mais de 75,0%	2	2

Fonte: SANTOS¹³⁰

Além dos conselheiros das regionais e das temáticas, completam a formação do COP, segundo o art. 3º do regimento interno do OP, um conselheiro titular e o respectivo suplente eleito pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e dois representantes titulares e os respectivos suplentes oriundos do Executivo Municipal (um deles representante da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMCPGL) e o outro representante do Gabinete de Programação Orçamentária). Todos os integrantes da COP possuem direito a voz, sendo limitado, contudo, o direito de voto aos conselheiros das regionais, das temáticas e da UAMPA.

Por fim, tem início, após a formação do COP e dos Fóruns, a terceira etapa do

¹²⁹ MINGHELLI, op. cit., p. 127.

¹³⁰ SANTOS, op. cit., p. 480.

processo do OP, que consiste em uma fase de trabalho destinada a especificar o orçamento. Se até agora o funcionamento do OP era destinado a “colher” da comunidade as obras e prioridades de investimento que ela própria entendia necessários realizar para o aprimoramento da cidade, a partir desse momento o OP se volta para a viabilização dessas demandas, fazendo traduzir, tanto quanto possível, a vontade popular na proposta orçamentária. Esse esforço é compartilhado tanto pelo Governo quanto pelas instâncias participativas. No caso do Poder Público, este inicia, durante o mês de agosto, a elaboração do orçamento municipal tentando conciliar as demandas populares com aquelas institucionais, oriundas das secretarias e outros órgãos do governo. Já o COP funcionará em dois momentos distintos. Num primeiro, enquanto o Executivo planeja o orçamento, o Conselho *“elabora e discute os critérios para a distribuição dos recursos de investimento, além de definir um cronograma de reuniões e o próprio regimento interno”*¹³¹. Quando a proposta orçamentária já estiver finalizada, o COP então partirá para o segundo momento, no qual deliberará sobre essa matriz segundo as prioridades decididas nas assembleias. *“Nessa fase, a partir da proposta inicial do Governo, os conselheiros votam, por exemplo, quantas vias serão pavimentadas, que volume de recursos será dedicado à saúde, à habitação, etc. Também discutem obras de vulto ou estruturais, propostas pelas temáticas ou pelo próprio governo”*¹³². Obviamente, a discussão do Conselho sobre os investimentos estará limitada à receita disponível, observados sempre as despesas obrigatórias e os gastos mínimos constitucionais (a exemplo do que ocorre nas áreas de saúde e educação).

Uma vez aprovada a proposta orçamentária pelo COP, ela é então remetida, até o dia 30 de setembro, para a Câmara de Vereadores a fim de que seja discutida e aprovada como Lei Orçamentária. Mesmo na etapa legislativa, há um acompanhamento no trâmite da proposta, momento no qual o COP segue os debates na Câmara, mobilizando, caso seja necessário, as comunidades para exercer pressão sobre os vereadores. Ao mesmo tempo em que isso acontece, o próprio Conselho do Orçamento realiza diversas reuniões de setembro a dezembro com o intuito de preparar o plano de

¹³¹ MINGHELLI, op. cit., 129.

¹³² SANTOS, op. cit., p. 484.

investimentos, “o qual inclui uma lista pormenorizada das obras e atividades que o conselho considera prioritárias, e, portanto, a distribuição específica dos recursos programada para cada região e para temática específica”¹³³, segundo o resultado do pleito das regiões e temáticas. Participam também dessas reuniões representantes do Executivo, os quais podem propor obras de interesse geral do Município ou ainda aquelas tidas como necessárias para determinada região segundo critérios técnicos. Esse plano é, ao final, publicado, transformando-se no “documento básico de fiscalização dos representantes comunitários e da prestação de contas que o Executivo realiza nas instâncias do Orçamento Participativo”¹³⁴.

Interessante notar que a distribuição de recursos nos diferentes setores e obras considerados prioritários dentro da sistemática do Orçamento Participativo não se dá de forma aleatória. Ela obedece às regras estabelecidas no Regimento Interno, o qual dispõe que a metodologia de distribuição de recursos deve seguir três critérios gerais: população total da região, prioridade temática eleita pela própria região e carência do serviço ou infraestrutura. Cada um desses critérios enseja uma nota de um a quatro, variando de modo diretamente proporcional. Assim, por exemplo, quanto maior a população de determinada região, maior nota será a ela atribuída. Além disso, cada critério tem um peso diferente, de modo que, para se chegar ao peso total de uma dada exigência regional específica, é preciso multiplicar a nota dada à demanda pelos pesos de cada um dos critérios. O resultado final desse cálculo é que determina a porcentagem de recursos que a região receberá em cada setor específico. Abaixo, o Quadro 3 minudencia a divisão de notas em cada critério, enquanto que o Quadro 4 explicita o procedimento de distribuição de investimentos no caso do orçamento de 1997, tomando como exemplo o setor de pavimentação:

Quadro 3 – Critérios, pesos e notas para a distribuição dos investimentos

POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO	
PESO 2	
Até 25.000 habitantes	nota 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
CARÊNCIA DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA	
PESO 4	
De 0,01% a 14,99%	nota 01

¹³³ Idem.

¹³⁴ FEDOZZI *apud* MINGHELLI, op. cit., p. 130.

De 15% a 50,99%	nota 02
De 51% a 75,99%	nota 03
De 76% em diante	nota 04
PRIORIDADE TEMÁTICA DA REGIÃO	
PESO 5	
Quarta prioridade	nota 01
Terceira prioridade	nota 02
Segunda prioridade	nota 03
Primeira prioridade	nota 04

Fonte: Adaptado do Regimento Interno.

Quadro 4 – Metodologia para distribuição de investimentos em pavimentação

Região	CRITÉRIOS E PESOS												Distâncias (5) (metros)
	Carências (1)			População Total (2)			Prioridade da Região (3)			Nota (Total) (4)			
	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	Peso	Nota	Subtotal	%			
	3	1	3	2	2	4	3	0	0	7	2,7		
1) Humaitá-Navegantes-Ilhas	3	1	3	2	2	4	3	0	0	7	2,7	534	
2) Noroeste	3	1	3	2	3	6	3	1	3	12	4,6	916	
3) Leste	3	1	3	2	3	6	3	3	9	18	6,9	1.374	
4) Lomba do Pinheiro	3	3	9	2	1	2	3	2	6	17	6,5	1.298	
5) Norte	3	1	3	2	2	4	3	3	9	16	6,1	1.221	
6) Nordeste	3	2	6	2	1	2	3	2	6	14	5,3	1.069	
7) Partenon	3	1	3	2	3	6	3	4	12	21	8,0	1.603	
8) Restinga	3	1	3	2	1	2	3	4	12	17	6,5	1.298	
9) Glória	3	2	6	2	1	2	3	4	12	20	7,6	1.527	
10) Cruzéiro	3	1	3	2	2	4	3	0	0	7	2,7	534	
11) Cristal	3	1	3	2	1	2	3	3	9	14	5,3	1.069	
12) Centro Sul	3	2	6	2	3	6	3	4	12	24	9,2	1.832	
13) Extremo Sul	3	4	12	2	1	2	3	4	12	26	9,9	1.985	
14) Eixo da Balazar	3	1	3	2	2	4	3	4	12	19	7,3	1.450	
15) Sul	3	1	3	2	2	4	3	4	12	19	7,3	1.450	
16) Centro	3	1	3	2	4	8	3	0	0	11	4,2	840	
TOTAL										262	100	20.000	

Fonte: SANTOS¹³⁵

(1) Critério: "Carência de serviços públicos e/ou infra-estruturas" (Peso 3).

(2) Critério: "População Total da Região" (Peso 2).

(3) Critério: "Prioridades escolhidas para a Região" (Peso 3).

(4) Pontuação total obtida e sua proporção em relação ao total.

(5) Distância total de ruas a serem pavimentadas na região, em metros (proporção calculada a partir de (4), em relação ao total de 20 quilômetros).

O ciclo do Orçamento Participativo, a esta altura, está quase completo. Ainda serão realizadas discussões, durante os meses de novembro a janeiro, nos fóruns temáticos e regionais sobre o regimento interno, nos quais serão cogitadas possíveis alterações no regulamento do OP. Após um recesso em fevereiro, serão realizadas reuniões preparatórias em março e abril, momento no qual serão prestadas as contas do orçamento do ano anterior, além de ser apresentado o novo Regimento. Nota-se, assim, que a sistemática do Orçamento Participativo não se resume à definição da própria peça orçamentária, mas também inclui uma dimensão fiscalizatória e de avaliação do que foi realizado. Abaixo, a Figura 3 resume aproximadamente o ciclo completo do OP.

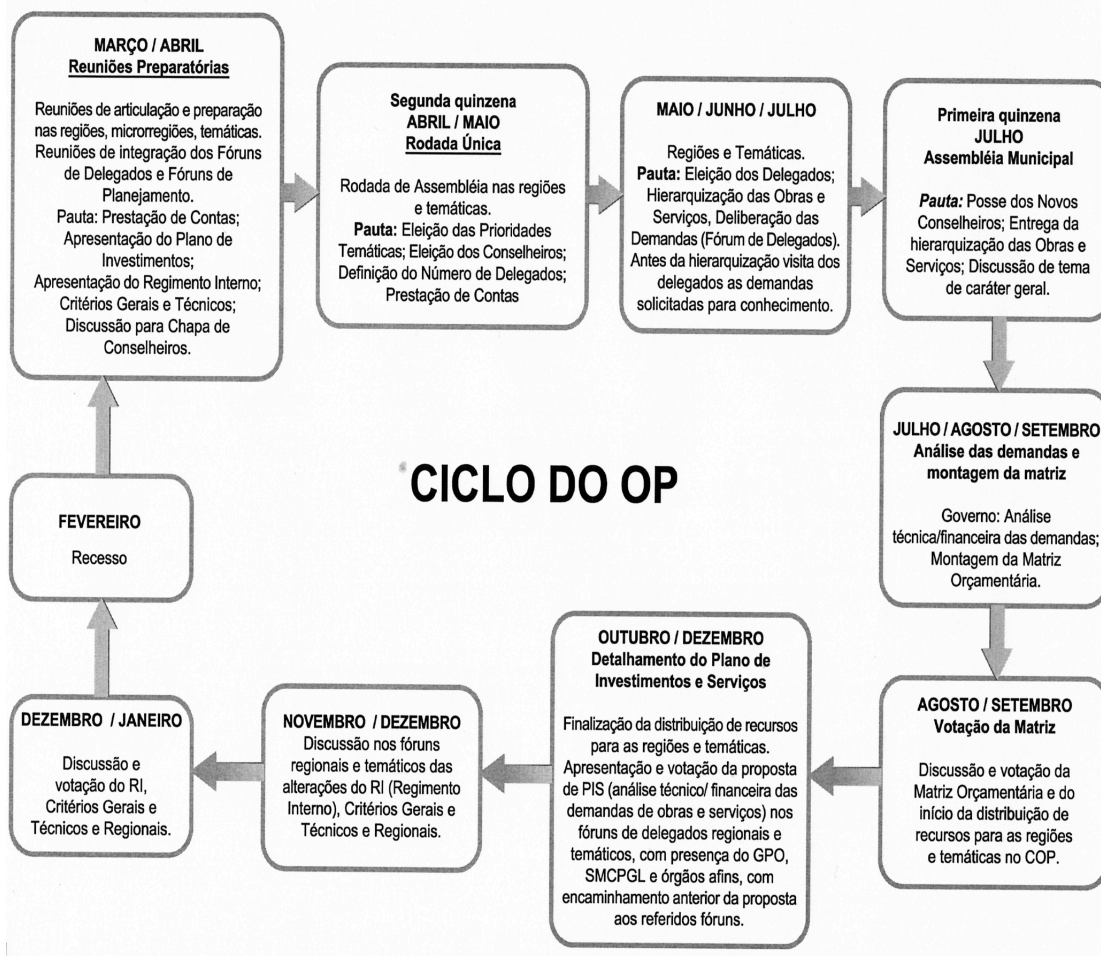


Figura 3 – Ciclo do OP

Fonte: Adaptado do Regimento Interno do OP

4.4 Efetividade das Escolhas Orçamentárias

Como se pode notar, o OP em Porto Alegre não é institucionalizado legalmente. Tal fato poderia levar alguns incautos a duvidar da segurança e efetividade nas decisões tomadas dentro das instâncias de deliberação. Ora, sendo o OP um mecanismo estruturado fora da organicidade estatal, imbuído de outra racionalidade que não aquela burocratizante do aparato público, como poderia interferir numa estrutura tão hermética como o processo orçamentário?

Embora até certo ponto compreensível, fato é que tal argumento não procede. Um dos indicativos da falsidade dessa premissa é a credibilidade de que goza o OP perante a população, conforme os ilustrativos dados colacionados abaixo:

Quadro 5 – Avaliação sobre a obtenção de benefícios através do OP

A população que participa do Orçamento Participativo decide realmente sobre políticas públicas, obras e serviços?	OP/1995 Entrevistados (622) %	OP/1988 Entrevistados (1039) %
Sempre decide	32,96%	30,2%
Quase sempre decide	27,33%	27%
Decide às vezes	23,79%	23,9%
Nunca decide	0,64%	2,8%
Não sabe	8,20%	10,7%
Não respondeu	7,07%	5,4%
Total	100%	100%

Fonte: SILVA¹³⁶

Mas a credibilidade no OP de Porto Alegre, por si só, não diz muito. Ela, analisada isoladamente, só é um indício do reconhecimento deferido pela população relativo a esse espaço alternativo de negociação e consenso. Porém, diga-se logo que essa credibilidade só subsiste ante a efetividade da OP, o que, para SANTOS, foi

¹³⁶ SILVA, Marcelo Kunrath. **A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre**: condicionantes e resultados. p. 176. Disponível em: <<http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3>>. Acessado em 18/10/2011.

adquirida diante de vários mecanismos¹³⁷. Entende-se aqui que, mesmo diante dessa complexa interação de fatores que propiciam a efetividade das decisões no OP, vale mencionar os três principais, quais sejam: comprometimento político, fiscalização e capacidade financeira.

Primeiramente, de fato restaria inútil organizar a complexa estrutura do OP e fazê-la funcionar sem que houvesse a vontade política do Executivo. Sem um mínimo de comprometimento do próprio Poder Público, as decisões tomadas dentro do sistema do OP simplesmente restariam, na melhor das hipóteses, como indicativo de investimento ao Executivo. Isto porque, nas palavras de SILVA, *“por mais que existam definições legais que indiquem a necessidade de consulta à sociedade no processo de elaboração do orçamento, em última instância a decisão final sobre a proposta orçamentária cabe ao Executivo”*, donde conclui o autor que *“o comprometimento governamental torna-se condição sine qua non para a viabilidade de processos de gestão participativa”*¹³⁸. Portanto, um dos grandes fatores de viabilidade do OP em Porto Alegre é o engajamento da própria classe política municipal a fim de efetivar as demandas populares trazidas por meio do OP¹³⁹.

Quanto ao fator fiscalização, já foi explicitada acima a estrutura orgânica do OP, a qual possui vários órgãos com finalidades específicas. Dentre eles, se sobressai na função fiscalizatória o Fórum de Delegados. Nessa instância, é criado um comitê específico para acompanhar e supervisionar as obras públicas, de modo a exercer um controle direto sobre a efetivação das demandas eleitas no OP. *“Em casa de atrasos ou de alterações, os delegados têm acesso direto ao gabinete do prefeito para pedir explicações”*¹⁴⁰. Além desse órgão específico, também as assembleias regionais e plenárias temáticas complementam a fiscalização, exercendo um duplo controle popular: *“sobre o desempenho do Executivo e sobre a própria representação da comunidade (nos órgão da OP)”*¹⁴¹.

Por fim, há que se ressaltar o papel importante que a capacidade financeira

¹³⁷ SANTOS, op. cit., p. 529.

¹³⁸ SILVA, op. cit., p. 175.

¹³⁹ Segundo SANTOS, em Porto Alegre *“o princípio básico da administração municipal é cumprir o plano de investimentos, de forma tão rigorosa quanto possível, e justificar o que fica por cumprir”*. SANTOS, op. cit., p. 529.

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ SANTOS, op. cit., p. 530.

municipal exerce na viabilização das políticas públicas eleitas pela via do OP. Conforme já explicado acima, foi pressuposto necessário, antes da instauração do OP, que o governo da época tirasse o Município de Porto Alegre do estado de profundo endividamento. Sem isso, não haveria espaço para investimentos e as demandas auferidas no OP não passariam de simples promessas “não cumpridas”, o que levaria ao descrédito do instituto. Sintomáticos, nesse sentido, são os dados fornecidos pelo GAPLAN: “*das 3.956 demandas incluídas nos Planos de Investimentos entre 1989 e 2001, 3.282 (83%) estão concluídas, 204 (5%) estão com as obras em execução, 441 (11%) estão em andamento (elaboração de projeto, licitação, etc.) e 29 (1%) estão pendentes (em processo judicial, espera por aquisição de terra, etc.)*”¹⁴².

Diante disso, é possível afirmar que o OP significa, de fato, um modelo de cogestão, dentro do qual as demandas democraticamente debatidas e eleitas como primordiais para a comunidade são, na medida das limitações materiais, satisfeitas e concretizadas. Contudo, para fazer funcionar essa estrutura, “*não basta reunir os cidadãos, mostra-lhes alguns números e chamar isso de orçamento participativo*”¹⁴³. É necessário um consentimento entre sociedade civil e governo no intuito de efetivar um sistema no qual o poder decisório é compartilhado. É por isso que SANTOS o OP como:

a manifestação de uma esfera pública emergente, para o qual os cidadãos e as organizações comunitárias, por um lado, e o governo municipal, por outro, convergem com autonomia mutua. Uma tal convergência ocorre por intermédio de um contrato político através do qual essa autonomia mutua se torna autonomia mutuamente relativa. A experiência do OP configura, portanto, um modelo de co-gestão, ou seja, um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso¹⁴⁴.

¹⁴² SILVA, op. cit., p. 179.

¹⁴³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. **Planejamento**. In: Curso de Direito Administrativo Econômico, v. II, Malheiros, p. 126.

¹⁴⁴ SANTOS, op. cit., p. 526.

4.5 Limites e Possibilidades do OP

Do exposto acima, é possível considerar o orçamento participativo como uma política a nível municipal que busca incluir atores sociais e cidadãos no processo orçamentário, instituindo uma nova forma de tomada das escolhas de alocação de recursos segundo um procedimento que inclui etapas de participação direta e indireta. Para FEDOZZI, o OP pode ser definido como a “*instituição de uma esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal*”, expressando-se por meio de um “*sistema de partilha do poder, em que as regras de participação e as regras de distribuição dos recursos de investimentos são construídas de forma procedimental e argumentativa, na interação institucional que se processa entre os agentes do Executivo e as comunidades da sociedade civil*”¹⁴⁵.

Esta nova forma de gerir os recursos públicos vem sendo responsável por avanços significativos na cidadania e na concepção de democracia¹⁴⁶, motivo pelo qual houve uma expansão de sua prática para diversas cidades brasileiras, bem como para o exterior. De fato, ao se abrir a estrutura do procedimento orçamentário ao cidadão para que ele possa influir ativa e diretamente nas escolhas de alocação de recursos, obviamente tem-se uma maior legitimação da decisão política. Este modelo abre a possibilidade da cogestão e da partilha do poder com a sociedade civil. A tomada das decisões, assim, não é reservada a uma classe política, mas é feita a partir de instâncias dirigidas para a obtenção de um consenso, do qual resultarão demandas viáveis pois “filtradas” por critérios técnicos. Além disso, favorece a construção de uma cultura orçamentária, tida por alguns como pouco desenvolvida no Brasil. É que, conforme FEDOZZI, historicamente o monopólio da condução desses procedimentos tem restado nas mãos de tecnocratas, que elaboram e executam o orçamento. Nas

¹⁴⁵ FEDOZZI, Luciano. **Práticas Inovadoras de Gestão Urbana**: o paradigma participativo. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba. n. 100, p. 100, jan./jun. 2001. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br>>. Acessado em 23/08/20011.

¹⁴⁶ Nesse sentido, TOMMASI afirma que “*o aprendizado da participação é um processo demorado, que requer mudanças profundas na sociedade. A abertura de canais de participação na definição e no controle das políticas públicas representa um importante passo em direção à construção de uma nova cultura política, autenticamente democrática*”. TOMMASI *apud* CARDOZO, Elizabeth Dezouart. **Conselhos Municipais e democratização das gestões locais**. Revista de Administração Municipal. n. 246, p. 26, mar./abr. 2004.

palavras do autor:

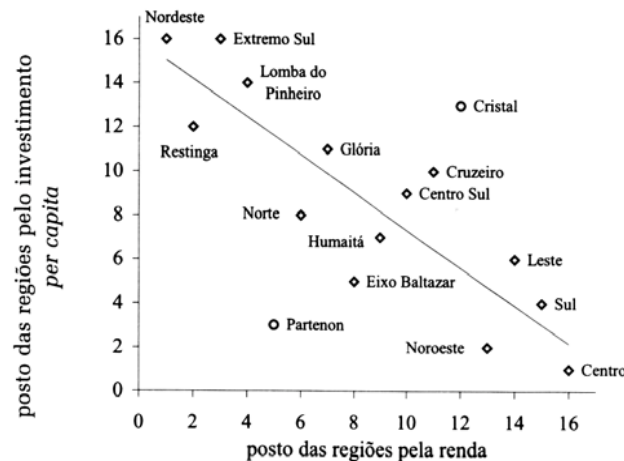
No âmbito da administração pública brasileira, o processo de elaboração e execução dos orçamentos nos Executivos tem seus procedimentos controlados de forma quase absoluta pela tecnoburocracia. Os dados são de domínio exclusivo do reduzido número de técnicos dos órgãos administrativos ou da cúpula política governamental. Devido ao generalizado desconhecimento sobre o que é e como funciona o orçamento, inclusive nos meios políticos do Legislativo e do Executivo, ele é designado comumente como a *caixa preta* das administrações públicas, numa analogia com o instrumento das aeronaves, que denota a ausência de transparência desse instrumento e a impossibilidade de acesso por parte daqueles que não tem o privilégio da intimidade como poder e/ou não são “entendidos” no assunto. Assim, um processo como o do OP, ao tentar alterar essas práticas, buscando a transparência e democratizando as decisões sobre ele, não poderia deixar de se constituir numa importante inovação na gestão pública brasileira¹⁴⁷.

Tal abertura também favorece a aproximação entre a escolha orçamentária e a necessidade pública. Ora, trazendo os destinatários das prestações estatais para o âmbito de negociação e definição das demandas, logo se diminui o abismo entre as prioridades eleitas na esfera política daquelas prioridades latentes na sociedade civil. Neste ponto, há autores que identificam no OP um caráter redistributivo de riquezas, tendo em vista dois principais motivos. Primeiramente, com base em dados oriundos de pesquisa coordenada por AVRITZER sobre o OP na cidade de Porto Alegre, vê-se que aqueles que participam do processo do OP são, majoritariamente, pessoas da camada mais pobre do Município. Segundo os dados, “*o perfil de 55,8% dos indivíduos que participam das rodadas das assembleias apresenta uma renda familiar inferior a quatro salários mínimos*”, além de que “*o nível de escolaridade desses participantes padrão das rodadas é baixo: não possuem educação formal ou não completaram a educação primária*”¹⁴⁸. Em segundo lugar, como consequência da predominância de camadas mais baixas no OP, argumenta-se que o processo participativo resulta numa distribuição de investimentos maior naquelas áreas em que a renda *per capita* é menor. Alia-se a isso ainda o fato de que faz parte dos critérios de distribuição de recursos a situação de carência de infraestrutura verificada de acordo com a região, cujo peso é relativamente alto (4, consoante o Quadro 3). Esse argumento é corroborado por dados de MARQUETTI, que verificou que quanto maior é o nível de renda de uma região,

¹⁴⁷ FEDOZZI, op. cit., p. 98.

¹⁴⁸ MINGHELLI, op. cit., 133.

menor é (proporcionalmente) o número de investimentos do OP. Abaixo o gráfico explicativo:



Quadro 6 – Demonstrativo da distribuição dos investimentos
Fonte: MARQUETTI¹⁴⁹

Ainda há de se destacar que o OP engendra um reforço para os mecanismos de controle da Administração Pública. Como visto, o processo participativo não se esgota na feitura de uma proposta de Orçamento a ser apresentada perante o Legislativo, incluindo uma dimensão de prestação de contas daquilo que foi ou não realizado. Neste tema, AVRITZER, por exemplo, entende que “os *organismos de monitoramento do OP reduzem as irregularidades no processo de licitação, e, ao mesmo tempo, forçam os órgãos administrativos a se adaptarem à participação da população em questões técnicas*”¹⁵⁰. Já para FEDOZZI, além do aspecto do controle direto, o OP favorece a redução do clientelismo e patrimonialismo na gestão pública. Segundo o autor:

Ao instituir uma esfera pública de co-gestão, com regras universais e previsíveis de participação e com um método transparente de decisão sobre a alocação dos recursos públicos, por meio de critérios objetivos e impessoais para a seleção das demandas, o OP engendra a constituição de uma esfera pública democrática que favorece a *accountability*, criando obstáculos objetivos tanto para a utilização pessoal/privada dos recursos, por parte dos governantes, como para a tradicional troca de favores que caracteriza o fenômeno clientelista

¹⁴⁹ MARQUETTI apud MINGHELLI, op. cit., p. 134.

¹⁵⁰ AVRITZER, op. cit., p. 590.

na história do país¹⁵¹.

Contudo, não se está a dizer aqui que o OP é uma solução definitiva para todo e qualquer problema na Administração Pública. Longe disso. Ele próprio possui suas falhas e aspectos negativos. Com efeito, conforme já foi salientado acima, por vezes o debate das prioridades dentro das reuniões é desvirtuado, eis que, em alguns casos, as negociações que levam as propostas à votação se dão entre os líderes comunitários. Neste caso, ocorre o inverso daquilo que se pretende com o OP, ou seja, há uma concentração ao invés de partilha do exercício do poder. Por outro lado, apesar de o OP significar um aperfeiçoamento da escolha pública, por óbvio nunca chegará a concretizar em absoluto o ideal de “interesse público”. Operando por meio de votação e eleição de prioridades segundo um critério de maioria, sempre haverá divergência e, invariavelmente, é impossível atender o interesse de todos, sobretudo em vista de impossibilidades técnicas e financeiras. Sendo assim, as decisões colhidas no âmbito da OP nunca serão expressões de uma “vontade geral”, mas escolhas de maiorias, assim como acontece no sistema representativo atual¹⁵².

Destaque-se, ainda, que o OP é limitado de acordo com a capacidade financeira do município. Prova disso é que ele não conseguiu se consolidar em Porto Alegre a não ser a partir do momento em que as contas da cidade foram devidamente controladas. De fato, não há como, por mais que se queira, realizar obras e investimentos sem a devida correlação com os recursos em caixa. Aliás, é por razões financeiras que em Porto Alegre não se pode atender mais do que 30% das demandas apresentadas pela população através do OP¹⁵³.

Por fim, há que se salientar que a simples participação no orçamento público não é suficiente, por si só, para eliminar as desigualdades urbanas. Aliás, a própria estruturação do OP obstaculiza o acesso de certas camadas populares. *“É hoje sabido que os setores populares mais carentes e menos organizados têm maiores dificuldades*

¹⁵¹ FEDOZZI, op. cit., p. 100.

¹⁵² Traduzindo bem essa tensão de nunca ser satisfeito o interesse de todos, pondera MUSGRAVE que *“thus, the voting process is both the hero and the villain in the piece. It is the hero because it offers us a means by which individuals can be forced to reveal their preferences; it is the villain because the resulting budget will not satisfy everyone”*, MUSGRAVE, Richard A. **The Theory of Public Finance**. New York: McGraw-Hill, 1959, p. 117.

¹⁵³ SANTOS, op. cit., p. 528.

*em participar*¹⁵⁴. Mesmo as demandas desses cidadãos mais carentes, por vezes, são mais difíceis de serem sindicáveis pelo OP. Conforme SANTOS:

Acresce que os mais carentes muitas vezes têm demandas que não são facilmente formatáveis pelas instituições do OP. Sabemos, por exemplo, que, sem regularização fundiária não é possível realizar os investimentos adequados em serviços e infra-estrutura, sendo, no entanto, precisamente nos bairros irregulares e clandestinos (onde viverá ainda hoje cerca de 25% da população) que tais investimentos mais são necessários. Ao longo de décadas, os setores populares definiram repetidamente a regularização fundiária como uma das principais prioridades e, no entanto, para sua frustração, o que foi realizado neste campo ficou muito aquém da prioridade atribuída¹⁵⁵.

Por todos esses motivos, vê-se que o OP não é uma solução definitiva. Muito menos é ele um instituto pronto e acabado. Em verdade, é um horizonte interessante de participação, uma saída viável para começar a se pensar em um orçamento mais democrático. Sua construção, contudo, não é fácil, pois exige, nas palavras de FEDOZZI:

vontade política dos governantes e criatividade na construção de processos e espaços institucionais que articulem a complementaridade necessária entre a participação da cidadania na alocação dos recursos orçamentários – espinha dorsal da administração do Estado moderno –, a eficácia na prestação dos serviços e a visão do conjunto da cidade, imersa que está no contexto do país e nas profundas transformações trazidas pela globalização¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Ibid., p. 550.

¹⁵⁵ Idem.

¹⁵⁶ FEDOZZI, op. cit., p. 104.

5 CONCLUSÃO

A partir do percurso aqui percorrido, pode-se perceber que a atual Constituição Federal brasileira inaugura um novo modelo democrático no país. Ela traz uma matriz que se afasta da crença cega na representatividade e passa a admitir em vários espaços estatais a participação direta do cidadão. E faz isso com propriedade, em especial por conta do atual descrédito que a população possui em face das instâncias tradicionais de representação política.

Apesar disso, o avanço no campo orçamentário ainda é tímido. Mesmo após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade, o sistema não permite, no mais das vezes, uma participação efetiva no processo orçamentário. Os protagonistas na construção do orçamento público ainda são os agentes políticos representantes do povo. Isso acarreta muitos desvirtuamentos no momento da decisão orçamentária, a qual, pela tradição política brasileira, acaba em muitos casos sendo guiada por padrões tecnocráticos e clientelistas. Tal fato deve causar grande preocupação, pois subverte toda a lógica de legitimação do sistema. Ora, se os agentes políticos são eleitos para representar a vontade do povo, as escolhas orçamentárias devem refletir aquilo que, se o próprio povo pudesse governar, escolheria.

Nesse horizonte de perplexidade, surge o Orçamento Participativo como opção viável de aprofundamento democrático nas práticas orçamentárias. O modelo concebido em Porto Alegre não se esgota na realização de audiências públicas, tal como impõe a LRF e o Estatuto da Cidade. Ele conjuga mecanismos de captação das demandas populares com instrumentos que possibilitam a inserção dessas demandas na matriz orçamentária. Essa concretização de demandas é reforçada por instâncias de fiscalização durante todo o processo orçamentário, desde sua feitura até a sua operacionalização, favorecendo a *accountability*. A dinâmica assim estabelecida pelo OP tem se mostrado bem sucedida, fato este que se reflete na confiança que a população deposita no processo.

Obviamente, não há que se idealizar os mecanismos propostos pelo OP de Porto Alegre. Estes também têm demonstrado seus limites, motivo pelo qual todo ano

são propostas medidas de aperfeiçoamento do sistema. Contudo, é de se concluir que essa inovação orçamentária tipicamente brasileira tem demonstrado seu vigor e viabilidade. Se levado devidamente a sério, o OP pode servir como fator de aproximação dos cidadãos com o orçamento e, em última análise, com a própria decisão orçamentária, dando maior amplitude e concretização ao princípio democrático.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **A democracia e suas dificuldades contemporâneas**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 212, p. 57-70, abr/jun 1998.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. Ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. Ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em 15/07/2011.

_____. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 15/07/2011.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 15/07/2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOZO, Elizabeth Dezouart. **Conselhos Municipais e democratização das gestões locais**. Revista de Administração Municipal. n. 246, p. 15-26, mar./abr. 2004.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CHAUÍ, Marilena. In: LEFORT, Claude. **A Invenção Democrática**. Trad. de Isabel Marva Loureiro. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1993.

Declaração Direito dos Homens. Disponível em: <www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 01/06/2011.

DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 19ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

FEDOZZI, Luciano. **Práticas Inovadoras de Gestão Urbana**: o paradigma participativo. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba. n. 100, p. 91-101, jan./jun. 2001. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br>>. Acessado em 23/08/20011.

GIACOMANI, James. **Orçamento Público**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 1989.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **A ineficiência do orçamento público impositivo**. Revista de Direito Público da Economia. Belo Horizonte, n. 28, p. 127-144, out./dez.. 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. **Planejamento**. In: Curso de Direito Administrativo Econômico, v. II, Malheiros.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDONÇA, Eduardo. **Alguns pressupostos para um orçamento público conforme a constituição**. Revista de Direito do Estado. Rio de Janeiro, n. 7, p. 289-312, jul./set. 2007.

MINGHELLI, Marcelo. **Estado e Orçamento: uma cartografia jurídico-política para a consolidação do orçamento participativo**. 2009, p. 114. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

_____. **Orçamento Participativo: uma leitura jurídica-política**. Canoas: Ulbra, 2005.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti de. **Democracia, liberdade, igualdade**: os três caminhos. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MUSGRAVE, Richard A. **The Theory of Public Finance**. New Yourk: McGraw-Hill, 1959.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

Regimento Interno do Orçamento Participativo de Porto Alegre – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais, 2011/2012. Disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op>>. Acessado em 08/08/2011.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Manual de direito financeiro & tributário**. 16 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SALGADO, Eneida Desirée. **Tijolo por Tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Marcelo Kunrath. **A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre**: condicionantes e resultados. Disponível em: <<http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3>>. Acessado em 18/10/2011.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **A crise da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 5. Ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TOURRAINE, Alain. **O que é a democracia?** 2. Ed. Petrópolis: Vozes, 1996.