

GIOVANNA MAYER

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA SOLUÇÃO?

CURITIBA

2002

GIOVANNA MAYER

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA SOLUÇÃO?

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Rogério Distéfano

CURITIBA

2002

TERMO DE APROVAÇÃO

GIOVANNA MAYER

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA SOLUÇÃO?

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito no Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:


Orientador: **Prof. Rogério Distéfano**
Departamento de Direito Público, UFPR


Prof. Eliseu de Moraes Correa
Departamento de Direito Público, UFPR


Prof. Jefferson Isaac J. Scheer
Departamento de Direito Público, UFPR

Curitiba, 05 de novembro de 2002

Para Paulo Roberto Mayer e Glória
Aparecida Carretta Mayer, por terem me
possibilitado a vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Rogério Distéfano, orientador deste trabalho, pelo tempo dispendido, pela paciência, pela atenção e pelos conselhos, sem os quais este trabalho não se realizaria.

Agradeço aos meus pais, Paulo Roberto e Glória Aparecida Mayer, por nunca terem medido esforços para proporcionar-me uma educação de qualidade e, também à Bárbara Mayer, pela compreensão nos momentos em troquei a família pela realização deste estudo.

Agradeço, também, aos sempre presentes Leonardo Paludetto e Cristina Trento, pela atenção e carinho e, durante a realização desta monografia, pela compreensão ante a falta de tempo.

Por fim, agradeço aos meus colegas de movimento estudantil, cujos nomes não caberiam aqui, por terem me ensinado, durante quase cinco anos, a ouvir e a discutir idéias, bem como por terem me apontado o verdadeiro significado da participação política.

A todos, gratidão e sinceros agradecimentos.

SUMÁRIO

RESUMO	vii
1 INTRODUÇÃO	01
2 ORÇAMENTO PÚBLICO	04
2.1 A importância do orçamento público	04
2.2 A natureza jurídica do orçamento público	07
2.3 Sistema orçamentário constitucional	08
2.3.1 Instrumentos normativos do sistema orçamentário constitucional	09
2.3.1.1 O Plano Plurianual.....	09
2.3.1.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias	11
2.3.1.3 A lei orçamentária anual	12
2.3.2 Os princípios constitucionais orçamentários	13
2.3.2.1 Princípio da exclusividade	14
2.3.2.2 Princípio do planejamento	15
2.3.2.3 Princípio do equilíbrio orçamentário	15
2.3.2.4 Princípio da anualidade	17
2.3.2.5 Princípio da unidade	18
2.3.2.6 Princípio da universalidade	18
2.3.2.7 Princípio da legalidade	19
2.4 O orçamento público e a legislação infraconstitucional que o rege	19
2.4.1 Lei 4.320/64	20
2.4.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal	21
2.4.3 Estatuto da Cidade	24
2.4.4 Conseqüências da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade com relação ao orçamento participativo	25
2.5 O conceito de necessidade econômica do Estado	26
2.6 As escolhas públicas	28
2.7 Elaboração do orçamento público	32
2.8 Algumas conclusões iniciais	33
3 O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E SEUS DESDOBRAMENTOS	34
3.1 Democracia	34
3.1.1 Democracia representativa	36

3.1.1.1	Pontos positivos	38
3.1.1.2	Pontos negativos	39
3.1.2	Democracia participativa	43
3.1.2.1	Institutos da democracia participativa.....	45
3.1.2.2	Aspectos positivos	48
3.1.2.3	Aspectos negativos	48
3.2	A (re)construção da cidadania a partir da democracia participativa....	49
3.3.	Sociedade civil, espaço público e cidadania	52
3.3.1	Os grupos de pressão	53
3.3.2	As organizações não-governamentais	55
3.4	Conclusão parcial	56
4	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA SOLUÇÃO?	57
4.1	Histórico e experiências	58
4.2	O princípio da auto-regulamentação do Orçamento Participativo	60
4.3	O procedimento do orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre	61
4.4	Uma saída para o problema da decisão orçamentária?	66
4.5	Conseqüências da adoção do Orçamento Participativo	68
4.5.1	Conseqüências positivas	68
4.5.2	Conseqüências negativas	72
5	CONCLUSÃO	74
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77

RESUMO

O orçamento público pode ser visto por vários aspectos: o jurídico, o político, o econômico, o técnico. Em cada um destes aspectos é possível apontar falhas que vêm prejudicando o real sentido do orçamento público. Em uma análise dos três primeiros aspectos, percebe-se que o orçamento constrói-se sobre um forte aparato legal, que regula todas as fases do processo orçamentário. Dentre estas fases, merece destaque a da decisão orçamentária, justamente por englobar uma opção política e uma opção econômica. É nesta fase que se encontram os maiores desvios na realização do orçamento, pois há um certo distanciamento entre a escolha pública e a concretização orçamentária. Parte deste problema ocorre em razão do sistema de democracia representativa, que favorece o Estado Patrimonialista e, assim, a troca de favores. Percebe-se que estas distorções no sistema democrático necessitam de uma solução, encontrada justamente no sub-sistema que compõe o princípio democrático – a democracia participativa, que é um aprimoramento da democracia semi-direta. Além de reforçar o sistema democrático, a democracia participativa pode levar à concretização da cidadania. A conjugação da questão orçamentária e da democracia participativa fornece um novo elemento da sociedade brasileira: o orçamento participativo. O orçamento participativo nada mais é que a realização de audiências públicas, regulamentadas e previstas nas Leis Orgânicas e Constituições Estaduais, para que seja formada a decisão orçamentária. Com o orçamento participativo há, também, o resgate da cidadania. Por certo a sua adoção pode ter algumas conseqüências fatais, como a cooptação, no entanto, é preciso receber este instituto sem preconceitos e nele vislumbrar uma alternativa para a concretização da democracia participativa, para a correção de parte dos desvios orçamentário e, principalmente, para a afirmação da cidadania.

Palavras-chave: orçamento público; escolha pública; princípio democrático; democracia participativa, audiências públicas, cidadania, o espaço público não-estatal; orçamento participativo.

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público costuma ser um mistério para os cidadãos comuns e, em parte, a linguagem técnica é responsável por este distanciamento da população. Muitos poderiam dizer que, a partir desta constatação, o orçamento público não é assunto para ser tratado pela população e sim, por burocratas e parlamentares, que possuem um maior conhecimento sobre assuntos legais e técnicos.

Por outro lado a democracia representativa, principal expressão do princípio democrático, está em descrédito ante problemas como corrupção e clientelismo. Este descrédito leva à apatia da população com assuntos relacionados à coisa pública. O alto grau de comparecimento às urnas, bianualmente, só se dá em razão da obrigatoriedade do voto, pois não há dúvidas que, no atual circo que é a política brasileira, a população encara com desmotivação o processo eleitoral.

O orçamento participativo, experiência de exportação brasileira, parece ser um início de solução para alguns dos problemas que afligem o sistema democrático e, em especial, a identificação do cidadão com a *res publica*. O objetivo deste trabalho é verificar os limites do orçamento participativo enquanto solução para alguns dos problemas relacionados com a democracia, enfocando os argumentos que lhe são favoráveis e desfavoráveis.

Este trabalho visa estudar o orçamento participativo sob três enfoques: o jurídico, o político e o econômico. Estes três prismas não estão claramente definidos dentro do trabalho, pois não é possível estudar uma realidade em compartimentos estanques.

De início, pretende-se dar uma breve introdução do que seja o orçamento público, corolário do Estado de Direito, demonstrando a sua importância, a sua natureza, sua regulação constitucional, a necessidade da observância de princípios específicos e de leis infraconstitucionais. É também o local apropriado para encontrar o fundamento legal do orçamento participativo na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto da Cidade.

Passa-se, então, para uma análise sob o viés econômico do orçamento público. Há várias necessidades públicas ou coletivas que necessitam ser supridas, no entanto, em razão da escassez de recursos e da orientação ideológica dos governos, somente algumas destas demandas podem ser atendidas pelo Estado.

Assim, é necessário analisar como se dão estas decisões orçamentárias, com base na escolha pública.

A partir de então, trabalha-se com matérias do direito constitucional e da ciência política. Com a constatação que o princípio democrático é composto pela democracia representativa e pela participativa, é possível sustentar que o orçamento participativo não deixa a representação política em um segundo plano e sim, favorece a sua consolidação.

Com a consolidação da democracia, em seus dois desdobramentos, é possível encontrar a afirmação da cidadania. O sujeito consegue, através da sua inserção na discussão dos assuntos públicos e da idéia de que não é apenas uma marionete que deposita o voto periodicamente nas urnas, sentir-se cidadão, pertencente a sua comunidade e com a possibilidade de mudar alguns de seus aspectos.

Com a cidadania vem a idéia de sociedade civil organizada, ou seja, os cidadãos organizados conseguem muitos objetivos e conseguem reverter algumas situações de fato que parecem irreversíveis. Assim como há a campanha contra a fome e o movimento para a democratização da informática, o orçamento participativo visa discutir a questão orçamentária dentro da sociedade civil organizada.

No entanto, justamente por ser uma esfera de decisão, o orçamento participativo está sujeito às influências das Organizações Não – Governamentais e aos grupos de pressão. O problema reside justamente nestes grupos, que poderão instigar a população a atender os seus anseios, voltados para fins econômicos. Deve haver, portanto, muito cuidado na condução do orçamento participativo com estes grupos.

Por fim, chega-se ao estudo do orçamento participativo. Inicia-se com a descrição de seu histórico, com a ressalva que não há uma uniformidade de experiências devido ao seu princípio da auto-regulamentação. Em razão da tradição e da consolidação, bem como da farta bibliografia a respeito da experiência do Município de Porto Alegre, prefere-se adotar o procedimento do município gaúcho para explicitar como se dá o orçamento participativo, com seus aspectos favoráveis e desfavoráveis.

Neste trabalho busca-se a demonstração de que o orçamento participativo é uma solução viável para corrigir algumas distorções presentes no momento da

escolha pública, assim como pode servir para a consolidação do regime democrático. No entanto, como qualquer instituição presente na sociedade, o orçamento participativo não é perfeito e não se constitui na solução de todos os problemas orçamentários ou democráticos. Inegável, no entanto, que o orçamento participativo seja um pequeno passo rumo à construção da real cidadania.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO

O artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal de 1988 preza pelo Estado Democrático de Direito. Extrai-se deste dispositivo que é a partir do paradigma democrático que se construirá as leis, norteadoras e condutoras as ações estatais. Dentre as inúmeras matérias que podem ser objeto de lei, uma merece uma atenção especial no Estado Democrático do Direito: o orçamento público. Em linhas gerais, é através do orçamento que se pode verificar quais os rumos tomados pelo Estado, qual a sua opção política-econômica, quais as suas prioridades. Pode-se dizer que a existência de um orçamento público, previsto em lei, é um dos sustentáculos do regime democrático.

Apesar de sua importância, o modelo orçamentário atual permite que ocorram alguns desvios, que militam contra a democracia.

Neste capítulo, buscar-se-á delinear a estrutura básica do orçamento público, enaltecendo a sua importância sem olvidar os seus defeitos e as conseqüências do modelo atual.

2.1 A importância do orçamento público

O orçamento público é corolário do Estado de Direito, pois, através de lei, traduz a vida financeira de um país, revelando quais as suas opções políticas e econômicas, permitindo a indicação de regras para a realização de despesas, e os limites destas. O orçamento público possui, portanto, quatro faces: a jurídica, por possuir a forma de lei; a política, por revelar as opções do Poder Público sobre determinados assuntos; a econômica, por demonstrar a política fiscal e a conjuntura econômica do país, em dado momento e; a técnica, por indicar regras para a realização de receitas e despesas.¹

¹ BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciências das finanças**. v. II. 2ª ed. São Paulo: Forense, 1958, p. 681. Existem outros autores, como Ricardo Lobo TORRES, que divide em três as funções orçamentárias: política, econômica e reguladora e Richard MUSGRAVE que encara o orçamento público sob a forma distributiva, alocativa e interventiva. Preferiu-se a posição de BALEEIRO pois a função econômica engloba as formas distributivas, alocativas e interventivas e por trazer os aspectos jurídicos e técnicos do orçamento público. TORRES, R. L. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 40-50. MUSGRAVE, R. **The theory of public finance: a study in public economy**. New York: McGraw-Hill, 1959, p. 116-135.

Sob o ponto de vista político, o orçamento público possui dois aspectos. O primeiro refere-se ao controle do Poder Público como um todo, incluindo aí as questões atinentes ao sistema de freios e contrapesos. Desta forma, além de constituir um instrumento hábil para a avaliação e o controle da Administração Pública, o orçamento é uma verdadeira forma de limitar a ação dos Poderes, tendo em vista que devem obedecer as prescrições orçamentárias.²

No entanto, a faceta política do orçamento revela-se nas escolhas orçamentárias, ou seja, na definição de quais áreas serão tratadas neste documento.³ CARDONA foi cristalino ao estabelecer que o orçamento público pode ser focado como um verdadeiro programa de governo, no qual os partidos políticos, através de aprovação popular, conseguem imprimir as suas orientações políticas e ideológicas.⁴ Sob este ponto de vista, pode-se dizer que o orçamento público se “revela com transparência em proveito de que grupos sociais ou para solução de que problemas e necessidades funcionará precipuamente a aparelhagem de serviços públicos”.⁵

No aspecto econômico, que cuida da política fiscal e seus efeitos na conjuntura econômica, encontram-se as funções alocativas, distributivas e estabilizadoras. A função alocativa visa suprir as falhas do mercado, determinando quais os bens públicos que devem ser produzidos. Já a função distributiva é observada na medida em que o mercado não dá respostas eficazes à distribuição de renda, enquanto a função estabilizadora relaciona-se com a manipulação dos níveis de emprego e de preço da economia.⁶ Verifica-se, portanto, que o orçamento é uma grande arma para o estudo econômico de um dado país.

Cabe ressaltar que a função econômica do orçamento foi espaço para grandes discussões. Da constituição do Estado de Direito até a década de 1930,

² Na verdade, o orçamento público serve para a função legislativa do Estado controlar a função executiva. Entretanto, não se olvide sobre a possibilidade do controle jurisdicional, vez que há um “controle de legalidade, economicidade e legitimidade do processo orçamentário e de sua execução.” Também não deve ser esquecido que, em que pese esta característica de controle, é primado da separação de poderes (ou funções) do Estado a autonomia financeira dos poderes, incluído aí o Ministério Público. TORRES, op. cit., p. 221- 222.

³ O tema sobre as escolhas orçamentárias será melhor trabalhado em momento posterior deste estudo. Por ora, procura-se apenas a delimitação da função política do orçamento público. Ver item 2.6.

⁴ CARDONA, A. R. **Sistema de hacienda publica**. Bogotá: Temis, 1980, p. 375.

⁵ BALEEIRO, op. cit., p. 681.

⁶ LONGO, C. A.; TROSTER, R. L. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1993, p.

quando ocorreu a grande depressão, o orçamento clássico fundava-se no equilíbrio entre as receitas e as despesas, rejeitando qualquer ingerência na ordem econômica e social, restringindo a atividade financeira do Estado a suas funções precípua.⁷ Com a grande depressão foi necessária a criação de um Estado Intervencionista, sendo incompatível com este anseio a figura do orçamento clássico. Foi Keynes quem preconizou a idéia de um orçamento deficitário, reconhecendo “a necessidade de intervenção do Estado, com sua política fiscal, creditícia e de gastos, para restabelecer o equilíbrio econômico”.⁸ No entanto, a adoção dos ideais keynesianos implicou em um endividamento público, fazendo com que se restabelecesse a idéia de equilíbrio orçamentário. Contudo, com a idéia de equilíbrio orçamentário transfere-se a função reguladora do Estado da economia para outras áreas, tais como o meio ambiente, as relações de consumo, a educação e a política habitacional.⁹

Não se pode esquecer que o orçamento é um instrumento de contabilidade pública. É através dele que se indicam as despesas e as receitas, de forma ordenada. BALEEIRO afirmou este caráter técnico do orçamento ao asseverar que nele estão o “estabelecimento de regras práticas para realização dos fins” jurídico, político e econômico e “para classificação clara, metódica e racional de receitas e despesas, processos estatísticos para cálculo tão aproximado quanto possível e outros, apresentação gráfica e contábil do documento orçamentário, etc.”¹⁰

Por fim, a faceta jurídica do orçamento público revela-se no momento em que se tem o orçamento público como lei e, conseqüentemente, as obrigações e direitos dos agentes públicos e dos administrados. Para a definição de quais sejam estas obrigações e direitos faz-se mister o estudo da natureza jurídica do orçamento público.

⁷ SILVA, J. A. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: RT, 1973, p. 2. TORRES, op. cit., p. 45.

⁸ Ibid., p. 6.

⁹ Ibid., p. 50.

¹⁰ BALEEIRO, op. cit., p. 681.

2.2 A natureza jurídica do orçamento público

A constatação de que o orçamento público é uma lei é questão já pacificada. No entanto, cumpre averiguar qual a espécie de lei em que se enquadra: lei formal ou lei material.

A natureza jurídica da lei orçamentária constitui-se em grande seara para debates na doutrina. Há quem entenda ser lei em sentido formal, lei em sentido material e, por fim, em uma espécie de lei “*sui generis*”

A teoria da lei material preconiza pela criação de direitos, inovando as leis financeiras. Os adeptos desta teoria calcam seu pensamento nos seguintes termos: “a forma da lei traz em si o conteúdo jurídico; essa forma tem o poder de transformar em preceito jurídico o que ela envolve”.¹¹ JOSÉ AFONSO DA SILVA filia-se a esta corrente ao prezar que o orçamento é uma lei de conteúdo predeterminado, não existindo razão para negar-lhe “caráter de lei material, pois sua eficácia substancial com respeito aos órgãos do Estado (que hão de sujeitar sua atividade às normas estabelecidas na lei de orçamento) e com respeito aos particulares (cujas relações jurídicas com o Estado podem resultar modificadas pelas normas orçamentárias) é evidente”.¹²

A teoria da lei formal reflete bem a disputa existente entre as funções executiva e legislativa ao asseverar que a lei orçamentária consiste em uma autorização do Poder Legislativo ao Executivo. Em suma, a lei formal comporta uma previsão das receitas públicas, autorizando os gastos, sem modificar as leis tributárias ou financeiras (homenagem ao princípio da exclusividade). Segundo TORRES, esta é a teoria que melhor se adapta ao direito brasileiro, pois é preciso retirar da lei de meios “qualquer conotação material relativamente à constituição de direitos subjetivos para terceiros, sem implicar perda de sua função de controle negativo do Executivo no que pertine aos limites do endividamento e das renúncias de receita”.¹³

Há uma terceira corrente que define o orçamento como sendo um ato-condição, partindo da classificação dos atos jurídicos em atos-regra e atos

¹¹ SILVA, op. cit., p. 265.

¹² Ibid., p. 274-275.

¹³ TORRES, op. cit., p. 64.

subjetivos. Em certos casos, o ato-regra só seria aplicável com um novo ato mediador, ou seja, com o ato-condição. É um “ato que não aumenta nada ao conteúdo da lei, mas a torna eficaz para determinadas situações”.¹⁴ Segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA, os adeptos desta corrente sustentam que “o orçamento não é jamais uma lei, sem que haja que distinguir entre o orçamento das receitas e o orçamento das despesas, seja qual for a legislação do Estado no tocante à anualidade do imposto”.¹⁵ Portanto, a lei orçamentária teria natureza administrativa (ato-condição) no tocante à despesa e, em homenagem ao princípio da legalidade, seria lei material quando autorizasse a cobrança de tributos.

2.3 Sistema orçamentário constitucional

A Constituição Federal de 1988, cuja inspiração orçamentária é de origem alemã¹⁶, estrutura o orçamento público a partir de seu artigo 165, demonstrando claramente o arcabouço desejado para o sistema orçamentário constitucional. Esta estrutura é composta pela lei complementar de caráter financeiro, lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

Anota TORRES que o orçamento público, sob o prisma constitucional, é considerado material e formalmente. No primeiro caso, a constatação revela-se a partir do momento em que se tem um Estado de Direito.¹⁷ Revela-se, assim, corolário do Estado de Direito, previsto no artigo 1º da Carta Magna, a existência de um orçamento. Deste modo, mesmo que não existisse a previsão do artigo 165 e seguintes da Carta Federal, a previsão do orçamento público teria uma conotação, um substrato constitucional. No entanto, a Constituição trouxe esta previsão nos artigos 165 e seguintes, observando também a questão orçamentária em outros dispositivos esparsos durante seu texto, tais como os artigos 31, 70 a 75 e 99.

Além da previsão legal, importa ressaltar que a Constituição Federal, em matéria orçamentária, é notadamente principiológica.

¹⁴ BALEEIRO, op. cit., p. 70.

¹⁵ SILVA, op. cit., p. 266.

¹⁶ TORRES, op. cit., p. 6

¹⁷ Ibid., p. 1-2.

Pode-se, portanto, asseverar que o sistema orçamentário constitucional é composto tanto por previsões constitucionais expressas, como por princípios. Este sistema será, sucintamente, abordado nesta parte do estudo.

2.3.1 Instrumentos normativos do sistema orçamentário constitucional

O artigo 165 da Carta Magna de 1988 prevê os três instrumentos normativos que compõem o sistema orçamentário constitucional, quais sejam, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Desta união de leis retira-se que o Constituinte prezou, primordialmente, por um planejamento.

Deve-se, no entanto, diferenciar o planejamento da planificação. Esta é própria dos regimes totalitários ou socialistas, no qual o Estado assumia todas as funções estatais propriamente ditas bem como funções inerentes à sociedade. Já o planejamento consiste em autorização para que o Poder Público, em especial a área administrativa, execute o programa traçado no plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. TORRES consegue delinear o significado de planejamento: “O planejamento, qualquer que seja ele, controla a Administração quanto ao limite máximo de gastos, mas não a obriga a realizar a despesa autorizada, (...) em virtude de sua natureza simplesmente formal”.¹⁸

Cumpra analisar os instrumentos componentes deste planejamento detalhadamente.

2.3.1.1 O Plano Plurianual

A lei do plano plurianual possui previsão nos artigos 165, §1º, e 166, §6º, da Constituição Federal. Seu escopo é delinear os programas e as metas governamentais. A leitura do §1º do artigo 165 da Carta Magna reflete bem qual seja a finalidade da lei do plano plurianual: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

¹⁸ TORRES, op. cit., p. 52.

Assim, o plano plurianual deverá conter, além das metas da Administração Pública Federal, despesas de capital e as que delas decorrem. Importa reconhecer no mandamento constitucional que a Lei do Plano Plurianual deve ser votada com quórum qualificado (é lei complementar, portanto).

Interessante anotar que o Constituinte deixou para o legislador complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização da lei do plano plurianual. Como até o presente momento não houve a edição da referida lei complementar, vige a previsão do artigo 35, §2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Deste modo, a lei do plano plurianual possui a duração de quatro anos, não coincidentes com a duração do mandato do chefe do Poder Executivo, vez que dispõe o ADCT que “o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”. Assim, para elaborar a lei n. 9.898 de 21 de julho de 2001, seguiu-se o determinado no ADCT para a criação da lei do plano plurianual, com duração para o período entre os anos de 2000 e 2003.

Estabelece, ainda, a Constituição que o orçamento fiscal e o orçamento de investimento das empresas estatais devem ser compatíveis com o disposto no plano plurianual (art. 165, §7º) e que não poderá ocorrer investimentos “cuja execução ultrapasse um exercício financeiro” sem que haja a prévia inclusão do plano plurianual, sob pena de crime de responsabilidade (art. 167, §1º).

Percebe-se, portanto, que o Plano Plurianual não é executável. É apenas um planejamento que impõe que as despesas de capital estejam nele previstas para que possam constar no orçamento anual, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Assim, eventuais emendas ao projeto de lei orçamentária anual devem ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e emendas à lei de diretrizes orçamentárias devem ser compatíveis com o Plano Plurianual.

2.3.1.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui previsão nos artigos 165, §2º, da Constituição Federal. Seu escopo é delinear as metas e prioridades da Administração Pública. A leitura do §2º do artigo 165 da Carta Magna reflete bem qual seja a finalidade da lei de diretrizes orçamentárias: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

É, portanto, uma lei anual, de natureza formal, que constitui orientação ou sinalização para a realização do orçamento. TORRES bem captou a intenção da lei de diretrizes orçamentárias ao asseverar que é “um plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais, para a 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)”.¹⁹ Nos termos do artigo 35, §2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa”.

A importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias é sentida na leitura do §2º do artigo 57 da Constituição Federal ao vedar a interrupção da sessão legislativa anual, no mês de julho, sem que tenha havido a sua aprovação.

Como sua função é traçar diretrizes, metas a serem seguidas na elaboração do orçamento anual, deve ser observada a autonomia financeira do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, bem como do Ministério Público. Além disto, deve prezar, em suas metas, pelo equilíbrio entre receitas e despesas.²⁰

¹⁹ TORRES, op. cit., p. 56.

²⁰ Cumpre notar que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe uma série de imposições à Lei de Diretrizes Orçamentárias, além das já previstas constitucionalmente.

2.3.1.3 A lei orçamentária anual

A Constituição também prevê a lei orçamentária anual, que compreenderá o orçamento fiscal, o de investimento das empresas estatais e o da seguridade social. Por certo esta previsão constitucional revela o princípio da unidade orçamentária, assunto de abordagem posterior.

MARTINS explicitou a importância da lei orçamentária anual, dada a sua característica de particularização: “A lei orçamentária, de rigor, é o mais importante dos três instrumentos, por ser aquele que pormenoriza as projeções de despesas e receitas para o ano subsequente, justificando-se, pois, tenha o constituinte sobre tal diploma se debruçado com maior particularização”.²¹

O orçamento fiscal refere-se aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. A realização do orçamento fiscal possui previsão tanto na lei n. 4.320/64 e lei complementar n. 101/2000²², bem como na lei de diretrizes orçamentárias. O orçamento fiscal contém previsão acerca da receita e despesa públicas, bem como créditos suplementar.

A previsão do orçamento da seguridade social abrange 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. Nota-se que:

... a colocação do orçamento da seguridade no orçamento fiscal, mas desvinculado de outra atividade da União, não mais permitirá que a União lance mão destes recursos para atender suas insuficiências de caixa para enfrentar seu crônico problema de *deficit* público. A partir de agora, o orçamento da seguridade, apesar de constar do orçamento da União, é orçamento que terá seu curso normal, autônomo, desvinculado, não podendo seus recursos ser utilizados para outras finalidades que não aquelas estritamente vinculadas à própria seguridade.²³

²¹ MARTINS, I. G.; BASTOS, C. R. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. v. 6, t. 2, São Paulo: Saraiva, 1988, p. 215.

²² A análise destas leis ocorrerá em momento posterior. Ver item 2.4

²³ MARTINS; BASTOS, op. cit., p. 231.

2.3.2 Os princípios constitucionais orçamentários

Convém utilizar o conceito de princípio trazida pelo eminente administrativista CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

Princípio (...) é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.²⁴

Portanto, é por meio dos princípios que se pode vislumbrar o arcabouço de um sistema, sua estrutura, pois as leis que compõem este mesmo sistema devem observar os mandamentos ditados pelos princípios. Além de fornecer a estrutura de um sistema, os princípios são capazes de dar a unicidade deste mesmo sistema. Leciona, ainda, o eminente jurista que ao se ofender um princípio, “abatam-se as vigas que os sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada”.²⁵

A origem dos princípios orçamentários é trazida por JOSÉ AFONSO DA SILVA, ao enunciar que a sua destinação era para utilizar o orçamento como instrumento de controle do Poder Legislativo sobre a atividade financeira do Executivo, bem como nortear a elaboração, aprovação e execução do orçamento.²⁶

Uma análise mais apurada sobre estes princípios é necessária, na medida que, em todo o processo orçamentário, devem ser eles observados. Esta observância não isenta o orçamento participativo.

Já se escreveu que a Constituição de 1988, em termos orçamentários, é principiológica. Realmente, se lidas as disposições constitucionais orçamentárias verificar-se-á a alusão aos seguintes princípios: exclusividade, programação, equilíbrio orçamentário, anualidade, unidade, universalidade ou globalização, legalidade.²⁷

²⁴ MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 771-772.

²⁵ Ibid., p. 772.

²⁶ SILVA, op. cit., p. 104.

²⁷ SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 717.

A respeito destes princípios orçamentários escreveu TORRES: “Os princípios gerais do orçamento são os enunciados genéricos que informam a criação, a interpretação e a aplicação das normas jurídicas orçamentárias.”²⁸

É preciso uma explanação de quais sejam estes princípios orçamentários, pois a elaboração do Orçamento Participativo, sem esta observância, certamente o tornará inconstitucional.

2.3.2.1 Princípio da exclusividade

O princípio da exclusividade encontra exteriorização no artigo 165, §8º, da Constituição Federal: “A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei.”

Interessante notar que, conforme anota JOSÉ AFONSO DA SILVA, este princípio foi introduzido na Constituição de 1891 através de uma emenda ocorrida em 1926,²⁹ que tinha como intuito eliminar as caudas orçamentárias ou orçamentos rabilongos. Esta caudas continham disposições sobre favorecimentos pessoais³⁰ e instituições ou aumentos de impostos.

Desta forma, a lei orçamentária só poderá trazer a previsão de receita e a autorização das despesas, com a admissão da abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, por antecipação de receita. Esta última

²⁸ TORRES, op. cit., p. 97. O autor vai mais longe ao enumerar, além destes princípios elencados por JOSÉ AFONSO DA SILVA, outros, extraídos da interpretação dos artigos 165 e 167 da Carta Magna: 1) princípios relacionados com a liberdade: não-incidência tributária, proibição de privilégios, não-discriminação, desenvolvimento humano; 2) princípios relacionados com a justiça: economicidade, custo/benefício, redistribuição de rendas, gratuidade, solidariedade, capacidade econômica, desenvolvimento econômico; 3) princípios relacionados com a equidade: horizontal e vertical, no federalismo, entre regiões, entre gerações; 4) princípios relacionados com a segurança: legalidade, clareza, anterioridade, anualidade, publicidade, universalidade, exclusividade, não-afetação, especializadade; 5) Além dos princípios gerais entendidos como o equilíbrio orçamentário, separação dos poderes, igualdade, devido processo legal, federalismo.

²⁹ “As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição: a) a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação da receita; b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o *deficit*.” SILVA, **Orçamento-programa...**, p. 107.

³⁰ BALEEIRO enumera alguns destes favores: “criação de cargos, majoração de vencimentos, equiparações dêstes, alterações do Direito Penal, permissão para exames de Segunda época a estudantes reprovados, etc.” BALEEIRO, op. cit., p. 704.

ressalva (“por antecipação de receita”) traz que os empréstimos de curto prazo deveriam ser saldados no próprio exercício financeiro, demonstrando a preocupação do Constituinte com o equilíbrio financeiro, eliminando a previsão de *deficit*.

2.3.2.2 Princípio do planejamento³¹

Com a articulação dos três instrumentos normativos do sistema orçamentário constitucional (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual) procura-se prezar por um planejamento governamental, que contenha os objetivos procurados pela Administração Pública em um tempo relativamente longo (quatro anos). Estas três figuras normativas conseguem traduzir o objetivo pretendido por JOSÉ AFONSO DA SILVA, pois o governo traça objetivos amplos, para, em seguida, diminuí-los e executá-los: “Implica, em primeiro lugar, a formulação de objetivos e o estudo das alternativas da ação futura para alcançar os fins; importa, em segundo lugar, na redução dessas alternativas de um número muito amplo a um pequeno e, finalmente, na prossecução do curso da ação adotada através do programa de trabalho”.³²

Importa ressaltar que este princípio possui sua exteriorização no artigo 165, §4º, da Constituição Federal.

2.3.2.3 Princípio do equilíbrio orçamentário

A origem do equilíbrio orçamentário remonta das finanças clássicas, pois havia a condenação de um orçamento desequilibrado. Impunha-se que a despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderia ser superior à receita estimada para o mesmo período. No entanto, sabe-se que após a Grande Depressão de 1929 passou-se a admitir um orçamento deficitário, idéia não mais suportada atualmente.

Entende-se que o equilíbrio orçamentário:

... é princípio constitucional geral porque penetra em todos os princípios específicos, do lado da receita e da despesa, quer se vinculem à justiça, quer derivem da segurança jurídica.

³¹ Preferiu-se esta denominação ao princípio da programação, trazido por JOSÉ AFONSO DA SILVA.

³² SILVA, *Orçamento-programa...*, p. 112.

Equilíbrio orçamentário é a equalização de receitas e de gastos, harmonia entre capacidade contributiva e legalidade, redistribuição de rendas e transparência orçamentária, desenvolvimento econômico e universalidade. O desequilíbrio orçamentário é sempre o resultado de *contradição entre os princípios constitucionais do Estado de Direito*. O orçamento não se desequilibra pela falta de dinheiro, mas pelo desencontro entre valores e princípios jurídicos.³³

Em que pese o equilíbrio orçamentário não possuir previsão constitucional explícita, não se pode concordar com JOSÉ AFONSO DA SILVA que proclama pelo desaparecimento deste princípio.³⁴ Prefere-se o pensamento de TORRES ao escrever que seria um exagero prever este princípio na Constituição, pois é a conjuntura econômica que dita o equilíbrio orçamentário. Assim, TORRES não preza pelo desaparecimento deste princípio e, sim, pela sua adequação à conjuntura econômica.³⁵

Conclui-se, portanto, que existe o princípio do equilíbrio orçamentário, no entanto, em termos constitucionais, este princípio está implícito e a sua observância depende da conjuntura econômica. No entanto, como se observará em momento posterior deste estudo, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio a consagrar o princípio do equilíbrio orçamentário. Ao comentar esta nova lei MOREIRA NETO assevera que o equilíbrio fiscal é uma evolução do princípio do planejamento, idéia que parece inovadora e coerente:

O Estado de Direito submeteu a atividade financeira pública ao princípio do planejamento, o que exigia a previsão de receitas e fixação de despesas de custeio e de capital em orçamento público, como lei formal a ser observada.

O Estado Democrático de Direito vai além, para submeter-se também a atividade financeira e o próprio planejamento público ao princípio do equilíbrio fiscal, passando-se a exigir que a execução orçamentária se conduza de forma a balancear as despesas não só com a realidade numérica da arrecadação da receita, como também com as peculiaridades da realidade sócio-econômica encontradas em cada unidade financeiramente autônoma.³⁶

³³ TORRES, op. cit., p. 211.

³⁴ "A Constituição não contempla o princípio do equilíbrio orçamentário, pelo que até se pode dizer, hoje, que ele desapareceu. (...) A doutrina moderna concebeu outros princípios, com fundamento na análise dos ciclos econômicos, firmando a premissa básica de que não é a economia que deve equilibrar o orçamento, mas o orçamento é que deve equilibrar a economia, levando em conta que a tributação e os gastos públicos constituem mecanismos básicos da política compensatória, que, às vezes, requer uma política de *deficits* fiscais, outras vezes a sua contenção." SILVA, **Curso** ..., p. 719.

³⁵ "Em síntese, o princípio do equilíbrio orçamentário, ainda quando inscrito no texto constitucional, é meramente formal, aberto e destituído de eficácia vinculante: será respeitado pelo legislador se e enquanto o permitir a conjuntura econômica, mas não está sujeito ao controle jurisdicional. Não pode a Constituição determinar obrigatoriamente o equilíbrio orçamentário, posto que este depende de circunstâncias econômicas aleatórias." TORRES, op. cit., p. 214.

³⁶ MOREIRA NETO, D. F. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: finanças públicas democráticas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 61-62.

Há, portanto, o princípio constitucional do equilíbrio econômico, “sob a reserva do possível”.³⁷ Como já sustentado acima, este princípio ganhou força com a Lei Complementar n. 101/2000.

2.3.2.4 Princípio da anualidade

A elaboração de um orçamento envolve o elemento temporal. Sem a limitação de tempo não há como se vislumbrar a lei orçamentária, pois seria impraticável uma lei de meios sem que houvesse a baliza cronológica. Enfim, pode-se, inclusive, condicionar o equilíbrio financeiro e o planejamento à anualidade. Ressalta-se, ainda, que a limitação temporal está ligada a uma questão política, qual seja, o controle constante entre os Poderes, ou seja, “o Legislativo deve exercer o controle político sobre o Executivo pela renovação anual da permissão para a cobrança dos tributos e a realização dos gastos, sendo inconcebível a perpetuidade ou a permanência da autorização para a gestão financeira”.³⁸

Por certo o princípio da anualidade supõe o período de um ano para a execução orçamentária, todavia este lapso temporal não precisa coincidir com o ano civil. No Brasil, nos termos da Lei 4.320/64 e do artigo 165, §9º, inciso I, da Constituição Federal, o ano fiscal coincide com o ano civil.

Cabe, ainda, a análise do princípio da anualidade em face das disposições sobre o plano plurianual. Dispõe a Carta Magna que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”. A inclusão desta disposição constitucional leva em conta o princípio do planejamento. Ora, na Administração Pública nem sempre a execução dos projetos coincide com o período da execução orçamentária e, caso não houvesse esta previsão, o ato de administrar estaria em vias de extinção, pois é de difícil verificação um projeto, um investimento que dure apenas um ano. Portanto, o princípio da anualidade não fica afastado com a previsão do Plano Plurianual, vez

³⁷ TORRES, op. cit., p. 217.

³⁸ Ibid., p. 202.

que é através da Lei Orçamentária que se executam, ano a ano, as despesas existentes na lei plurianual.³⁹

2.3.2.5 Princípio da unidade

Uma revisão de literatura sobre o princípio da unidade revela a mutação da interpretação deste princípio no transcorrer dos anos.

Inicialmente, encarava-se o princípio da unidade como sendo o orçamento um documento uno, que possibilitaria a visualização de receitas e despesas, sem a existência de anexos, contas especiais, receitas parafiscais. Entretanto, esta prática tornou-se inviável no Estado Intervencionista, de grande tamanho, inchado. Passou-se a entender que a unidade orçamentária estaria atrelada a uma política orçamentária única, ou seja, admitiu-se que o orçamento uno se desdobrasse em vários documentos, desde que verificável a coerência entre eles. Admitia-se a pluralidade de orçamentos porque eles estavam sob a tutela de um único Tesouro Nacional. Por fim, encarou-se o princípio da unidade orçamentária ligado à noção de pessoa jurídica de direito público, ou seja, cada pessoa jurídica de direito público deveria possuir suas despesas e receitas unificadas em um mesmo orçamento.⁴⁰

Vê-se, portanto, o princípio unitário não como a “existência de um único documento, mas a integração finalística e a harmonização entre os diversos orçamentos”.⁴¹ Deve-se observar apenas a disposição constitucional sobre a integração, na lei orçamentária anual, do orçamento fiscal, da seguridade e dos investimentos das estatais.

2.3.2.6 Princípio da universalidade

O orçamento deve compreender todas as receitas e despesas, independente da sua natureza ou de sua destinação. Diz DEODATO que “a universalidade é a

³⁹ “Significa isso que o *princípio da anualidade* sobrevive e revive no sistema, com caráter dinâmico-operativo, porquanto o plano plurianual constitui regra sobre a realização das despesas de capital e das relativas aos programas de duração continuada, mas não é operativo por si, e sim por meio do orçamento anual”. SILVA, *Curso...*, p. 720.

⁴⁰ Vários autores trataram deste tema, dentre eles BALEEIRO, op. cit., p. 709-710; SILVA, *Orçamento-programa...*, p. 140 – 145 e; *Curso...*, p. 720-721; DEODATO, A. *Manual de ciência das finanças*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 289 – 291; TORRES, op. cit., p. 66.

⁴¹ Ibid., p. 66.

inclusão de todas as receitas e todas as despesas na lei orçamentária. Na receita são incluídos todos os recursos que a União é autorizada a arrecadar; na despesa são fixadas todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.”⁴² Este princípio está exteriorizado no artigo 165, §5º, da Constituição Federal. O Constituinte prezou, desta forma, por um orçamento global.

2.3.2.7 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade é o guia para a Administração Pública no Estado de Direito e não poderia incidir diferentemente na questão orçamentária. Este princípio, conforme ensina CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO “não se resume à ausência de oposição à lei, mas pressupõe a autorização dela, como condição de sua ação. Administrar é ‘aplicar a lei, de ofício’.”⁴³ Portanto, a atividade administrativa pressupõe a autorização legal.

No campo orçamentário, o princípio da legalidade explicita-se no momento em que o Constituinte prezou pela realização de três leis: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Além disto, qualquer abertura de crédito suplementar, transferências de recursos, dentre outros exemplos deverão ser realizadas através de lei. TORRES divide a legalidade orçamentária em três subprincípios: da superlegalidade (submissão ao mandamento constitucional), da reserva de lei (somente a lei formal poderá aprovar o orçamento e créditos suplementares), do primado da lei (o Administrador só poderá exercer seu poder regulamentador nos espaços deixados pelo legislador).⁴⁴ Estas subdivisões parecem ser adequadas para uma melhor compreensão das dimensões do princípio da legalidade e suas repercussões na ordem jurídica.

2.4 O orçamento público e a legislação infraconstitucional que o rege

O sistema orçamentário constitucional só se realiza com a legislação infraconstitucional. É a lei que dará os contornos finais à disciplina do orçamento

⁴² DEODATO, op. cit., p. 294.

⁴³ MELLO, op. cit., p. 37.

⁴⁴ TORRES, op. cit., p. 179 – 192.

público, que ditará o exercício financeiro, a vigência do orçamento, os prazos, o modo de elaboração. Portanto, na elaboração do orçamento anual, da lei de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual existem certas regras a serem observadas. A própria Constituição preza pela edição destas normas gerais em seu artigo 165, §9º. No entanto, com a não confecção desta lei, dois documentos dão a estrutura do sistema orçamentário constitucional: a Lei n. 4.320/64 e a Lei Complementar n. 101/00.

2.4.1 Lei 4.320/64

Como a Constituição Federal atual repetiu muitas disposições em matéria orçamentária das encontradas em Constituições anteriores, a Lei 4.320/64 se coaduna com o espírito do Constituinte. Esta lei foi recepcionada em sua totalidade pela nova ordem constitucional.

A Lei n. 4.320/64 disciplina a elaboração, a execução e o controle das leis orçamentárias dos membros da federação. Interessante notar que esta lei trabalha com os três tipos de classificação das despesas e das receitas: a econômica, a institucional e a funcional-programática. Esta classificação é de grande valia para a formação da contabilidade pública. Fugiria do objeto deste estudo analisar esta classificação por completo, no entanto, é impossível não a mencionar, mesmo que seja apenas para dar conta de sua existência.

Cabe ressaltar que as funções do orçamento público possui uma espécie de externalização no disposto no *caput* do artigo 2º da referida lei, pois “a Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômica e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade”. Além disto, o legislador infraconstitucional reforça os princípios do sistema constitucional orçamentário.

As inovações desta nova lei são traduzidas de forma sucinta por MOREIRA NETO:

Introduzia-se, como inovação, o conceito de **normas gerais de direito financeiro**, com a padronização nacional da gestão financeiro-orçamentária e, como seu maior mérito, instituiu-se o **orçamento-programa**, com o pragmatismo do modelo norte-americano,

baseado na obrigatoriedade do **planejamento de Estado**, da continuidade das **inversões de capital** e da realização do **empenho** para proceder a despesas.⁴⁵

Além disto, a Lei n. 4.320/64 estabelece a forma e o conteúdo da proposta orçamentária, bem como o modo de sua elaboração, em seus artigos 22 a 31. Dá, também, o norte para a elaboração da lei orçamentária, bem como disciplina a matéria referente ao exercício financeiro e à execução orçamentária. Percebe-se, portanto, que esta lei foi recepcionada pela nova ordem constitucional com o *status* de lei complementar, haja vista o disposto no artigo 165 e seus incisos, da Carta Magna.

A Lei n. 4.320/64 representou um aperfeiçoamento das “instituições orçamentárias e contábeis”⁴⁶ brasileiras. Esta lei nada mais é que a exteriorização técnica dos mandamentos constitucionais. A forma da conta pública é disciplinada por esta lei, de maneira técnica, sem se desviar das disposições constitucionais. O real aperfeiçoamento do sistema, sem desmerecer a referida lei, veio quase trinta anos depois, com a edição da Lei Complementar 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.4.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei n. 4.320/64 não tinha como escopo imprimir um ajustes nas contas públicas, pois determinava apenas os moldes em que deveriam ser realizadas as receitas e as despesas. Com isso, apesar de estarem conforme os ditames legais, vários orçamentos públicos ainda trabalhavam com a idéia de *deficit* crônico. Estes *deficits* eram óbices ao desenvolvimento do país. Além disto muitas destas deficiências atentavam contra a moralidade, a eficiência e o equilíbrio fiscais, de maneira que o orçamento público como uma forma de ganância e de barganha, antes de ser um instrumento democrático de controle da Administração Pública. Era, portanto, necessária uma medida que viesse a coibir os abusos existentes no orçamento público, imprimindo uma nova dinâmica na Administração Pública e esta

⁴⁵ MOREIRA NETO, op. cit., p. 86.

⁴⁶ MACHADO JR., J. T.; REIS, H. C. **A lei n. 4.320 comentada**. 16ª ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1983, p. III.

medida foi a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalte-se que a necessidade de uma moralização e uma responsabilidade em matéria fiscal só começou a ser sentida com a estabilização da economia, ocorrida a partir de 1994. Com os altos índices de inflação, havia a crença que o dinheiro brotaria, pois acreditava-se na geração espontânea do dinheiro, segundo o estudo de JOÃO GUALBERTO GARCEZ RAMOS:

A doma da inflação mostrou que, na verdade, os brasileiros estavam acostumados com ela. Como uma droga administrada a um ser vivo durante muito tempo, a inflação de dois dígitos produziu *tolerância* nos organismos. Ela era, então, parte da cultura nacional. E um dos efeitos mais perversos dessa "droga" na mente das pessoas e no inconsciente das instituições consistia precisamente na crença da possibilidade da *geração espontânea* do dinheiro. Todos conseguem lembrar-se dos tempos em que os "juros" pagos pela caderneta de poupança, por exemplo, pareciam um verdadeiro milagre da multiplicação dos pães.

(...)

Com o controle da inflação, obtido em meados da década de 90, a crença na *geração espontânea* da moeda mostrou ser um gigantesco engodo. O que parecia ser o produto de *geração espontânea* era apenas um mecanismo que perpetuava os desajustes, que adia a hora da verdade. O momento em que as pessoas e as instituições teriam de trabalhar, de produzir para gerar dinheiro; a Era em que o dinheiro perderia parte de sua miraculosa 'fertilidade'.

O fim da correção monetária antecipou esse momento. As instituições financeiras foram as primeiras a serem atingidas pelo novo momento econômico. Logo em seguida, o Setor Público percebeu que também estava em maus lençóis.⁴⁷

Percebe-se, portanto, que havia a necessidade de um ajuste nas contas públicas, só conseguido com o instrumento de força que impusesse sanções graves para quem descumprisse suas disposições. É certo que muitas das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal são de duvidosa constitucionalidade; é certo que muitos alegam que esta lei enseja a ingovernabilidade; no entanto, em que pese os desvios constitucionais, a nova lei nada mais fez do que imprimir a racionalidade nas contas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal possui alguns princípios a ela inerentes. A transparência, a racionalidade, a democracia na Administração Pública são fins a serem perseguidos pelo Administrador, desembocando na tão desejada responsabilidade fiscal. O §1º do artigo 1º da Lei Complementar 101/00 define os anseios da nova lei: "A responsabilidade na gestão financeira fiscal pressupõe a

⁴⁷ RAMOS, J. G. G. Aspectos penais da "responsabilidade fiscal". *Revista de informação legislativa*. Ano 38, n. 152, Brasília: outubro/dezembro de 2001, p.7 – 8.

ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (...).”

A própria lei define como prevenir os riscos e como conseguir o equilíbrio das contas públicas. No entanto, a análise destes mecanismos fugiria ao propósito do presente estudo, por isso a leitura da lei será restrita aos aspectos de transparência e de democracia nela previstos.

Como bem observa MOREIRA NETO o princípio democrático é o fundamento da questão orçamentária. No entanto, a democracia, para este autor, não pode ser entendida como um mero direito ao sufrágio para a eleição dos representantes, sendo necessária uma maior participação da população. Isto porque, no modelo atual de democracia a participação do cidadão se esgota com o voto. A partir de então, os representantes políticos atuam conforme o seu bel-prazer, gastando um dinheiro que não lhes pertence. O autor discorda deste modelo tradicional prezando por uma gestão financeira democrática fundada na legitimidade da elaboração, da execução e do controle da conta pública. É justamente este modelo que traz a Lei de Responsabilidade Fiscal ao estabelecer parâmetros rigorosos para a realização da receita e da despesa.⁴⁸

Com relação ao binômio democracia/transparência a LRF assevera:

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

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Assegura-se, portanto, a participação popular nas fases orçamentárias, bem como a transparência do orçamento público, configurando um verdadeiro espírito democrático do legislador. A população insere-se dentro da discussão orçamentária, dentro da escolha orçamentária, permitindo um crescimento pessoal de cada indivíduo participante destas audiências bem como uma consolidação da democracia.

⁴⁸ MOREIRA NETO, op. cit., p. 21 – 35.

Portanto, mesmo que os outros setenta e quatro artigos da lei fossem declarados inconstitucionais, somente pelo artigo 48 e seu parágrafo único a Lei de Responsabilidade Fiscal já valeria.

Todo este estudo sobre as leis, a Constituição e os princípios orçamentários foi necessário para situar como se procede o orçamento público normalmente e qual são as diretrizes que deve seguir. O parâmetro dado foi o orçamento da União, aplicável aos Estados-membros e Municípios. Em especial, nos Municípios – esfera de competências em que o orçamento participativo teve sua gênese e se desenvolveu – há a observância da Lei Orgânica Municipal.

2.4.3 Estatuto da Cidade

Em 10 de junho de 2001 foi publicada a Lei nº 10.257, regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. O intuito desta lei, justamente apelidada de Estatuto da Cidade, é o estabelecimento de diretrizes gerais da política urbana, em todos os sentidos, ou seja, cuida do direito ao solo, do direito à moradia, da função social da propriedade urbana.

Apesar de não tratar especificamente o orçamento público, a lei prevê, dentre os instrumentos para a política urbana, o planejamento municipal construído a partir de uma gestão orçamentária participativa (artigo 4º, inciso III, alínea “f”). Mais adiante, o título do capítulo IV da mesma lei é “Da gestão democrática da cidade”. Percebe-se, portanto, o desejo do legislador federal em promover, na cidade, um espaço democrático de gerência, mais conhecido como co-gestão.

A magnitude desta Lei para a confirmação do orçamento participativo é tamanha que convém transcrever o artigo 44:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, **como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.** (grifos nossos)

Há a necessidade, portanto, da realização de audiências públicas, com a presença da população para a elaboração orçamentária e sua conseqüente

aprovação pelos Vereadores. Há, desta forma, um reforço do que diz a Lei de Responsabilidade Fiscal.⁴⁹

2.4.4 Conseqüências da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade com relação ao Orçamento Participativo

Com a previsão do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do artigo 44 do Estatuto da Cidade cai por terra toda a argumentação que o orçamento participativo seria ilegal. É justamente nestes dois artigos que ele encontra seu respaldo.

É claro que estas disposições prevêm a realização de audiências públicas. As audiências públicas, como se verá a seguir,⁵⁰ constituem um canal de participação direta do cidadão, no entanto a sua única obrigatoriedade é a sua realização. Não há, previsão legal sobre como serão realizadas as audiências. Recentemente, o Estado do Paraná realizou uma enquete, via e-mail, telefone e cédulas, com fundamento na Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a destinação dos ganhos com o ICMS vindos com a montadora francesa Renault. Apesar da divulgação dos resultados, por certo não haverá uma prestação de contas para a população se houve ou não esta destinação. No início do segundo semestre de 2002, a Prefeitura de Curitiba também resolveu adotar as audiências orçamentárias. No entanto a participação da população foi insignificante, devido ao meio de instigação popular – não foi utilizado os meios mais diretos, tais como a TV e o Rádio – e ao horário previsto para o preenchimento das sugestões – das 09 às 16 horas. Com isto, a participação popular foi insignificante, pois dos 1,6 milhão de habitantes de Curitiba, apenas 437 pessoas participaram, incluindo aqueles que deram sua opinião pela internet.⁵¹

Com a leitura deste trabalho, será possível observar que o orçamento participativo constitui em uma ferramenta mais adequada para a democratização das finanças públicas de que a simples realização de audiências. No entanto, cabe

⁴⁹ MUKAI, T. **O estatuto da cidade**: anotações à Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. São Paulo: Saraiva, 2001, p.51 – 52.

⁵⁰ Ver ítem 3.1.2.1

⁵¹ MARTINS, F. Orçamento recebe 437 sugestões. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 14 set. 2002, p.5

ressaltar que nos Municípios em que não possuem o orçamento participativo, a realização de audiências públicas, por mais que sejam esvaziadas, já constitui um bom começo para a consolidação da democracia participativa.

2.5 O conceito de necessidade econômica do Estado

Antes de prosseguir o presente estudo é preciso um esboço sobre o conceito de necessidade econômica. Justifica-se este desvio em razão dos desdobramentos que a classificação da necessidade assumirá no deslinde do trabalho e por ser este um capítulo introdutório, que visa ambientar o tema da monografia, é o local adequado para tanto. Também é necessário lembrar que se optou por classificar a atividade financeira do Estado como atividade política, lembrando que este caráter eminente não exclui os seus aspectos sociológicos e econômicos.⁵² Isto porque a atividade financeira do Estado, como o próprio nome já explicita, trata de um sujeito específico (o Estado, o Poder Público), que utiliza um procedimento também específico (o orçamento público), para o atingimento de um fim próprio: a satisfação das necessidades. O caráter político da atividade financeira do Estado é justificado na medida em que as necessidades (ou interesses, na nomenclatura de GRIZIOTTI) a serem satisfeitas dependem de decisões políticas.

GRIZIOTTI divide as necessidades em individuais, coletivas e públicas.⁵³ As primeiras são aquelas sentidas pelas pessoas independentemente de suas relações sociais. São as inerentes à pessoa humana, exemplificadas pela alimentação, vestuário e habitação, consistindo na base ou pressuposto para as relações

⁵² “Non bisogna per altro ritenere che la concezione politica delle finanze pubbliche escluda le *forze economiche*, le *forze altruistiche*, e le altre *forze morali* o di altra natura, che non siano quelle strettamente politiche, fra le forze determinanti l'attività finanziaria dello stato.

Infatti i rapporti fra gli uomini e le classi sociali sono almeno di tre ordini, ossia economici, che si formano dove esiste la libertà per ciascuno di contrattare secondo il proprio interesse, rapporti di sfruttamento o di oppressione di una classe sopra un'altra, e infine rapporti altruistici di tutela e protezione degli interessi altrui. Nell'attività finanziaria dello stato non può essere esclusa l'influenza di nessuno di questi tre ordini di rapporti e nemmeno si può affermare che alcuno di essi sia prevalente in modo costante sugli altri. Per la natura i fini della vita dello Stato, questi rapporti si intrecciano e si fondono secondo le esigenze messe in evidenza della necessità di conseguire i fini superiori dello Stato, che sono propri.” GRIZIOTTI, B. **Primi elementi di scienza delle finanze**. 6ª ed. Milano: Giuffrè, 1957, p. 09.

⁵³ Nesta parte do estudo utilizou-se a edição argentina do livro de GRIZIOTTI, dada a sua maior completude (nela há a divisão da necessidade coletiva, em necessidade coletiva em sentido estrito e a necessidade pública. GRIZIOTTI, B. **Principios de ciencia de las finanzas**. Trad. Dino Jarach. Buenos Aires: DePalma, 1949, p. 17.

humanas e o desenvolvimento da personalidade: “La insatisfacción de estas necesidades o una satisfacción inadecuada, pueden conducir a la muerte biológica, al traumatismo físico o psicológico, por lo cual no puede el hombre realizar una vida social equilibrada y menos aún desarrollar su personalidad culturalmente”.⁵⁴

Já as necessidades coletivas seriam aquelas que nascem da convivência entre os indivíduos; são as necessidades experimentadas com os demais seres humanos. Podem ser exemplificadas como a cultura, a experimentação, a assistência social.

Por fim, as necessidades públicas surgem a partir da existência de uma entidade política, do ente estatal, podendo, portanto, serem sinônimos das funções fundamentais do Estado, tais como a segurança e a justiça.

Percebe-se que conforme o atendimento das necessidades se revelará a ideologia de cada Estado. No Estado clássico, somente as necessidades públicas seriam atendidas, enquanto no Estado do Bem-Estar, as necessidades individuais. Assim, é a partir da eleição de um critério – político – que o Estado atenderá as necessidades (daí a justificativa da atividade financeira do Estado ter uma conotação política).

Conclui-se, portanto, que as necessidades individuais, coletivas e públicas não serão satisfeitas exclusivamente por indivíduos, grupos e Estado, respectivamente, e as organizações da sociedade civil são exemplos claros desta indefinição. Há organizações que tratam de interesses nitidamente particulares, enquanto outras visam os interesses da própria organização e, por fim, há aquelas que cuidam dos interesses difusos. Da mesma forma, é inconcebível um Estado que não cuide de necessidades individuais ou de certos grupos.

Ainda dentro desta linha de raciocínio, é perfeitamente possível aproveitar-se do pensamento de GRIZIOTTI ao distinguir as necessidades públicas e coletivas como necessidades primárias e secundárias. As necessidades primárias são aquelas que atingem toda a coletividade, independente de sua necessidade, pois são necessidades que somente o Estado pode mensurar. Como bem exemplifica o autor italiano, a defesa nacional é exemplo de necessidade pública, pois somente o Estado, através de suas relações internacionais, pode medir. Em contrapartida existem as necessidades secundárias que são as que dizem respeito aos fins

⁵⁴ CARDONA, op. cit., p. 27.

coletivos e que são satisfeitos a pedido dos particulares, “porque é suficiente o interesse dos indivíduos para promover a satisfação das necessidades e interesses coletivos e públicos, na medida, modo e tempo desejados pelo Estado”.⁵⁵

A abrangência das ações do Estado depende de escolhas políticas com relação a estas necessidades públicas secundárias, que por certo refletem a escolha do eleitorado (partindo do pressuposto democrático). Isto porque “a maioria das instituições de caráter democrático se caracterizam pela existência de uns representantes políticos que atuam como intermediários entre os votantes individuais e as instituições públicas; em outras palavras, entre as preferências individuais e as decisões coletivas”.⁵⁶

Como o orçamento do Estado não é ilimitado, são necessárias opções, escolhas de cunho político sobre a abrangência da atuação estatal, bem como suas prioridades.

2.6 As escolhas públicas

As necessidades públicas secundárias devem ser satisfeitas pelo Estado, no entanto, dada a limitação de recursos destinados a elas, deve haver uma escolha política sobre quais incidirá o orçamento público. MUSGRAVE chama estas necessidades de “necessidades de mérito”, caracterizadas por estarem sujeitas ao princípio da exclusão, satisfazendo-se pelo mercado, podendo converter-se em necessidades públicas se houver destinação orçamentária para tanto.⁵⁷ Como bem observou o autor americano, a satisfação destas necessidades de mérito são deixadas para um segundo plano, pois dá-se preferência ao serviço social (necessidades sociais). São necessárias, portanto, escolhas que traduzam as preferências individuais, a serem feitas dentro de um processo de votação.⁵⁸

⁵⁵ GRIZIOTTI, B. **Princípios...**, p. 19: “porque es suficiente el interés de los individuos para promover la satisfacción de necesidades e intereses colectivos y públicos en la medida, modo y tiempo deseado por el Estado.”

⁵⁶ CORONA, J. F.; DIAZ, A. **Teoría básica de hacienda pública**. Barcelona: Ariel, 1994, p. 51.

⁵⁷ BUJANDA, F. S. **Sistema de derecho financeiro**. v. I. Madrid: Complutense, 1977, p. 81; MUSGRAVE, op. cit., p. 116 e sgs.

⁵⁸ “Assim sendo, as preferências individuais precisam ser traduzidas em decisões orçamentárias através de um processo político que envolva as preferências de cada um, reveladas através do voto, e a atuação daquelas partidos políticos ou líderes a quem foi delegada a decisão final.” MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças públicas: teoria e prática**. Campinas: Campus, 1985, p. 86.

Este processo de votação é, segundo MUSGRAVE, o herói e o vilão do problema, pólos ainda mais antagônicos quando se parte de um pressuposto democrático: “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, except in Wicksell’s unusual case of unanimous consent.”⁵⁹

Partindo do pressuposto de que a cada pessoa seja dado um voto, de modo que as opiniões de todos os cidadãos tenham o mesmo peso, seria possível conhecer as preferências de todos. Em seguida seria necessário escolher o modo, o procedimento de votação. Além da já mencionada teoria de Wicksell sobre a unanimidade, merece destaque a regra da maioria simples, a regra da pluralidade (“cada eleitor classifica as opções na ordem de sua preferência”) e a regra da eleição por pontos (“é dado a cada eleitor um número de pontos para que ele os distribua como desejar entre as várias alternativas existentes”).⁶⁰ No presente estudo se deterá na regra da maioria por se tratar do modo mais utilizado de votação.

A escolha pela maioria, apesar de revelar qual a preferência da maior parcela dos votantes, não significa a melhor escolha ou a mais eficiente. Além disto, a opção por este modo de votação desprivilegia as minorias. Cabe ainda ressaltar que, conforme o estudo de MUSGRAVE, a escolha vencedora poderá ser diferente dependendo da regra de votação que se utilize, ou seja, os perdedores poderiam sair como vitoriosos caso fosse adotada outra maneira de votação.⁶¹ Vê-se, nestas ressalvas, os primeiros problemas quanto à regra da maioria e a revelação de preferências individuais.

Os obstáculos da regra da maioria acabariam nestes dois problemas descritos (falta de proteção da minoria e possibilidade de outro resultado, caso fosse adotado outro modo de votação) se se tratasse de um mundo ideal, no qual não há problemas com a informação, tampouco a influência, a estratégia dos votantes. Assim, o padrão ideal de votação é o que não deixa margem para a ação dos estrategistas (e conseqüentemente, para a barganha) e o que não dá espaço para

⁵⁹ MUSGRAVE, op. cit., p. 117. Cabe ressaltar que a teoria de Wicksell sobre a unanimidade propõe um mecanismo que preza pela unanimidade, pois a maioria não é a solução ótima para o dilema das escolhas sociais. Apesar de ideal, esta teoria não é aplicada na prática, haja vista a complexidade existente na atividade governamental. O próprio Wicksell percebeu o problema de sua teoria e propôs que o resultado ótimo ficasse na proporção de maioria de 5/6. CORONA; DIAZ, op. cit., p. 32.

⁶⁰ MUSGRAVE; MUSGRAVE, op. cit., p. 86.

⁶¹ Ibid., p. 91.

as manipulações. No entanto, não é isto o que se verifica na regra da maioria, onde há uma enorme possibilidade de manipulação dos processos de votação, pois a seleção, a formulação e a apresentação das alternativas a serem escolhidas influenciará o resultado final da votação.

Abre-se, portanto, um espaço para a troca de votos, denominado de “logrolling” por Buchanan e Tullock, ou seja, “um indivíduo está de acordo em votar favoravelmente por algo de deseja outro indivíduo se este, por sua vez, se comprometer a prestar-lhe o apoio na votação sobre algo que deseja”.⁶² Anotam CORONA e DIAZ que este sistema de troca de votos possui efeitos sociais, pois “se um indivíduo negocia seu voto, em troca de outros, para conseguir a aprovação de uma proposta que represente a obtenção de um benefício bruto, a quantia deste recairá sobre o resto da sociedade, que estará incorrendo em custos superiores ao derivados da própria ação”.⁶³

Estes são alguns problemas existentes quanto à regra da maioria simples aplicada ao voto direto, universal. No entanto, é importante ressaltar que as escolhas orçamentárias não são definidas diretamente, com raras exceções, e sim, são delegadas aos parlamentares. Somam-se, portanto, novos problemas ao rol citado acima.

No plano eleitoral, tanto político quanto eleitor visam a manutenção de seus interesses, ou seja, “o objetivo do político é maximizar os seus votos, de maneira a se manter no poder. O objetivo do eleitor é maximizar os benefícios líquidos que ele obtém da atividade fiscal, isto é, o excedente dos benefícios que ele obtém dos gastos governamentais em relação aos gastos em que ele incorre em função da tributação”.⁶⁴ Há, desta forma, uma ação racional, seja por parte do político, seja por parte do eleitor. O político, na realidade, exerce um esforço de adivinhação das preferências dos eleitores. Além deste exercício de adivinhação, o político, para obter sucesso, deve tentar descobrir quais as combinações vitoriosas de programas, pois há certos programas que se analisados isoladamente não obteriam sucesso, mas se analisados com outros o teriam. O político bem sucedido consegue combinar

⁶² CORONA; DIAZ, op. cit., p. 35.

⁶³ Ibid., p. 37.

⁶⁴ MUSGRAVE; MUSGRAVE, op. cit., p. 92.

estes programas e assim ser vitorioso, pois consegue agregar um maior número de pessoas em torno dele.

Em um sistema democrático representativo, a troca de favores entre os políticos, nas decisões tomadas no Poder Legislativo, são constatáveis a todo o momento. Somam-se a estas questões outras, tais como, o processo de escolha parlamentar é influenciado pela campanha política, ensejando uma informação distorcida e, conseqüentemente, uma eleição irracional.

Por fim, há um último, mas crucial problema deste processo de revelação de preferências: na maior parte das vezes, as práticas governamentais nada mais são do que interesses privados de políticos, consistentes em obter a renda, o poder e o prestígio. Daí a afirmação de que o político comporta-se como um empresário, vendendo a sua política em troca de votos, procurando adivinhar as vontades de seu eleitorado na hora de pleitear o voto, mas esquecendo destas vontades na hora de votar no Poder Legislativo.

Há, ainda, a questão dos grupos de pressão. BONAVIDES define os grupos de pressão como sendo o “exercício de influência sobre o poder político para a obtenção eventual de uma determinada medida de governo que lhe favoreça os interesses”.⁶⁵ Sem juízos de valor ou maniqueísmo (“grupos de pressão do bem e grupos de pressão do mal”)⁶⁶, pode-se afirmar que os grupos de pressão “são poderosas condensações de interesses particulares e egoísticos, em porfia com o interesse geral”⁶⁷. Assim, na decisão orçamentária, os grupos de pressão, através de *lobbies*, exercem uma força considerável e ajudam a aumentar a distância entre a escolha individual e o resultado pretendido.

Diante destas imperfeições do processo de votação, incidentes na eleição das escolhas individuais e na eleição das escolhas dos representantes, as preferências individuais afastam-se do resultado final.

⁶⁵ BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 427.

⁶⁶ “Embora o termo ‘grupos de interesses especiais’ tenha uma aparência algo diabólica, esses grupos (como no caso de ‘troca de favores’) podem promover uma alocação mais eficiente dos recursos na medida em que destacam os benefícios, que serão derivados dos vários serviços públicos. Mas eles podem também distorcer as decisões, dando um peso exagerado a itens específicos ou influenciando as decisões legislativas através de campanhas de apoio ou outras modalidades de influência de variado grau de legitimidade.” MUSGRAVE; MUSGRAVE, op. cit., p. 99.

⁶⁷ BONAVIDES, op. cit., p. 430.

2.7 Elaboração do orçamento público

Depois de explanada, ainda que superficial e sucintamente, a maneira como é regulado o orçamento público na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, bem como depois de uma rápida análise sobre o modo de decisão política, cabe analisar, em linhas gerais, como se procede a elaboração do orçamento público.

A iniciativa legislativa para o orçamento público é do chefe do Poder Executivo, nos três entes federativos, nos termos do artigo 84, inciso XXIII, da Constituição Federal. DEODATO justifica esta escolha tendo em vista que é ele quem conhece melhor as necessidades do Poder Público e por ser o Poder Executivo quem se responsabiliza pela execução orçamentária.⁶⁸ Trata-se de iniciativa legislativa vinculada, ou seja, há a obrigatoriedade da iniciativa (ao contrário do que ocorre normalmente nas demais competências, em que a iniciativa é uma faculdade).

Cabe ressaltar que não é o chefe do Poder Executivo quem elabora, unicamente, a proposta orçamentária. É ele quem a consolida. Isto porque, em razão da autonomia financeira dos Poderes e do Ministério Público e da divisão da Administração Pública, para fins orçamentários, em unidades orçamentárias, deve haver a elaboração de uma proposta orçamentária autônoma que será consolidada pelo Poder Executivo. A partir desta consolidação é que se forma uma proposta final, que será remetida ao Poder Legislativo.

Com a apresentação dos projetos de leis, caberá a uma Comissão Mista de Senadores e Deputados apreciá-los. Incumbe, também, a esta Comissão o exame sobre os planos e os programas nacionais, bem como o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. É na Comissão Mista em que serão apresentadas propostas de emenda aos projetos originais. Em razão disto, compete à Comissão emitir pareceres e colocar as referidas emendas em apreciação, em plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Para obterem sucesso, as emendas devem reunir dois requisitos: a compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias e a indicação de recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações

⁶⁸ DEODATO, op. cit., p. 297.

para pessoal e seus encargos, serviços de dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal. Admite-se, ainda, emendas relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Estas emendas ao orçamento não estão sujeitas ao controle constitucional abstrato.

O artigo 166, §8º, da Constituição Federal permite a possibilidade de rejeição total ou parcial do projeto. Caso o veto seja parcial, de modo que sobre as receitas, estas poderão ser utilizadas para outras finalidades, através de abertura de créditos especiais ou suplementares, nos termos do artigo 167, inciso V, da Constituição. No entanto, caberá o veto total quando se tratar de despesas não autorizadas, cuja execução possa causar um dano irreparável ou grave lesão à economia pública. É necessário, no entanto, o parecer do Tribunal de Contas e da Comissão Mista.

2.8 Algumas conclusões iniciais

Diante deste sucinto estudo é possível perceber que o Orçamento Público possui importantes funções dentro da sociedade e, dentre elas, estão as funções política e jurídica.

Sob a perspectiva jurídica, o orçamento público é uma lei, com uma forte regulamentação constitucional e legal, com um processo legislativo especial. Sob o prisma político, o orçamento público é capaz de traduzir as decisões orçamentárias.

Estas decisões orçamentárias, como já exposto anteriormente⁶⁹, possuem uma forte relação com o sistema representativo. Dada a complexidade deste assunto, convém analisar o sistemas democráticos representativo e participativo, pois somente assim, será possível a análise do que seja o orçamento participativo.

⁶⁹ Ver item 2.6

3 O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E SEUS DESDOBRAMENTOS

A maior parte dos problemas relacionados com o orçamento público, principalmente na questão concernente à decisão orçamentária, passa pela discussão sobre o sistema democrático. Assim, é necessário tecer breves comentários sobre o que seja o sistema democrático, incluindo suas formas, representativa e participativa. Somente com a análise do regime democrático, cujos reflexos na decisão orçamentária são muito fortes, é que se poderá chegar a uma solução para o problema posto questionado.

3.1 Democracia

“O que é a democracia?” foi a pergunta formulada por TOURAINE, cuja resposta é dada em mais de duzentas e cinquenta páginas.⁷⁰ Percebe-se que este é somente um dos vários livros escritos sobre o tema. Neste ítem não se procurará fornecer todas as nuances acerca da democracia. Trata-se apenas de um intróito, pois o tema será um pouco mais (entretanto não suficientemente) aprofundado neste capítulo e no seguinte.

A forma de governo democrática é tão necessária à sociedade, que asseverou ROUSSEAU, ainda que negativamente: “Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente”.⁷¹ Como bem observa CANOTILHO, não há definição mais perfeita para a democracia que o “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Percebe-se, portanto, que a democracia é, em um primeiro momento, uma série de procedimentos legitimadores das decisões políticas. Esta legitimação só ocorre devido à vontade do povo. BOBBIO coroou este enfoque procedimental ao dizer que a democracia é “caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*”.⁷²

⁷⁰ TOURAINE, A. **O que é a democracia?** 2ª ed. (Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira). Petrópolis: Vozes, 1996.

⁷¹ ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. São Paulo: Amazonas, 1978, p.69.

⁷² BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 7ª ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 30.

Partindo deste conceito mínimo de democracia é possível vislumbrar algumas exigências para a consolidação democrática: a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos.⁷³ Somente com estes três requisitos é que existirá uma verdadeira democracia. Importa ressaltar que a diferenciação entre a democracia participativa e a representativa está justamente no modo de exercício da vontade popular. Em ambos os casos permanece a preservação da liberdade e a igualdade de direitos. A diferenciação ocorre tão-somente no modo como se exteriorizará a vontade popular.

Dentre os vários estudos existentes sobre o princípio democrático, merece destaque as anotações de CANOTILHO, principalmente devido ao seu poder de síntese com relação ao princípio democrático, identificando as suas diferentes irradiações. CANOTILHO justifica o princípio democrático como sendo, de início, um princípio normativo, ou seja, é uma “norma jurídica constitucionalmente positivada”.⁷⁴ Na Constituição de 1988 esta constatação é verificada em seu artigo 1º, pois há a clara referência ao Estado Democrático de Direito. A democracia é uma forma de governo, ou seja, é a maneira como se organiza o Poder Estatal, como são tomadas as suas decisões, quem as toma. Enfim, a democracia é o modo como se dá um governo. O autor português vê no princípio democrático “como forma de vida, como forma de racionalização do processo político e como forma de legitimação do poder”.⁷⁵ CANOTILHO enumera, ainda, o princípio democrático como princípio de organização da titularidade e do exercício do poder.⁷⁶ A importância das palavras deste autor para este estudo está justamente na sua identificação do princípio democrático como princípio complexo, dotado de duas dimensões - a democracia representativa e a democracia participativa - bem como por apontá-lo como princípio informador do Estado e da sociedade, prezando por uma democratização da democracia, ou seja, sua irradiação para todos os campos do governo e da sociedade civil:

⁷³ DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1979, p.132.

⁷⁴ CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, s.d., p. 285.

⁷⁵ Ibid., p. 286.

⁷⁶ Ibid., p. 288.

A interpretação do postulado essencial do princípio democrático de que 'todo o poder vem do povo' reconduzia-se, na teoria clássica, à exigência da organização do estado segundo os princípios democráticos. Excepcionalmente, admitia-se que o postulado da organização democrática fosse extensivo aos partidos políticos em virtude da importância destes para a formação da vontade democrática. O princípio democrático aponta, porém, no sentido constitucional, para um **processo de democratização** extensivo a diferentes aspectos da vida económica, social e cultural. (...) A democracia é, no sentido constitucional, *democratização da democracia*.⁷⁷

É necessário, portanto, distinguir a democracia participativa da representativa, apontando-lhes seus traços essenciais, suas qualidades e seus defeitos, para então apontar qual seja a forma mais adequada para a democratização da democracia e, conseqüentemente, para a concretização da cidadania.

3.1.1 Democracia representativa

A democracia representativa parte do pressuposto que é impossível a participação de todos os cidadãos em todas as discussões acerca da *res publica*.⁷⁸ Pode-se defini-la como sendo o sistema no qual as "deliberações que dizem respeito à coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade".⁷⁹

Em uma visão genérica, excelente a síntese de CANOTILHO ao fundamentar a representação, primeiramente, na soberania popular, formada por iguais, que delegam sua vontade para alguém representá-la (representação formal) e, em um segundo momento, como sendo a atuação – dos representantes - em nome dos interesses de outrem, procurando perceber as vontades e os anseios do povo (representação material).⁸⁰

⁷⁷ CANOTILHO, op. cit., p. 288.

⁷⁸ BOBBIO, op. cit., p. 54. "Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade."

⁷⁹ Ibid., p. 56.

⁸⁰ CANOTILHO, op. cit., p. 291 – 292.

Assim, é imprescindível a noção de mandato político, diferente do mandato jurídico.⁸¹ DALLARI aponta as características como mandato como a universalidade de decisões (apesar de eleito por apenas uma parcela da população, o governante pode tomar decisões em nome de todos cidadãos de sua circunscrição política), a indeterminabilidade (determina-se o número de votantes, no entanto, pelo sigilo do voto, não se sabe quem elegeu), a autonomia (o mandatário age em nome do povo, mas tem “absoluta autonomia e independência” com relação a seu eleitorado), a generalidade (o mandatário pode agir em todo o espaço delimitado para sua competência), a irresponsabilidade (o mandatário não é obrigado a prestar informações, a justificar o seu voto) e a irrevogabilidade (a não ser em casos excepcionalíssimos há a perda do mandato).⁸²

Destas características apontadas por DALLARI certamente algumas saltam aos olhos por revelarem, por elas mesmas, problemas do sistema representativo.

É de se ressaltar, ainda, que a representação exige, para a sua concretização, o partido político e, mais recentemente, os grupos de pressão. Há a necessidade dos cidadãos que pensam convergentemente se unirem, pois só assim poderão chegar ao poder. Sobre os grupos de pressão, o conceito de BONAVIDES é bastante esclarecedor: “... é uma organização de pessoas que inspiradas por idéias ou movidas por interesse, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para a realização dos fins propugnados”.⁸³ Interessante, a respeito dos partidos, que sua existência organizada (não verificada no Brasil) transforma a eleição em uma “orientação geral de governo”, porque, em tese, os partidos políticos procuram debater idéias, ideologias e não pessoas. No entanto, não é isto que ocorre, pois os partidos são, na maior parte das vezes, veículos para a eleição de alguém, um meio para um indivíduo chegar ao poder.⁸⁴

Há, ainda, a questão do voto. Os cidadãos devem eleger seus representantes de acordo com os seus (do cidadão) interesses. O meio adequado e

⁸¹ O mandato, na acepção jurídica, é entendido quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos, ou administrar interesses. Além disto, há a necessidade de ratificação por parte do mandante dos atos praticados pelo mandatário, além dos poderes que foram outorgados. Há ainda a possibilidade de responsabilidade contratual. Caso fosse aceita a acepção jurídica do mandato estar-se-ia diante de um mandato imperativo. BONAVIDES, op. cit., p. 262.

⁸² DALLARI, op. cit., p. 139 – 140.

⁸³ BONAVIDES, op. cit., p. 346.

⁸⁴ FERREIRA FILHO, M. G. **A democracia possível**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1974, p.

legítimo para isto é o sufrágio universal, imediato, livre, secreto e igual. Sem a outorga popular seguindo estes princípios não há o sistema representativo. Chega-se a um grande problema da representação: a escolha é fundada no interesse particular e não em uma escolha visando o interesse coletivo. Volta-se, portanto, ao problema delineado no capítulo anterior,⁸⁵ pois o indivíduo faz a sua escolha sobre seu representante tendo em vista suas escolhas particulares.

3.1.1.1 Pontos positivos

Traçados os traços mais importantes da democracia representativa, convém destacar seus pontos positivos.

A importância do sistema representativo é tanta que TOURAINE chegou a afirmar que “não há democracia que não seja representativa”.⁸⁶

Há consenso quanto a impossibilidade de se encarar a democracia sem o seu viés representativo, em razão da complexidade da sociedade contemporânea e da quantidade de habitantes. Seria inviável que todos se reunissem em uma “ágora” para discutir assuntos concernentes a *res publica*. Daí a necessidade de existirem representantes. BONAVIDES consegue, com clareza dificilmente encontrada, que o homem de Atenas – cidadão - não se preocupava com aspectos materiais de sua existência, pois era um devoto da cidade.⁸⁷

COULANGES identifica no cidadão ateniense, que participava dos negócios públicos ativamente, uma pessoa nobre, atarefada, totalmente dedicado aos assuntos de Atenas:

O cidadão, como o funcionário público de nossos dias, devia pertencer inteiramente ao Estado. Na guerra, dava-lhe o seu sangue; durante a paz, o seu tempo. Não era livre de descurar dos negócios públicos para se ocupar com mais cuidado dos seus negócios particulares. Pelo contrário, devia descurar dos seus, para trabalhar em benefício da cidade. Os homens passavam sua vida uns a governarem os outros. A democracia não podia

⁸⁵ Ver item 2.6.

⁸⁶ TOURAINE, op. cit., p. 76.

⁸⁷ BONAVIDES, op. cit., p. 273.

existir senão sob a condição de trabalho incessante de todos os seus cidadãos. Por pouco que o zelo se afrouxasse, ela acabaria pouco a pouco por perecer ou por se corromper.⁸⁸

Esta impossibilidade de conciliar a vida antiga com a vida contemporânea é o argumento mais forte e intransponível em favor da democracia representativa, pois o “homem moderno, via de regra, ‘homem de massa’, precisa de prover, de imediato, às necessidades materiais de sua existência”.⁸⁹ Por óbvio que este sistema apresenta defeitos muito fortes, capazes inclusive de derrubar o próprio sistema. No entanto, ante a impossibilidade da democracia direta e a indesejada ditadura, prefere-se a continuidade de uma democracia representativa, amoldada às características do mundo atual (daí a necessidade da democracia participativa).

3.1.1.2 Pontos negativos

Esta facilidade que o sistema representativo traz acarreta em muitos problemas, alguns capazes, inclusive, de comprometer todo o sistema democrático. Não se pode, contudo, chegar ao radicalismo entusiasta de BONAVIDES que, em seus trabalhos mais recentes, tem colocado o sistema representativo como sendo a “banda morta e podre da Constituição”.⁹⁰ Este sistema possui defeitos, no entanto, é possível verificar, dentro do próprio sistema, saídas para o seu reforço.

O problema inicia-se com os partidos políticos. São poucos os partidos organizados, que possuem uma ideologia clara. Os partidos políticos não são mais

⁸⁸ COULANGES, F. **A cidade antiga**. 12^a ed. Trad. Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. São Paulo: Hemus, 1996, p. 266. A título elucidativo convém transcrever mais uma passagem deste livro que revela bem a rotina da democracia ateniense: “Vejamos como se passa a vida de um ateniense. Um dia o ateniense é chamado à assembléia do seu demo onde deve deliberar sobre os interesses religiosos ou financeiros dessa pequena associação. Outro dia esse mesmo ateniense é convocado para a assembléia da sua tribo; trata-se de regulamentar uma festa religiosa, ou de examinar as despesas, ou de promulgar decretos, ou ainda de nomear chefes e juizes. Três vezes por mês, regularmente, deve assistir à assembléia geral do povo, e não tem o direito de faltar. Ora, a sessão é longa, ele não vai à assembléia somente para votar. Chegando pela manhã, exige-se que o ateniense ali permaneça até hora avançada do dia para ouvir seus oradores. Não pode votar se não esteve presente desde o início da assembléia, tendo ouvido todos os discursos. Para o ateniense o voto é assunto dos mais sérios (...). Os interesses individuais estão inseparavelmente ligados aos interesses do Estado. O homem não pode mostrar-se nem indiferente, nem leviano. Se se engana, sabe que logo sofrerá as conseqüências, e que em cada voto pode comprometer sua fortuna e sua vida.” Id.

⁸⁹ BONAVIDES, op. cit., p. 273.

⁹⁰ BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 19.

vistos como uma agremiação de pessoas buscando um fim. São, na verdade, verdadeiros trampolins para o mandato. Uma vez atingido o objetivo, esquece-se do partido. Como a população já percebeu esta manobra, não há o voto no candidato enquanto participante de um partido e sim, vota-se simplesmente na pessoa do candidato, ignorando sua base política. Já na ditadura, FERREIRA FILHO identificou este problema, propondo uma solução:

Tal modelo parte da idéia que o partido pode transformar a eleição, de mera escolha de homens, em eleição de representantes e de uma orientação geral de governo, ou, como dizem os italianos, de um *indirizzo politico generale*.

Isso ocorreria porque os partidos dariam à luta eleitoral o sentido de escolha entre programas de governo (e de homens vinculados à sua realização) e não mais a de simples escolha entre indivíduos, por suas boas ou más qualidades.

Os partidos seriam os verdadeiros candidatos nas eleições que se travassem. Caberia, a eles, antes do pleito, preparar os programas de governos e escolher as pessoas que se incumbiriam de, fielmente, executá-los. Esses programas seriam submetidos ao eleitorado que, pelo voto, daria apoio a um deles. Este é que seria aplicado pelos eleitos, homens selecionados pelo partido. Assim, o povo se governaria, embora indiretamente, pois escolheria, pela eleição, a política governamental e seus executores.⁹¹

A escolha do eleitor em uma proposta de governo ou em uma pessoa é influenciada pela propaganda. Assim, da mesma forma que ocorre com as relações de consumo, o eleitor escolherá o candidato que fale a sua linguagem, que fale o que queira ouvir. Isto é o que se chama de “marketing político”. CHAUI vê neste meio publicitário a privatização do espaço público, pois quem possui maiores recursos, um maior poder econômico, contratará o melhor publicitário e a melhor equipe, possuindo os melhores recursos gráficos a sua disposição. O “marketing político” faz com que não haja cidadãos ativos e sim, uma massa passiva de demandantes de soluções. A observação da filósofa é correta, no entanto, não se pode esquecer que é impossível se exigir do cidadão contemporâneo a mesma bagagem política que possuíam os atenienses. São poucas as pessoas, realmente aquelas com vocação para o exercício da política, que se preocupam com a resolução das demandas. A maioria preocupa-se em achar alguém que as resolva. No entanto, a crítica de CHAUI ao “marketing político” revela-se interessante no momento em que encara que esta “indústria política” provoca alterações importantes na idéia de representação, pois com a facilitação da linguagem lida-se com um

⁹¹ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 14.

mínimo de reflexão.⁹² Assim, com ao mesmo tempo que a propaganda eleitoral gratuita contribui para a consolidação da democracia, uma vez que todos que possuem televisões ou rádios podem saber o que pensam os partidos políticos e os candidatos, o melhor aproveitamento deste espaço pelos candidatos só se dará com ações efetivas de “marketing”, as quais poderão “fantasiar” o candidato somente para a aquisição do voto e poderão dar uma falsa mensagem ao eleitor.

Outro ponto desfavorável à representatividade é a questão da corrupção e do clientelismo, pois não são raras as menções às trocas de favores e o uso da coisa pública como se fosse privada.

A representatividade facilita a corrupção pois freqüentemente os eleitos esquecem-se do porquê foram eleitos; esquecem-se que estão cuidando da coisa pública. O conceito de HUNTINGTON,⁹³ citado por FERREIRA FILHO,⁹⁴ é oportuno para o estudo dos reflexos da corrupção na sociedade. Diz ele que a corrupção é “o comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas aceitas, a fim de servir a interesses particulares”. Há, portanto, uma confusão entre o público e o privado. Como os eleitos chegaram a seus cargos através do voto e, como são poucos aqueles que conseguem chegar a estes cargos, há uma espécie de apropriação, um sentimento de poder intocável, onipotente.

Já o clientelismo caracteriza-se pela dependência pessoal – situada, dentro da concepção webberiana, como forma de dominação tradicional. Traço marcante do feudalismo, a clientela aparece na sociedade contemporânea como sendo o clientelismo partidário, ou seja, existem políticos que pedem favores, ou votos, em troca de toda a influência pública que conseguirem para a pessoa que os ajudar. FEDOZZI indica o clientelismo como sendo “os políticos de profissão, os quais trocam o consenso eleitoral por toda ajuda pública que têm ao seu alcance (cargos, empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.)”.⁹⁵ Há, portanto, um

⁹² CHAUI, M. **Cultura e democracia**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1993, p. 299 – 300.

⁹³ HUNTINGTON, S. P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro: Forense, 1975, p. 72.

⁹⁴ FERREIRA FILHO, M. G. A corrupção como fenômeno social e político. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro, v. 185, jul./set. 1991, p. 2

⁹⁵ FEDOZZI, L. **Orçamento participativo**. 2ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1999, p. 48. “O resultado dessa nova forma de clientelismo é semelhante ao do clientelismo tipicamente tradicional: ao invés do consenso institucionalizado, forma-se uma rede de fidelidades pessoais que passa, quer pelo uso pessoal, por parte de classe política, dos recursos estatais, que, partindo destes, em termos mais imediatos, pela apropriação de recursos civis autônomos”.

antagonismo com a tão festejada moralidade administrativa pois o que se vê, nas relações clientelistas, é a “justiça de gabinete” associada a questão da barganha. Uma vez eleitos, os representantes utilizam-se da barganha, da troca de favores para permanecerem no poder e dele tirarem o maior proveito possível para seus assuntos particulares.

Este problema assume uma maior importância no desdobramento da escolha pública orçamentária, pois uma vez eleitos os representantes vão procurar no orçamento público soluções para os seus problemas particulares

Há, ainda, um outro problema. Como a democracia representativa impõe uma periodicidade alargada para o exercício do voto (uma vez a cada dois anos), há um desligamento dos cidadãos, durante este interstício, com a coisa pública. O problema é agravado quando não há uma prestação de contas.⁹⁶ Mesmo no mais transparentes dos governos é difícil de se ter acesso às informações. Existe uma falta de controle dos eleitores ou do Partido sobre os eleitos. Falta, portanto, a noção de *accountability*, tão cara às democracias mais desenvolvidas, consistente na observância do princípio da legalidade e na obrigação do governante prestar conta seus atos com transparência “para que a cidadania possa avaliar sua gestão mediante procedimentos democráticos, ratificá-la ou rechaçá-la”.⁹⁷

Outro problema, este agora apontado por BOBBIO, é a representação orgânica em instituições que possuem uma carga de competência muito grande, como é o caso do Congresso. Há a legislação em favor de um determinado grupo, de uma determinada classe em prejuízo de toda a coletividade. Os eleitos legislam para o grupo que pertencem, visando este grupo e esquecem-se da coletividade.

Com isto não estou querendo afirmar que os nossos parlamentos estejam dedicados apenas ao interesse geral. Deus me guarde e livre disto. Uma das chagas do nosso parlamentarismo, tantas vezes denunciada e tão pouco medicada, é a proliferação das assim chamadas ‘leizinhas’ (‘leggine’) que são precisamente o efeito da predominância de interesses particulares, de grupo, de categoria, no pior sentido da palavra, corporativos. E se trata exatamente de um chaga e não de um efeito benéfico, exatamente de um dos aspectos degenerativos dos parlamentos, que deveriam ser corrigidos e não agravados.⁹⁸

⁹⁶ HIRST, P. **A democracia representativa e seus limites**. Trad. Maria Luíza A. Borges. São Paulo: Zahar, 1992, p. 08.

⁹⁷ FEDOZZI, op. cit., p. 93.

⁹⁸ BOBBIO, op. cit., p. 62.

O ato de votar significa o depósito da confiança do eleitor em algo. No entanto com os problemas apontados acima,⁹⁹ este “algo” é realmente indefinido, pois a partir de eleito, não se sabe, infelizmente, quais as atitudes que o representante irá tomar. Por certo o sistema representativo possui falhas enormes, no entanto, estas falhas não são capazes de levar à extinção do sistema. É preciso alternativas para que se corrijam estes desvios e o orçamento participativo parece ser um caminho viável para a retificação de parte destes problemas.

Observa-se que a principal consequência destes desvios é a apatia política, é a abstenção eleitoral. É o povo, com razão, desacreditado em suas instituições políticas. É preciso reverter esta situação! O sistema democrático precisa encontrar, em seu interior, uma solução para que o povo sinta-se cidadão.

3.1.2. Democracia participativa

O sistema participativo de democracia, tido por BONAVIDES e AMARAL,¹⁰⁰ como direito fundamental de quarta geração, pressupõe participação do povo na “construção da vontade governativa”¹⁰¹.

Interessante notar que a democracia participativa não vem a suprir a representativa; é, apenas, o seu aprimoramento. Não há a substituição das formas de representação e sim, a abertura para a participação popular cada vez mais ampla. Segundo BOBBIO, em “uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes”.¹⁰² Com a adoção da democracia participativa, há a concretização do princípio democrático.

⁹⁹ Outros problemas do sistema representativo podem ser observados, tais como, “os sistemas eleitorais que distorcem a representação fraudando a vontade popular, através dos mecanismos distritais e/ou barreiras e obstáculos para partidos pequenos”; “a falta de coerência entre projeto e programa eleitos e a prática dos eleitos”; “as trocas partidárias sem perda de mandato, onde o Brasil deve ser recordista mundial”. PONT, R. Democracia representativa e democracia participativa. In: FISCHER, N. B.; MOLL, J. (orgs.) **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 33.

¹⁰⁰ BONAVIDES, **Teoria ...**, p. 09; AMARAL, R. A democracia representativa está morta: viva a democracia participativa. In: GRAU, E. R.; GUERRA FILHO, W. S. (orgs.) **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 48.

¹⁰¹ AMARAL, op. cit., p. 48. “Porque não há democracia sem participação, sem povo, mas povo sujeito ativo e passivo do processo político, no pleno exercício da cidadania, povo nas ruas, povo na militância civil, povo na militância social”.

¹⁰² BOBBIO, op. cit., p. 65.

Com a sua não adoção, a persistência de muitos dos problemas arrolados anteriormente.¹⁰³

Há quem entenda, ainda, que a representação não deve ser abolida com a participação e sim, aumentada. Exemplo disto é BONAVIDES que defende a eleição para os juízes e promotores.¹⁰⁴ A idéia ainda é questionável no cenário atual do Brasil, permeado por corrupção e clientelismo, no entanto, em um futuro remoto parece ser uma possibilidade aceitável, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos.

Por certo, não se pretende que o cidadão venha a ser aquele cidadão total da Grécia antiga. Também não se pretende, pelo menos nos próximos anos, a existência de uma Ágora eletrônica, na qual o cidadão seria convocado para proferir seu voto, via computador, várias vezes durante um certo período, sobre vários assuntos. O que se pretende é que a democracia participativa seja um ponto, no meio do caminho, entre a democracia semidireta e a democracia direta.¹⁰⁵

Para CANOTILHO a democracia participativa exterioriza-se com o exercício democrático do poder, com a participação democrática dos cidadãos, com o reconhecimento constitucional da participação direta e ativa dos cidadãos como instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático. Para o eminente autor português, o fundamento da democracia participativa é o seguinte: “o homem só se transforma em homem através da autodeterminação e autodeterminação reside primariamente na participação política (*orientação de 'input'*)”.¹⁰⁶

A partir desta afirmação do constitucionalista português é possível desenhar todo o quadro democrático-participativo. A partida para a delineação do modelo é justamente encarar o homem como um ator social que deseja participar ativamente dos negócios da *res publica*, no entanto não vê caminhos para tanto. Deste

¹⁰³ Maria Victória BENEVIDES expõe esta complementaridade entre as duas facetas do sistema democrático. “A segunda premissa é que a defesa da democracia direta, nas suas várias formas, das quais a experiência mais bem sucedida é orçamento participativo, não exclui a democracia representativa. É justamente por isso que insisto que não devemos ficar na defensiva em relação ao nosso compromisso com a democracia direta; ora, ninguém defende a abolição de eleições para nossos representantes no Legislativo e no Executivo. Pelo contrário, há até os que defendem uma aplicação das eleições, para, por exemplo, determinados cargos no Judiciário, como ocorre em outros países. (...) Existe, sem dúvida, uma complementaridade entre democracia direta e democracia representativa”. DUTRA, O.; BENEVIDES, M. V; **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001, p. 22.

¹⁰⁴ BONAVIDES, **Teoria ...**, p. 36.

¹⁰⁵ AMARAL, op. cit., p. 286.

¹⁰⁶ CANOTILHO, op. cit., p. 286 – 287.

pressuposto é possível perceber que somente o homem educado, ou informado, é capaz de participar dos assuntos públicos. Daí a necessidade de um nível educacional mínimo. Além do mais, somente se houver uma igualdade no tratamento dos indivíduos é que se pode dar a democracia participativa. Isto significa que, se existente um plebiscito, institucional, sobre a adesão do país a um tratado referente ao comércio de aviões, o voto de um catador de papel terá o mesmo valor que o voto do presidente da companhia que constrói aviões. O ideal para a concretização da democracia participativa seria a não existência de diferenças sociais, no entanto, pode-se encarar esta metodologia de governo como um modo de se almejar e de se reduzir as desigualdades.

BONAVIDES consegue, ao diferenciar a democracia semidireta da representativa, tecer os traços distintivos entre a democracia participativa e a representativa. Isto porque, a diferença entre a democracia participativa e a semidireta é que naquela os institutos de participação popular assumem um destaque maior, consistindo na melhora deste modelo. A democracia participativa é, sem dúvidas, um passo a mais dado na democracia semidireta. Segundo BONAVIDES:

O poder é do povo, mas o governos é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa.

Com a democracia semidireta, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governos, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o *referendum*, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável.¹⁰⁷

3.1.2.1 Institutos da democracia participativa

Cabe, por fim, ressaltar alguns institutos da democracia participativa, indicando os que existem no Brasil. Por óbvio, a democracia participativa não excluem os já conhecidos institutos da democracia semidireta, no entanto, há um *plus*, consistente nas audiências populares.

¹⁰⁷ BONAVIDES, *Ciência ...*, p. 275.

O referendo é uma consulta feita aos eleitores sobre alguma questão já regulada em lei. Com ele, “o povo adquire o poder de sancionar as leis”.¹⁰⁸ O referendo possui previsão no artigo 14, inciso II, da Constituição Federal.

A iniciativa popular é o meio pelo qual os cidadãos tomam a iniciativa de uma projeto de lei ao legislativo. É imprescindível a subscrição de um por cento do eleitorado nacional, distribuído em cinco Estados, pelo menos, com não menos de três décimos por cento dos eleitores da cada um deles. É, portanto, de difícil concretização tendo em vista a série de requisitos que são impostos para tanto. Possui previsão no artigo 14, inciso III, da Constituição Federal.

O plebiscito é uma consulta popular que visa decidir previamente uma questão institucional ou política. É anterior à realização da lei. Possui previsão no artigo 14, inciso I, da Constituição Federal e já foi utilizado, institucionalmente, para a decisão de qual o regime de governo o Brasil iria adotar.

O direito de revogação permite o povo pôr termo ao mandato eletivo de um funcionário ou parlamentar, antes de seu término. Difere do conhecido impeachment porque é exercido pelo povo e não por parlamentares, a exemplo do ocorrido com Collor de Mello em 1992. A revogação assume duas facetas: o *recall* e o *abberufungsrecht*. O *recall* dá a capacidade ao eleitor para destituir funcionários cujo comportamento não esteja lhe agradando. Há casos em que se observa o *recall* judicial, ou seja, a aplicação deste instituto a juízes (é o caso das Constituições do Oregon e da Califórnia). Já o *abberufungsrecht* é a forma de revogação coletiva, pois não se visa cassar o mandato de um indivíduo e sim de toda a assembléia. Este sistema coletivo é observado em muitos cantões da Suíça.

Há, ainda, o veto, consistente na faculdade de os eleitores manifestarem-se contrários a uma lei, já concretizada pelos órgãos competentes, em vias de incidência.¹⁰⁹ Estes dois últimos institutos não possuem previsão no direito brasileiro.

Existe, também, como exemplo de participação cidadã, a ação popular.

No entanto, a grande diferenciação entre a democracia semidireta e a democracia participativa está nas audiências públicas. Vê-se a necessidade de existir uma emenda ao artigo 14 da Carta Magna para prever a possibilidade destes

¹⁰⁸ BONAVIDES, *Ciência...*, p. 282.

¹⁰⁹ Para uma visão mais aprofundada acerca dos institutos da democracia semidireta ver BONAVIDES, *Ciência ...*, p. 281 – 294; SILVA, *Curso ...*, p. 145 – 146; CANOTILHO, *op. cit.*, p. 293.

três institutos inexistentes em nosso direito. No entanto, mesmo com a positivação de alguns destes institutos no Texto Fundamental, a sua observância na realidade brasileira é rara:

Essas três formas notáveis de exercício democrático, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular – de todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende a exigência populares de participação positiva nos atos legislativos - , permanecem no corpo positivo constitucional brasileiro como meras expectativas de direito, passados quase 12 anos de vigência da ordem constitucional, pois, regulamentados pelo legislador ordinário, aguardam da Câmara e do Senado a adaptação de seus respectivos Regimentos. Impõe-se não apenas tirar do papel essa conquistas, por enquanto meras conquistas doutrinárias, e fortalecê-las com outras, como o mandato imperativo, o *recall* e o veto.¹¹⁰

A previsão de audiências públicas para a discussão e a tomada de decisão são importantes ferramentas para a concretização da democracia participativa. Apesar de a maioria dos tipos de audiência pública não possuírem a vinculação da sua decisão à decisão tomada pelo representante, a possibilidade de conhecer a vontade direta do cidadão sobre determinado assunto, permitindo ainda a sua inserção nos assuntos públicos, já é um grande passo.

No direito brasileiro, a legislação referente às agências reguladoras possui a previsão de audiências públicas. Note-se que a constatação destas audiências no seio da Administração Federal é um importante avanço à democratização do Estado. O artigo 3º da Lei 9.427/96 prevê que “o processo decisório que implica afetação do direito dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou quando for possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela ANEEL”.¹¹¹

Há, no entanto, um tipo de audiência pública que vem assumindo um papel importante na tomada de decisão estatal, pois envolve a questão orçamentária. O orçamento participativo é uma espécie de audiência com um rito a ser seguido, com periodicidade, com regulamento próprio, consistindo em um exemplo de consagração da democracia participativa brasileira.

¹¹⁰ AMARAL, op. cit., p. 51.

¹¹¹ Há, ainda, outros exemplos de abertura da Administração Pública aos cidadãos, tais como a necessidade de audiência pública para a concessão de licença ambiental e para as licitações que envolvam altos valores (artigo 39 da Lei 8.666/94). Para outros exemplos, ver SILVA, F. Q. **Agências reguladoras: a sua independência e o princípio do estado democrático de direito**. Curitiba: Juruá, 2002, p. 105 – 106.

3.1.2.2 Aspectos positivos

Na democracia participativa, o povo pode tomar certas decisões em determinados assuntos, de modo a concretizar a democratização da democracia. Estas decisões são tomadas de modo a proteger os interesses privados e a assegurar um bom governo para todos. Quanto maior a participação cidadã nos assuntos da *res publica*, maior sua noção de cidadania, maior seu estímulo e capacitação, pois o ato de discutir e o exercício do voto são constantes aprendizados. Há uma maior ligação com os outros cidadãos, pois todos são dependentes entre si devido às decisões tomadas. Outro ponto favorável à democracia participativa é que as decisões tomadas são mais facilmente aceitas pelo grupo.¹¹²

No entanto, a principal vantagem da democracia participativa parece ser a constatação de que “se o poder político pertence efetivamente ao povo, deve ser assegurada também uma participação direta e efetiva na condução dos assuntos públicos”.¹¹³

A democracia participativa permite, ainda, um maior controle sobre os atos dos representantes, pois se há uma discussão periódica dos assuntos públicos dentro de uma comunidade, por certo haverá a sua informação e, dependendo das atitudes dos seus representantes, a indignação ou a satisfação. No caso negativo, dependendo da articulação dos representados, poderá haver uma pressão para que o representante mude a sua conduta.

3.1.2.3 Aspectos negativos

O homem é um ser político. Entretanto, o cidadão contemporâneo, como já asseverado em momento anterior, não é um cidadão voltado inteiramente para os assuntos públicos, pois precisa, em um primeiro momento, garantir a sua subsistência e a da sua família. Para tanto necessita trabalhar, estudar, descansar, para só então, achar um lugar para os assuntos públicos em sua vida. Da mesma forma que a representação, por suas mazelas, pode levar à apatia política, o

¹¹² PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

¹¹³ SILVA, F. Q., op. cit., p. 59.

excesso de participação, tornando uma democracia participativa quase em democracia direta, também pode banalizar o sistema democrático, levando-o à descrédito. Já dizia BOBBIO:

O excesso de participação, produto do fenômeno que Dahrendorf chamou depreciativamente de cidadão total, pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento de apatia eleitoral. O preço que se deve pagar pelo empenho de poucos é freqüentemente a indiferença de muitos. **Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia.** (grifos nossos)¹¹⁴

Assim, os institutos da democracia semidireta e os institutos da democracia participativa devem ser utilizados com parcimônia, de tempos em tempos, porque só assim o cidadão poderá usufruir de todas as benesses deste sistema, contribuindo para a sua formação, sem que haja a saturação de uma participação rotineira. Não se quer, ressalte-se, dizer que o eleitor não goste, não queira ter uma participação efetiva nos assuntos de sua comunidade. O ser humano é um ser político, repita-se. No entanto, deve-se compatibilizar as exigências da vida moderna: trabalho, estudo, lazer, com a exigência política desta vida contemporânea: a participação. Do contrário, se houver uma exigência muito grande do ser humano, ele irá se saturar da democracia e de suas dificuldades. Quem já participou em assembléias com um número razoável de pessoas – trinta a cinquenta – sabe da dificuldade e do tempo despendido na organização e na conciliação dos interesses. Não são todos que possuem este tipo de disposição. Há, portanto, de haver um bom senso para a utilização das audiências públicas, a fim de que estas não sejam responsáveis pela banalização e conseqüente descrédito da democracia.

3.2 A (re)construção da cidadania a partir da democracia participativa

No conceito, já clássico, preconizado por T. H. MARSHALL a cidadania seria composta dos direitos civis, políticos e sociais, ou seja, os direitos fundamentais de primeira e segunda gerações. Pela cidadania, todos são iguais; todos possuem o direito a um mínimo de condições.¹¹⁵

¹¹⁴ BOBBIO, op. cit., p. 39.

¹¹⁵ VIEIRA, L. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 15 – 19.

A idéia de cidadania é incompatível com um Estado patrimonial e clientelista, em que a Administração Pública “é uma administração ocasional que o soberano confia, em cada caso, ao indivíduo mais próximo, ou que lhe pareça mais qualificado pessoalmente. Mas, como de princípio, a última orientação de tudo é o capricho inteiramente pessoal, o favor e a malevolência pessoais do soberano”.¹¹⁶ A incompatibilidade salta aos olhos na medida em que é impossível a concretização da cidadania em um Estado em que vigora a troca de favores, a pessoalidade da Administração Pública e a desigualdade entre os “súditos”. Em um lugar em que o cidadão não tem vez, não tem voz, porque todo o quadro político está preenchido de maneira quase vitalícia, a cidadania é dificilmente observada, vez que inexiste a completude dos direitos políticos. Estes direitos somente se verificam, no Estado patrimonial e clientelista, na hora do voto. Entretanto, com a falta de repressão ao abuso do poder econômico, com a falta de uma ética política generalizada por parte dos candidatos, há uma conservação daqueles que estão no poder. O cidadão é chamado, a cada dois anos – no caso brasileiro - , a ratificar uma situação posta. E com isto, encerra-se o seu direito de voto e os seus direitos políticos.

Há, ainda, que se observar a questão dos direitos sociais. A cidadania serve para limitar a lógica do mercado, de modo a prezar por um mínimo de condições de desenvolvimento (emancipação) do indivíduo. Estas condições mínimas – asseguradas pelos direitos sociais – são a base para que ocorra um sentimento de pertencimento com o patrimônio comum. Assim, “muito além de um vínculo jurídico-político a um Estado, a cidadania significou um sentimento de pertencimento, advindo de um certo nível de participação de todos no patrimônio que a Nação foi capaz de acumular ao longo de sua história”.¹¹⁷

Percebe-se, portanto, que no atual quadro brasileiro, há uma dificuldade em se dizer que “todos são cidadãos”. Isto porque o patrimonialismo incrustado em nossas estruturas políticas, a pessoalidade no exercício do poder e a falta de condições mínimas, como saúde, habitação, vestuário e educação, para que o indivíduo venha a participar da construção da sociedade, obstam a concretização da cidadania. É preciso, portanto, uma alternativa que venha a minimizar os efeitos da não-cidadania, que venha a aumentar a idéia de pertencimento.

¹¹⁶ FEDOZZI, op. cit., p. 43.

¹¹⁷ Ibid., p. 53.

A consolidação do princípio democrático, em suas duas facetas – representativo e participativo – vem a ser uma alternativa para a concretização da cidadania. Somente com a cidadania ativa é que existirá a efetivação da cidadania. Segundo VIEIRA:

Esse tipo de concepção fundada no dinamismo da criação e liberdade de novos sujeitos e novos espaços públicos, superaria a visão liberal do modelo do cidadão patriota proposto para toda a sociedade como se ela fosse homogênea e unidimensional. A cidadania, em decorrência, implicaria a ligação necessária entre democracia, sociedade pluralista, educação política e democratização dos meios de comunicação de massa.¹¹⁸

Assim, a democracia participativa é um modo de se efetivar a cidadania, pois além de ser uma maneira de aprimoramento dos direitos políticos, o cidadão, através dos institutos da democracia participativa, contribui para a determinar as prioridades de ação estatal, em suas três esferas – União, Estados e Municípios. Com a democracia participativa, além de melhorar o exercício de direitos políticos, há a possibilidade mais real de o cidadão ser ouvido acerca de suas necessidades. Há, portanto, a consolidação dos três *status* componentes da cidadania: o civil, o político e o social.

Há, deste modo, uma “participação cidadã decisória (e não somente eleitoral)”.¹¹⁹

Refere-se ao processo através do qual o cidadão contribui de maneira permanente para determinar as prioridades de acionamento do Estado, para definir suas respostas às demandas sociais e para influenciar as modalidades de satisfação das necessidades públicas. A participação é assim entendida como direito soberano do cidadão e não como concessão da autoridade, e isso no contexto de um processo constantes de construção/recuperação de um poder cidadão eficaz na sociedade civil.

Esta participação cidadã, meio de efetivação da cidadania, dá-se no seio da sociedade civil. É preciso, portanto, analisar o que venha a ser a sociedade civil e o seu campo de atuação para que se possa entender o que venha a ser o orçamento participativo.

¹¹⁸ VIEIRA, op. cit., p. 40.

¹¹⁹ URREJOLA, S. C. Políticas sociais e justiça comunitária – ações de interesse público a partir da sociedade civil no Chile. Trad. Noêmia A. Espíndola. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C.(orgs.) **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 193.

3.3 Sociedade civil, espaço público e cidadania

Segundo o emblemático estudo de BRESSER PEREIRA e NURIA GRAU há quatro tipos de propriedade:¹²⁰ a propriedade pública estatal, a pública não-estatal, a corporativa e a privada. A propriedade estatal é aquela que está submetida ao Estado e é voltada para a sua concretização. A propriedade pública não-estatal é voltada para o interesse público, entretanto organizada sob a égide do direito privado. Já a propriedade corporativa é voltada para a concretização de interesses de uma determinada categoria ou classe, enquanto a propriedade privada é, notadamente, colocada a serviço do lucro e do mercado.

A sociedade civil, entendida como os cidadãos voltados para o atendimento do interesse público, encontraria local para sua expressão no espaço público não-estatal. No entanto, possui um importante local de atuação na esfera pública estatal, vez que nela poderá concretizar seu direito de manifestação pelos institutos da democracia participativa, bem como poderá exercer um controle efetivo sobre a atuação de seus representantes.

O orçamento participativo revela-se como um centro decisório não-estatal. Apesar de organizado pelo próprio Estado, o princípio da auto-regulação, que será visto adiante, dá o tom de não-estatalidade a este espaço público. Abre-se um espaço público para a participação popular. Observa-se, assim, a sua democratização.¹²¹

A sociedade civil atua, portanto, no orçamento participativo de modo a efetivar os institutos de democracia participativa e, conseqüentemente, a reforçar a idéia de cidadania. No entanto, há dois fatores, inerentes à democracia, que merecem atenção: os grupos de pressão e as organizações não-estatais.

¹²⁰ PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. G. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. Trad. Noêmia A. Espíndola. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (orgs.) **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 17.

¹²¹ FEDOZZI, L. Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. MOLL, J; FISCHER, N. B. Pedagogias nos tempos de orçamento participativo em Porto Alegre: possíveis implicações educativas na ampliação da esfera pública. In:_____, op. cit., p. 39 e 145.

3.3.1 Os grupos de pressão

Os grupos de pressão são, segundo o conceito trazido por BONAVIDES, “grupos que procuram fazer com que as decisões dos poderes públicos sejam conformes com os interesses e as idéias de uma determinada categoria social”.¹²² O eminente constitucionalista encara a importância dos grupos de pressão com tal magnitude que os enquadra dentro da Constituição material, mesmo que não haja este reconhecimento formal,¹²³ como forma de expressão representativa, ao lado dos partidos políticos.¹²⁴ Na verdade, como bem observado por BONAVIDES, “poderosas condensações de interesses particulares e egoísticos, em porfia com interesses gerais”.¹²⁵

Os grupos de pressão atuam com o objetivo de conseguirem uma decisão que lhes seja favorável. Esta decisão favorável está, geralmente, ligada a aspectos econômicos.¹²⁶ Atuam, em princípio, na opinião pública (sociedade civil), de modo a conseguir um apoio posterior que legitime a sua idéia. Em seguida, ou o grupo parte para a iniciativa de projeto de lei popular ou parte para o *lobby*, que consiste na pressão sobre partidários – individualmente – para que apresente projeto de lei. A diferença, no entanto, entre os grupos de pressão e os partidos é sentida no seu objetivo: os partidos almejam o poder, enquanto os grupos de pressão, uma decisão favorável.¹²⁷

Em que pese os vários argumentos contrários aos grupos de pressão, eles possuem um relevante papel pois levam a uma representação de interesses mais efetiva, pois “estariam sendo úteis à coletividade dando vazão a sentimentos e aspirações, que em conseqüência tomam um curso normal de afluxo às esferas

¹²² BONAVIDES, op. cit., p. 426.

¹²³ Ibid., p. 428.

¹²⁴ Ibid., p. 429.

¹²⁵ Ibid., p. 430.

¹²⁶ É justamente esta busca por interesses econômicos que diferem os grupos de pressão, ou grupos de interesse, das associações da sociedade civil, ou organizações não-governamentais. A respeito, VIEIRA, op. cit., p.61.

¹²⁷ “Ressalte-se, ainda, que o escopo precípua do partido político é exercer o poder, ao passo que os **lobbies** buscam influenciar aquele que detém o poder em prol do grupo que representam, sem, no entanto, almejar o exercício do poder político”. JACINTHO, J. M. M. **A participação popular e o processo orçamentário**. Leme: Editora de Direito, 2000, p. 20.

superiores da decisão política”.¹²⁸ No entanto, em nome desta representação efetiva podem ocorrer alguns desvios, tais como a corrupção e a imoralidade.

Os grupos de pressão são uma realidade no sistema representativo. Com a implementação dos institutos da democracia participativa também corre-se o risco de atuação dos grupos de pressão não perante os parlamentares e sim, perante a população. Isto ocorre, principalmente, com a manipulação da opinião pública. Os meios de comunicação de massa se voltam para uma determinada idéia, os líderes carismáticos opinam sobre determinados assuntos manipulando as preferências da população. Há, portanto, uma distorção sobre as escolhas da população.

Com esta manipulação, os institutos da democracia participativa tendem a fugir de um de seus propósitos que é o conhecimento das reais expectativas dos cidadãos. Sobra apenas a questão da participação política.

Como todo instituto da democracia participativa, o orçamento participativo pode sofrer a ingerência destes grupos, fazendo com que se distorça a vontade popular. Caso isto venha a acontecer, corre-se o risco de refutar todos os seus aspectos positivos, recaindo nos mesmos problemas que os institutos de democracia representativa apresenta. É preciso, portanto, ver a ação dos grupos de pressão com cautela, pois apesar de apresentarem problemas, eles podem prestar bons serviços à população. O primeiro passo para uma atuação correta e legítima dos grupos de pressão seria uma reforma política que reforçasse os partidos. Deve haver, também, o aperfeiçoamento dos instrumentos utilizados para o controle destes grupos de pressão. Sem dúvida, um Estado com fortes bases democráticas dificilmente terá um influência desastrosa destes grupos, no entanto, é imprescindível a consolidação do princípio democrático. Ocorre que esta afirmação só acontecerá com o desenvolvimento das instituições participativas e representativas, razão pela qual corre-se o risco de não ver o princípio democrático consolidado justamente porque no caminho para a sua afirmações ocorreram desvios. É preciso, portanto, no caminho para a democratização da democracia muita cautela para que não existam obstáculos, dentro do próprio processo, que venham a destruir tudo o que se pretendia construir.

¹²⁸ BONAVIDES, op. cit., p. 439.

3.3.2 As organizações não governamentais

As organizações não-governamentais – ONGs – são organizações privadas, sem fins lucrativos, atuando em esferas classicamente estatais, bem como em atividades voluntárias. Historicamente, as ONGs não tiveram um papel de apropriação do espaço público e sim, de representação dos segmentos sociais com os quais se identificavam.¹²⁹ Entretanto, as ONGs vêm extrapolando a questão representativa para suprir certas necessidades do Estado para o consumo coletivo. Diferentemente dos grupos de pressão, os objetivos das ONGs, na maior parte das vezes, não possuem avaliação pecuniária. Visam a proteção do meio ambiente, a alimentação, a educação, a construção de moradias para todos.

A ligação destas associações da sociedade civil com o orçamento público é enorme, pois muitas delas lutam para que haja a destinação orçamentárias para algum projeto. Não se pode esquecer que “o orçamento traz em si uma vocação natural em transformar os anseios sociais em possibilidades concretas”.¹³⁰

Percebe-se, assim, a grande importância que as ONGs possuem na realização do orçamento público. Lutam, às vezes, para a previsão orçamentária para certos projetos estatais (construção de uma ponte sobre um rio, por exemplo); às vezes, para que sejam incluídas na previsão orçamentária (muitas ONGs funcionam com dinheiro público). Naquele caso há a necessidade de *lobby*, de convencimento e de persuasão dos representantes. Neste, além da persuasão, é preciso que após a destinação orçamentária, as ONGs prestem contas, pois utilizaram do dinheiro público.

Com as instituições participativas, as ONGs também podem procurar a persuasão dos cidadãos para a defesa de seus interesses. No entanto, os mecanismos de persuasão parecem ser mais legítimos que os dos grupos de pressão pois o fim não é mercadológico e sim, voltado ao interesse público.

¹²⁹ JACINTHO, op. cit., p. 32.

¹³⁰ Ibid., p. 39.

3.4 Conclusão parcial

De todo o exposto sobre os desdobramentos do princípio democrático percebe-se que para a sua total concretização é imprescindível a conjugação de suas duas facetas: a representativa e a participativa. Com a existência de institutos da participação popular – o orçamento participativo, por exemplo - , há uma correção dos desvios da democracia representativa e, ao mesmo tempo, a concretização da cidadania, pois há uma ampliação dos direitos políticos, bem como há a cognição dos problemas que afetam a população diretamente. No entanto, esta concretização estará abalada se não houver maturidade na condução do processo de democratização da democracia, pois pode haver, como na democracia representativa, uma distorção na revelação das preferências públicas. É preciso, portanto, levar com cautela as experiências inovadoras e necessárias sobre a democracia participativa, para que a população não seja forjada a tomar decisões públicas sobre interesses que não são os seus. Há, desta forma, uma diferenciação entre interesses de grupos de pressão e interesses das organizações não governamentais. No processo orçamentário somente devem ser observados os interesses das ONGs porque se pressupõe que estes interesses sejam voltados para a coletividade e não para o lucro. Do contrário, os novos institutos da democracia participativa podem ser inócuos.

4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA SOLUÇÃO?

Sem dúvidas, uma das mais importantes experiências preconizadas pelo Brasil foi o orçamento participativo. A aceitação deste modelo de construção orçamentária foi tanta que já há uma espécie de consenso ao seu redor. Em toda parte do mundo, do periódico formador de opinião de esquerda “Le Monde Diplomatique” às publicações do Banco Mundial, enaltece-se esta experiência como sendo uma das maiores esperanças de concretização da democracia participativa.

O orçamento participativo consiste em um “novo centro decisório”,¹³¹ em que ocorre a democratização da democracia, pois a população organizada passa a ser agente na construção orçamentária, disputando os recursos públicos. Em outras palavras é “a adoção de práticas diferenciadas de gestão orçamentária municipais, nas quais o ingrediente inovador anunciado consiste na abertura de canais e mecanismos de participação popular no processo de destinação dos recursos públicos das prefeituras”.¹³²

Assim, ao invés de o processo de elaboração do orçamento público seguir o rito já analisado anteriormente,¹³³ o Poder Executivo, antes de elaborar sua proposta orçamentária, destina parte de seus recursos para a discussão, entre a população, das prioridades de aplicação.

Há, portanto, uma consolidação da democracia participativa. Para que haja esta consolidação é necessário respeitar a ordem constitucional, ou seja, a harmonia entre os poderes. Assim, somente no campo do Poder Executivo, em sua fase pré-orçamentária, é que cabe o orçamento participativo. Do contrário, estar-se-ia invadindo esferas de competência muito bem delimitadas, bem como ferindo a autonomia financeira dos três Poderes e do Ministério Público (no caso estadual).

Neste capítulo buscar-se-á um breve histórico sobre o orçamento participativo, com a descrição das principais experiências, tanto no âmbito municipal quanto no âmbito estadual e com a análise do mecanismos nele existentes e as conseqüências da sua adoção.

¹³¹ GENRO, T.; SOUZA, U. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 4ª ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2001, p. 12.

¹³² PIRES, V. Limites e potencialidades do orçamento participativo. **Revista da associação brasileira de orçamento público**. Brasília, v. 4, nº 43, 2002, p. 73.

¹³³ Ver item 2.7.

4.1. Histórico e experiências

Antes de adentrar na questão específica do orçamento participativo, cabe identificar a gênese desta idéia com o planejamento participativo, ocorrido no Município de Lajes, no final dos anos 70. Na luta contra a ditadura, o único partido de oposição daquela época, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), começou a implantar, naquele Município, uma tentativa de descentralização (lembrando que a ditadura no Brasil foi notadamente centralizadora).¹³⁴ Cai por terra o primeiro mito referente ao orçamento participativo: sua gênese não advém do Partido dos Trabalhadores.

A utilização do orçamento participativo pelo Partido dos Trabalhadores começou na metade da década de 1980. Este partido era novo, com menos de dez anos, e a alternativa para o seu crescimento era justamente a inserção municipal. Daí a necessidade de projetos voltados primeiramente para o Município.

É de se ressaltar, portanto, que os objetivos pretendidos, em fundo, com orçamento participativo entre os dois partidos são plenamente diferentes: enquanto o PMDB buscava, no contexto da ditadura, minar a centralização existente pelos governos militares, o PT, em seu período de gênese e crescimento coincidente com a época da redemocratização do país, procurou utilizar o orçamento participativo como um instrumento de luta para o seu crescimento.¹³⁵

Apesar de algumas experiências anteriores, foi em 1989, no Município de Porto Alegre, que o orçamento participativo, da maneira em que ele é concebido hoje, ganhou forma. De início, propôs-se os “Conselhos Populares”, com a pretensão de possibilitar a interferência do cidadão nas políticas públicas e decisões governamentais que influenciassem as suas vidas.¹³⁶ A receptividade da proposta pelos populares foi grande e, em princípio, a participação do povo era grande. No

¹³⁴ PIRES, V. **Orçamento participativo**: o que é, para que serve, como se faz. Piracicaba: Edição do Autor, 1999, p. 49.

¹³⁵ “Como já se mencionou, o PMDB era um partido nacional quando se engajou em experiências participativas. O PT, não. Do ponto de vista institucional, ele construiu-se nacionalmente a partir da sua paulatina inserção municipal e nas assembleias legislativas. Por isso, sua proposta de planejamento participativo recaiu exatamente sobre o orçamento municipal. Foi a partir de alguns municípios que iniciou sua prática concreta de governo, num contexto em que já não se tratava mais de enfrentar a ditadura, mas sim, de partindo de um contexto mais democrático, construir experiências de governo voltadas para o interesse popular, com especial ênfase numa perspectiva redistributivista típica de um partido declaradamente socialista”. PIRES, **Orçamento...**, p. 51.

¹³⁶ GENRO; SOUZA, op. cit., p. 23.

entanto, faltou uma organização por parte da Prefeitura, bem como faltou a compreensão, por parte dos cidadãos, que nem todas as suas demandas poderiam ser concretizadas. GENRO assevera que, nesse estágio de desenvolvimento do Orçamento Participativo, os cidadãos “exigiam que o governos resgatasse as ‘promessas’ eleitorais e iniciasse ‘imediatamente’ as obras destinadas a melhorar a qualidade de vida naquelas regiões, historicamente abandonadas pelo poder público municipal”.¹³⁷ Entretanto, nem todas as demandas poderiam ser atendidas ante a falta de recursos. Assim, para a implementação do orçamento participativo foi necessária uma reforma tributária. Com o aumento de arrecadação foi necessário, primeiro, pagar as contas deixadas pelo governo anterior e, só então, implementar as decisões tomadas nas reuniões do orçamento participativo.¹³⁸

No início da gestão petista, e para viabilizar a proposta de gestão democrática, tinha que ser revertida a situação de comprometimento de 98% (noventa e oito por cento) do orçamento do Município. Os 2% (dois por cento) restantes não avalizariam qualquer proposta séria de democratização da gestão financeira. Tal intento foi perseguido e, ao que parece alcançado, inclusive com uma reforma tributária em que foi instituído do IPTU progressivo.¹³⁹

Com a falta de crédito perante a população, pois parecia mais uma promessa de campanha não cumprida, as reuniões do Orçamento Participativo passaram a chamar cada vez menos gente. No entanto, a Prefeitura de Porto Alegre começou a revitalizar o orçamento participativo ao respeitar as decisões tomadas nas assembléias. Este respeito pelo cidadão ganhou espaço e foi fundamental para a consolidação e crescimento do orçamento participativo na capital gaúcha. Outro fator que contribuiu para a consolidação do orçamento participativo foi a continuidade de um mesmo partido no Poder Executivo,¹⁴⁰ com Olívio Dutra (1989 – 1992), Tarso Genro (1993 – 1996) e Raul Pont (1996 – 2000), que permitiram a consolidação do orçamento participativo.

¹³⁷ GENRO; SOUZA, op. cit., p. 24.

¹³⁸ Ibid., p. 25 – 26.

¹³⁹ JACINTHO, op. cit., p. 78.

¹⁴⁰ Não se quer defender o continuísmo, pois do contrário estar-se-ia corroborando com a idéia oligárquica, só que uma oligarquia de esquerda. A experiência de vários mandatos seguidos do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre foi necessária para a consolidação do Orçamento Participativo.

A partir da consolidação em Porto Alegre, a experiência difundiu-se por vários Municípios e Estados brasileiros, governados não só pelo Partido dos Trabalhadores, mas também pelo PFL, pelo PMDB e tantos outros.

O sucesso da experiência com o Orçamento Participativo é tamanho que ficou entre as quarenta melhores práticas mundiais apresentadas na 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II, em julho de 1996, em Istambul. Com esta exposição mundial, o orçamento participativo pode ser encontrado em Rubí, cidade da Catalunha, em Saint-Denis, região metropolitana de Paris.¹⁴¹

4.2 O princípio da auto-regulamentação do Orçamento Participativo

A participação popular na realização do orçamento participativo é tamanha que não se pode dizer que esta prática funciona de um jeito ou de outro justamente porque a sua configuração é mutável de Município para Município, de Estado para Estado.

Inicialmente, cabe dizer que o orçamento participativo é uma audiência, como a preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja verificação deveria se dar em todos os entes federativos quando da elaboração do orçamento público por parte do Poder Executivo. No entanto, é uma audiência mais requintada, pois possui uma estrutura contínua e, para a sua real concretização, necessita de sua inclusão nas Leis Orgânicas Municipais e Constituições Estaduais. Do contrário, é facilmente corrompível. Esta estrutura contínua só é conseguida com uma regulamentação. No entanto, parece estranho que os governos elaborem este regulamento, pois se trata de um espaço que os cidadãos tem para se exprimirem. Nada mais lógico, portanto, que a adoção do princípio da auto-regulamentação.

Este princípio possibilita que o processo orçamentário participativo seja constantemente modificado e melhorado. O Poder Executivo pode dar sugestões para as mudanças, no entanto, são os cidadãos, através do Conselho do Orçamento Participativo, que discutem e decidem as mudanças em seu regulamento. Afirma-se,

¹⁴¹ A respeito destas experiências internacionais, ver AGULLO, J. Porto Alegre atraviesa el Atlántico. **Red española democracia participativa.** Disponível em <<http://www.ucm.es/info/temp/red/articulos/rubi.htm>> Acesso em 06 set. 2001.

assim um processo de *auto-regulamentação* que empresta total ineditismo a esta experiência, contrapondo-se a sua pretendida 'regulamentação' por alguns vereadores.

Assim, o orçamento participativo, para a sua concretização e efetividade, deve ser previsto nas Leis Orgânicas Municipais e nas Constituições Estaduais. No entanto, a forma como se dá o orçamento participativo deve ser de escolha dos cidadãos, de maneira a aprimorá-lo cada vez mais. Não pode haver a subordinação do orçamento participativo aos anseios das Assembléias Legislativas ou Câmaras de Vereadores, pois do contrário, poderia haver apenas uma mera formalidade: a Lei Orgânica prevê o orçamento participativo, há uma lei que o regulamenta, todavia esta lei não dá espaço ao cidadão.¹⁴²

4.3. O procedimento do orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre

Apresentado o motivo pelo qual não há um modelo único e estático de orçamento participativo, convém analisar como se dá a sua realização. Justamente por não haver uma similitude entre os procedimentos, foi escolhido o adotado em Porto Alegre seja pela sua tradição, ainda que recente, seja pela sua completude.

No entanto, não se pode fechar os olhos para a manifestação de PIREs, pois este autor consegue enumerar alguns traços comuns entre os processos orçamentários participativos que analisou. Primeiramente, cabe a "preparação dos agentes", ou seja, a preparação de membros do governo, sejam estes membros políticos ou funcionários públicos, e de lideranças populares para que haja uma capacitação sobre o processo do orçamento participativo. Em seguida, é necessário que haja a propaganda do que seja o orçamento participativo, instigando a população a participar deste processo. Há, ainda, a mobilização consistente na estruturação de regras e canais de participação que tanto o governo quanto a comunidade devem perseguir. Utilizados os canais de participação, deve haver a síntese das decisões do processo participativo e a compatibilização com as propostas do governo, ou seja, escolhe-se as decisões que deverão ser

¹⁴² MAHFUS, J. C. Orçamento participativo: a construção da cidadania em busca da hegemonia social. **Jus navegandi**. Disponível em <<http://www.jus.com.br/doutrina/orcapart.html>> Acesso em 07 ago. 2001.

incorporadas à peça orçamentária. Por fim, há a elaboração do orçamento público, com a observância dos preceitos legais e o conseqüente encaminhamento ao Poder Legislativo.¹⁴³ Estes são traços comuns existentes na maioria das experiências de Orçamento Participativo. Faz-se mister, no entanto, retornar à experiência de Porto Alegre.

Cabe, primeiramente, definir onde as decisões são tomadas. Porto Alegre foi dividida em dezesseis regiões, mediante “critérios sócio-espaciais e de acordo com a tradição de organização dos movimentos de moradores na cidade”.¹⁴⁴ Não se adotou, portanto, os critérios técnicos de zoneamento e a divisão por bairros. Em cada uma destas regiões há as Assembléias Regionais, em que qualquer pessoa pode participar e opinar, enumerando as suas necessidades dentre saneamento básico, política habitacional, pavimentação comunitária, educação, assistência social, saúde, transporte e circulação, organização da cidade, priorizando as quatro mais emergentes.

Outro espaço para a expressão popular são as cinco plenárias temáticas, originadas das participações de setores sociais, tais como sindicalistas, empresários, comerciantes, estudantes, movimentos sociais e cidadãos. Os temas destas plenárias são: (1) Transporte e circulação; (2) educação, lazer e cultura; (3) saúde e assistência social; (4) desenvolvimento econômico e tributação; (5) organização da cidade e desenvolvimento urbano. Com isto, visa-se aprofundar a discussão acerca de um planejamento global do Município e suas políticas setoriais. Estas plenárias temáticas não foram previstas na gênese do orçamento participativo, revelando-se como construção dos próprios cidadãos, através do princípio da auto-regulamentação. Com a previsão desta nova sede de discussões orçamentárias, o orçamento participativo foi ampliado “para além dos problemas locais”, ou seja, não está restrito às regiões, abrangendo também o “planejamento estratégico e de médio prazo das obras estruturais e das políticas setoriais”.¹⁴⁵

Para a concretização do orçamento participativo são necessárias várias rodadas de reuniões. Oficialmente, nas dezesseis Assembléias Regionais e nas cinco Plenárias Temáticas há duas rodadas por ano, abertas à participação de

¹⁴³ PIRES, *Orçamento...*, p. 97-98.

¹⁴⁴ FEDOZZI, *op. cit.*, p. 117.

¹⁴⁵ GENRO; SOUZA, *op. cit.*, p. 49.

qualquer cidadão morador da cidade e de representações da sociedade civil. Nestas reuniões há, também, a participação de representantes do Poder Executivo e são coordenadas por integrantes da Administração Municipal.

Importa ressaltar que antes destas duas assembléias anuais há “reuniões preparatórias” dos moradores, sem que haja a coordenação do Poder Executivo. O objetivo destas reuniões é identificar as demandas dos moradores individualmente, das instituições comunitárias e dos grupos organizados, bem como iniciar as discussões sobre quem será o representante da Comunidade junto às instâncias “supra-regionais do orçamento participativo”- o Fórum de Delegados e o Conselho do Orçamento Participativo. Há a oportunidade, nesses momentos, de avaliar como foram as experiências anteriores.¹⁴⁶

Há a instigação para a participação da primeira rodada do orçamento participativo por meio da propaganda. As reuniões desta rodada tem por objetivo a prestação de contas, por parte da Prefeitura, do Plano de Investimento do ano anterior e apresentação do Plano aprovado para o ano em curso. Com esta apresentação, há a sua avaliação por parte dos moradores ou participantes das plenárias temáticas. Neste momento é apresentando o regulamento do orçamento participativo em vigor, com os critérios para a distribuição de recursos. Há, em seguida, a eleição de delegados para o Fórum de Delegados, com a utilização de um critério proporcional, ou seja, conforme o número de participantes da Assembléia ou Plenária será o número de delegados. Assim, se na reunião estiverem até cem pessoas, a proporção de delegados por participantes será de um para cada dez pessoas; se presentes entre cem e duzentas e cinqüenta pessoas, a proporção será de um para cada vinte. Desta forma, se presentes duzentas e cinqüenta pessoas poderão ser eleitos dezoito delegados.¹⁴⁷ A função destes delegados é coordenar o

¹⁴⁶ FEDOZZI, op. cit., p. 117-118.

¹⁴⁷ Este critério é melhor explicado por SOUZA: “Uma região que tenha, na 1ª rodada, 850, terá nas primeiras 100 pessoas uma proporção de 01 delegado para cada 10 pessoas presentes, tendo direito a 10 delegados. De 101 a 250, a proporção para eleger um delegado passa para 20 pessoas presentes, resultando em 8 delegados. De 251 a 400 a proporção passa a ser de 01 delegado para 30 pessoas presentes, resultando em 5 delegados. De 401 a 550, a proporção aumenta para 01 delegado a cada 40 pessoas presentes, resultando em 04 delegados. De 551 a 700 pessoas a proporção passa a ser de 01 delegado para 50 pessoas presentes, resultando em 3 delegados. (...). Finalmente, a última faixa, 701 a 850 pessoas, a proporção passa a ser de 01 delegado para 60 pessoas presentes, resultando em 3 delegados. Portanto, uma plenária de 850, por este cálculo, terá 33 delegados, resultado da soma dos delegados obtidos nas seis faixas”. GENRO; SOUZA, op. cit., p. 57 – 58.

processo de discussão com a população e com os conselheiros do orçamento participativo, na priorização das demandas. Os delegados atuarão nos Foruns de Delegados, que são órgãos colegiados com competência consultiva, mobilizadora e fiscalizadora, tendo como escopo ampliar o envolvimento da comunidade com o processo do orçamento participativo.¹⁴⁸

Em seguida, há reuniões intermediárias, organizadas pela própria população, mas com a participação de um membro do Poder Executivo. É o momento que a população escolhe as suas prioridades, seja nas Assembléias Regionais, seja nas Plenárias Temáticas, hierarquizando-as. A presença de membros do Poder Executivo nestas reuniões é importante justamente para dispor de consultor técnico sobre a viabilidade destas demandas.

Na segunda rodada, há a apresentação da previsão das despesas e da estimativa da receita para o ano seguinte, com uma “proposta de critérios para a distribuição dos recursos de investimentos”.¹⁴⁹

Convém analisar mais detidamente estes critérios. Assim que definidas as prioridades de cada região, a distribuição dos investimentos deve observar a “carência do serviço ou infra-estrutura urbana”, ou seja, a Prefeitura e os cidadãos irão avaliar qual o grau de satisfação destas necessidades naquela região; “população em áreas de carência máxima”, isto é, a prioridade será dada para a região que abrigar um maior número de pessoas carentes (observa-se que esta prática visa proporcionar uma redução das desigualdades existentes com relação à infra-estrutura e aos serviços); “a população total da região do orçamento participativo” e; “prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela”.¹⁵⁰ Para cada um destes critérios são atribuídos valores, que variam de um a quatro. Assim, quanto maior a população residente na área carente, maior a sua nota. Após a classificação dos critérios, há a compatibilização deles com um peso, variante de 1 a 3, conferido pelo Conselho do Orçamento Participativo, conforme o seu entendimento de prioridades. Em seguida, a nota que cada região recebeu é multiplicada pelo valor conferido pelo Conselho do Orçamento Participativo. Consegue-se, com este processo, uma pontuação relativa ao

¹⁴⁸ FEDOZZI, op. cit., p. 122.

¹⁴⁹ Ibid., p. 120.

¹⁵⁰ Ibid., p. 127.

percentual de recursos que a região recebera para investimentos.¹⁵¹ Importa ressaltar que a adoção destes critérios não é obrigatória, o que pode levar a desvios no sistema do orçamento participativo.¹⁵²

Em seguida, a comunidade apresenta as demandas priorizadas, contendo as quatro prioridades mais insipientes, com o preenchimento de um formulário que descreve, pormenorizadamente, a necessidade sentida pela população daquela região ou participante daquela plenária temática. Há, também, a eleição de representantes do Conselho do Orçamento Participativo, com titulares e suplentes. Interessante notar que há uma espécie de delegação neste momento. “A população, que realiza o processo de democracia direta e já escolheu as suas prioridades, delega representação a estes conselheiros para elaborarem, em co-gestão com o governo, o orçamento público e o plano de obras para o ano seguinte”. Seguindo a tendência mais radical da democracia participativa, este mandato pode ser revogado, a qualquer, pelos delegados.¹⁵³ O Conselho é a principal instância do orçamento participativo, pois nele os representantes comunitários possuem um contato mais direto com as finanças municipais, pois dentre as suas atribuições está a propositura, a fiscalização e a deliberação sobre o orçamento público municipal.¹⁵⁴

As demandas expostas nesta segunda rodada são encaminhadas para o Poder Executivo, que compatibilizará as demandas dos cidadãos com as demandas propostas pelos órgãos municipais.¹⁵⁵ Há uma elaboração de uma primeira matriz orçamentária, composta de três indicadores: o primeiro, referente ao planejamento para a alocação dos recursos financeiros para obras ou serviços em determinada base regional; o segundo, referente à alocação de recursos para atender as bases temáticas; o terceiro, para manter as necessidades do governos e os níveis dos serviços prestados à população. Esta matriz orçamentária também leva em conta os gastos comuns que o governo tem: pessoal, investimento, custeio, etc.¹⁵⁶ Em seguida, as secretarias municipais elaboram as suas propostas orçamentárias.

De posse destas propostas orçamentárias, há uma nova compatibilização entre as demandas populares com as demandas institucionais e uma nova

¹⁵¹ FEDOZZI, op. cit., p. 126.

¹⁵² Ver ítem 4.5.2.

¹⁵³ GENRO; SOUZA, op. cit., p. 60 – 61.

¹⁵⁴ FEDOZZI, op. cit., p. 122.

¹⁵⁵ Ibid., p. 124.

¹⁵⁶ GENRO; SOUZA, op. cit., p. 64.

elaboração de uma matriz orçamentária. Em seguida, após a discussão nas esferas governamentais – secretaria das finanças e do planejamento, por exemplo – há a discussão desta matriz no Conselho do Orçamento Participativo. Com o aval do Conselho do Orçamento Participativo, há a redação final da proposta orçamentária, com o seu envio para a Câmara dos Vereadores.

Interessante notar que o processo do orçamento participativo é dinâmico, vez que no mesmo momento em que há a discussão do orçamento público na Câmara dos Vereadores, o Poder Executivo começa a discutir um plano de investimentos para o próximo ano, em companhia de suas secretarias e do Conselho do Orçamento Participativo.

4.4 Uma saída para o problema da decisão orçamentária?

Como já visto anteriormente,¹⁵⁷ as escolhas públicas por meio da democracia representativa não conseguem revelar as verdadeiras demandas dos cidadãos.

A sociedade civil assume um papel ativo na elaboração do orçamento, possuindo o cidadão um papel relevante na disputa acirrada por recursos públicos. Esta participação na elaboração do orçamento possui um aspecto principal: há uma correção no sistema de escolhas públicas, ou seja, com um mecanismo mais direto o cidadão pode exprimir melhor o que deseja. Entre a revelação da preferência individual e a sua concretização há um caminho bem menor neste processo orçamentário participativo do que no convencional.

O orçamento participativo é uma saída para esta deturpação da escolha pública. No entanto, não é imune à influência de grupos de pressão e o pior, de partidos políticos.

Os grupos de pressão, pelo menos na proposta apresentada em Porto Alegre, podem se utilizarem das Plenárias Temáticas. A própria construção destas bases temáticas reflete a atuação constante dos grupos de pressão (o que não exclui, por certo, os pontos favoráveis destas bases temáticas, tal como a possibilidade de um planejamento global de determinada área, em todo o Município):

¹⁵⁷ Ítem 2.6.

As cinco plenárias temáticas não são realizadas por regiões, mas por tema. Tiveram como um de seus objetivos, em sua implantação, a ampliação da participação de outros setores sociais, como sindicalistas, empresários, comerciantes, agricultores, estudantes, movimentos culturais e ecológicos, e cidadãos em geral, que ainda não haviam sido incorporados ao processo de discussão do Orçamento Participativo.¹⁵⁸

Assim, há a possibilidade de *lobby* e de influência dos grupos de pressão por este canal de participação e, desta forma, uma deturpação da escolha pública e da decisão orçamentária.

O problema da onipresença de um partido político, no caso o Partido dos Trabalhadores, foi exposto por ROSENFELD¹⁵⁹, ao analisar a experiência de Porto Alegre. No entanto, a dominação total do partido político nas reuniões do orçamento participativo pode até existir; a tentativa de dominação pelo discurso, também. Há, portanto, uma possibilidade de cooptação do partido, o que não deixa de ser uma forma de clientelismo. No entanto, no momento em que o povo possui uma arma direta para a elaboração partidária, achar que ele será envolvido por um discurso parece ser um grande pessimismo. É certo que influências existem, no entanto com o caráter pedagógico que o orçamento participativo proporciona quando da revelação da escolha pública, estas tendem a desaparecer. Além disto, com a proliferação do orçamento participativo por todo o país, em Municípios governados pelos mais diferentes partidos políticos, a prática de uso do orçamento participativo para o ganho de espaço (a guerra de posições de Gramsci) tende a desaparecer.

Há, portanto, uma certa preocupação com a deturpação da escolha pública. Entretanto, em que pesem os problemas que o orçamento participativo possa apresentar, seja com relação à revelação das preferências individuais, seja com relação a problemas estruturais, é uma das únicas saídas viáveis para que haja uma correção na concretização destas escolhas públicas. O orçamento participativo não é um remédio para todos os problemas dos Municípios e dos Estados. É uma alternativa concreta e possível para que haja uma melhora entre a preferência individual do cidadão com relação aos bens públicos e a concretização das ações estatais. Pode-se argumentar que a quantidade de dinheiro destinada à escolha popular é pequena. No entanto, dentro de uma realidade de *deficit* público crônico e

¹⁵⁸ GENRO; SOUZA, op. cit., p. 54.

¹⁵⁹ ROSENFELD, D. L. O orçamento participativo e os conselhos húngaros. **Estado de São Paulo**. Edição de 09 de abril de 2001. Edição eletrônica. Disponível em <<http://www.estado.estadao.com.br/editorias/01/04/09/aberto002.html>> Acesso em 07 ago. 2001.

orçamentos cada vez mais apertados, destinar pelo menos um mínimo para que haja a escolha por parte da população já é um começo.

4.5 Conseqüências da adoção do Orçamento Participativo

Com base na discussão do item anterior é possível observar que a adoção do orçamento participativo possui seus prós e seus contras. Na verdade, é difícil verificar um crítico desta ação participativa que não esteja ligado a nenhum partido político. Até mesmo dentro no Partido dos Trabalhadores a idéia não foi recebida por todos os filiados, existindo inclusive um facção dentro deste partido, que rechaça a idéia do orçamento participativo.

No entanto, existem críticas aos modelo do orçamento participativo que são científicas. É certo que em qualquer modelo de gestão da coisa pública haverá críticas, pois se trata de uma opção política. No entanto, existem críticas e aplausos dignos de cientificidade, mesmo dotados de cunho político.

4.5.1 Conseqüências positivas

Com a adoção do orçamento participativo pode haver a eliminação, pelo menos em parte, do clientelismo, pois a participação mais efetiva nos assuntos da *res publica* ensejam um maior controle sobre os governantes, pois com a prestação de contas existentes no início do ano e com uma participação cidadã no Conselho do Orçamento Participativo há um obstáculo à troca de favores, tão inerente ao modelo patrimonialista existente no Brasil.¹⁶⁰

Há, portanto, uma maior transparência nos assuntos ligados à esfera pública. O governo necessita prestar contas para os cidadãos para que estes exerçam um controle cada vez maior sobre os assuntos públicos. Vem à tona a noção de “accountability”. Esta palavra, tão cara às instituições financeiras, deve ser visada cada vez mais pelos administradores públicos. O governo necessita prestar as contas não só das ações trazidas com o orçamento participativo, mas também de todos os seus atos. Esta última exposição, mais abrangente, pode se dar também perante o Conselho do Orçamento Participativo e perante o Fórum de Delegados.

¹⁶⁰ FEDOZZI, op. cit., p. 160.

No entanto, basta que os governos disponibilizem uma planilha de gastos públicos em um local público para que a população saiba o que esteja acontecendo com o Município ou o Estado. No entanto, como observa FEDOZZI, o simples fato de existirem as Assembléias Regionais ou Plenárias Temáticas já é suficiente para que exista a “accountability”, pois

A existência dessa Assembléias, provoca, pela exposição pública do Poder Público, uma dinâmica de obrigatoriedade da prestação de contas do Executivo sobre as decisões objetivamente acordadas no Plano de Investimentos que, de acordo com as normas do Orçamento Participativo, ocorrem no início de cada ano (primeira rodada), mediante pauta específica e previamente conhecida, pois incorporada às regras do jogo da participação.¹⁶¹

O orçamento participativo representa uma idéia de co-gestão dos recursos públicos, pois há uma divisão, ainda que pequena, entre as responsabilidades do governo e as responsabilidades da população. Há, portanto, uma participação constante do cidadão para que determine as “prioridades de acionamento do Estado”, a fim que o ente estatal forneça respostas aos desejos populares, contribuindo assim para o grau de satisfação das necessidades públicas.¹⁶² Este modelo de co-gestão, os cidadãos auxiliam o governo e com ele assumem a responsabilidade. PIRES consegue exprimir o que seja esta co-gestão:

As assembléias e consultas populares não podem ter caráter deliberativo no sentido estrito da palavra. Nem a sociedade civil, nem a máquina pública estão preparadas ou abertas para mudança tão radical. Mas um governo democrático pode, evidentemente, submeter-se ao jogo das pressões populares, aceitando como deliberativas decisões tomadas por grupos organizados sob certas regras, que não entrem em colisão frontal com o aparato legal. Assim, na medida que a sociedade civil vai se organizando e se mobilizando, e o governo vai aprendendo a lidar com essa organização e mobilização, o avanço da co-gestão irá ampliando o grau e a qualidade da democracia efetivamente praticada.¹⁶³

Ao mesmo tempo em que se constrói esta repartição de responsabilidades, o cidadão, ao participar das reuniões do orçamento participativo, possui a possibilidade de educação. Não a educação formal e sim, uma educação política: como funciona o Estado (no caso de Porto Alegre, o Município), como são tomadas as decisões, qual a função do Poder Legislativo, qual a função do Prefeito, das secretarias, o que é o orçamento público, e uma infinidade de matérias postas à

¹⁶¹ FEDOZZI, op. cit., p. 169.

¹⁶² URREJOLA, op. cit., p. 194.

¹⁶³ PIRES, V. *Limites...*, p. 95.

discussão. No entanto, o que parece salutar na adoção do orçamento participativo é a conscientização de que o Estado não é o provedor total, ou seja, existem limites para a atuação do Estado. Estes limites são, além das tradicionais competências, problemas de falta de verbas. A partir do momento em que haja a conscientização das funções do Estado e as suas limitações, sejam elas legais, sejam com relação à “reserva do possível”, há a substituição das reivindicações por prioridades,¹⁶⁴ isto é, existem as reivindicações comuns, tais como, pavimentação de ruas, limpeza dos parques, mas há prioridades dentre estas reivindicações, quais sejam, o saneamento básico e a educação, por exemplo. É claro que o modelo ideal seria o Estado atender todas as reivindicações dentro da sua esfera de competência, no entanto, isto não é possível em razão da falta de verba e de certas opções político-ideológico – um modelo neoliberal dificilmente atenderá questões relacionadas ao lazer, por exemplo. Há a “pedagogia da vida da cidade”, ou seja, o cidadão começa a entender o que seja o público, que o público pode ser diferente do Estado e que o cidadão pode usufruir e lutar pelo público.¹⁶⁵

Por certo, uma das maiores conseqüências da adoção do orçamento participativo é a utilização de um mecanismo de democracia participativa. Como bem observou GENRO, há duzentos anos não há a criação de nada de novo na democracia.¹⁶⁶ Com o orçamento participativo, há um aprimoramento da democracia, pois há a conjugação da democracia representativa com a democracia participativa. Além do mais, sua previsão em lei, sua consolidação parecem contribuir para que se constitua em um instrumento melhor que as simples audiências públicas, previstas tanto na Lei de Responsabilidade Fiscal quanto no Estatuto da Cidade. Há a criação de canais de participação popular e de consulta, em que há um compromisso do governo em adotar estas decisões. É certo que se não cumpridas as deliberações resultantes do Orçamento Participativo, o governo ficará “em maus lençóis” com a população, vez que no ano seguinte terá que prestar contas sobre a questão orçamentária. Por óbvio, a população, já educada

¹⁶⁴ PIRES, *Limites...*, p. 95

¹⁶⁵ MOLL; FISCHER, *op. cit.*, p. 159.

¹⁶⁶ GENRO, T. Co-gestão: reforma democrática do Estado. In: FISCHER; MOLL, *op. cit.*, p.25.

politicamente, perceberá a falta de compromisso do governante e isto poderá ensejar uma mudança no resultado das próximas eleições.¹⁶⁷

Todos estes fatores ensejam na principal conseqüência da adoção do orçamento participativo: o resgate da cidadania. Ao promover a canais de participação do cidadão, ao possibilitar que o Prefeito ou, ao menos, alguém que exerça um cargo público, ouça o cidadão diretamente, o sujeito sente-se parte de algo (idéia de pertencimento) e que também pode construir e modificar o espaço público. Com a pedagogia do orçamento participativo abre-se a possibilidade de aprendizado; com a dinâmica das reuniões, há a possibilidade de aumento da auto-estima, pois o indivíduo não é apenas um indivíduo, é um cidadão capaz de mudar, ainda que em parte, o rumo da cidade. Segundo PIRES:

O orçamento Participativo é uma oportunidade para esse exercício, porque ele permite ao indivíduo resgatar a idéia de que é sujeito, de que é suficientemente digno para ser respeitado pelo poder público, de que faz parte de um todo social regido por normas e não por vontades individuais ou grupais superiores, de que o espaço público também lhe pertence, de que não já seres iluminados capazes de lhe proporcionar melhores dias, de que seu destino está parcialmente em suas mãos ou parcialmente nas mãos de um 'ser coletivo' cuja vontade não pode ficar completamente ao sabor de interesses estranhos aos seus. O Orçamento Participativo é, enfim, uma oportunidade para a tomada de consciência que abre alas para a cidadania, assim como para a exorcização do populismo, que tão mal fez e faz a ela.¹⁶⁸

Expostos alguns dos pontos positivos do orçamento participativo, convém a análise de alguns aspectos negativos de sua adoção.

¹⁶⁷ FEDOZZI, op. cit., p. 175. "Isso significa que há uma enorme diferença não só quantitativa, mas, fundamentalmente, qualitativa, entre consultas genéricas ou que ocorrem *ad hoc* – de acordo com a vontade unilateral dos governantes – e a criação de canais específicos de consulta que forcem o governo a assumir compromissos objetivos emanados dessa consulta. Entretanto, embora a maioria da literatura se incline por considerar falsa a polêmica entre o caráter consultivo ou deliberativo das instâncias institucionais de participação, também é amplamente reconhecido o fato de que uma democratização efetiva da gestão pública local impõe o real direito de decisão, e não apenas de consulta – o que significa aceitar a idéia da democracia participativa como síntese da combinação e da complementaridade entre democracia representativa e outros institutos de democracia direta".

¹⁶⁸ PIRES, V. *Limites ...*, p. 86.

4.5.1 Conseqüências negativas

O primeiro aspecto negativo da adoção do orçamento participativo é a questão dos critérios de distribuição dos investimentos. Se por um lado a adoção destes critérios é boa, pois desfavorece a prática do clientelismo, por outro, a sua aplicação se revela de difícil compreensão para o homem médio, razão pela qual a maioria das regiões, em Porto Alegre, optou pela negociação política e pelo voto direto para a escolha das prioridades.¹⁶⁹ Esta valorização da quantidade de pessoas pode levar às práticas de dominação tradicionais, ou seja, as lideranças comunitárias podem adotar práticas carismáticas ou paternalistas ao levarem um alto número de pessoas às assembleias apenas para referendarem a sua idéia pessoal. Assim, o líder comunitário pode não ter pavimentação em sua rua. Para conseguir que a pavimentação esteja na lista de prioridades, leva um grande número de pessoas para votarem na sua reivindicação em detrimento de outras, que poderiam ser mais importantes. Há, portanto, a reprodução do clientelismo no universo do orçamento participativo.

Outro ponto que parece ser muito forte é a possibilidade de cooptação, ou seja, a partidarização total de um espaço outrora público. Em Porto Alegre, a maioria dos líderes comunitários e Conselheiros são filiados ou simpatizantes ao Partido dos Trabalhadores. Este é um desvio que não poderia acontecer na consolidação do orçamento participativo, pois a sua esfera de debates não é um apenso, um prolongamento do governo. Há também a crítica por existir uma certa condução na escolha de prioridades por parte dos representantes da Prefeitura. Há, ainda, no caso gaúcho uma confusão entre governo e partido.¹⁷⁰

A população deve entender, ainda, que o orçamento participativo não é solução para todos os males sociais. É apenas uma alternativa para a democracia; é um canal de comunicação entre o governo e o cidadão. Se a população estiver com falsas expectativas com relação ao orçamento participativo, poderá desacreditar no modelo, não participando mais das reuniões, o que dificulta a sua consolidação.

¹⁶⁹ FEDOZZI, op. cit., p. 161.

¹⁷⁰ PIZA, D. Aos trancos, PT conduz Orçamento Participativo. **Estado de São Paulo** (versão eletrônica), 21 de janeiro de 2001. Disponível em <<http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2001/01/21/pol496.html>> Acesso em 07 ago. 2001.

A falta de dinheiro também pode contribuir para a inefetividade do orçamento participativo. É certo que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe certos limites para o gasto público e preza pelo pagamento da dívida pública antes de qualquer outro dispêndio. Isto ocasiona, por certo, uma limitação enorme da ação do orçamento participativo, ou seja, muitas de suas demandas podem não ser atendidas justamente porque não há como atendê-las.

Justamente por ser facultativa a presença dos cidadãos nas reuniões do Orçamento Participativo, se não houver uma interação com a população este mecanismo está fadado ao descrédito e ao desaparecimento. É necessário portanto um meio de instigar a participação popular, do contrário, não há como existir um orçamento participativo.

5 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, com a abordagem dos prós e contras, o orçamento participativo seria um início para a solução de alguns problemas da democracia representativa e da cultura política brasileira?

Juridicamente, demonstrou-se que o orçamento participativo possui respaldo na Constituição, por ser o Brasil um Estado Democrático de Direito e a democracia só é efetivamente consolidada se verificada a existência de suas duas componentes: a democracia representativa e a democracia participativa. Estes dois sistemas de complementam de maneira a um fortalecer o outro. Assim, revela-se inadequada a idéia de que a democracia participativa é a solução para todos os problemas, pois a democracia participativa não pode existir, hoje, sem que haja canais de representação.

Além do mais, em nenhum momento a realização do orçamento participativo fere os princípios constitucionais orçamentários, pois se trata de uma fase pré-orçamentária. Ao final, na elaboração da proposta orçamentária há a observância de todos estes princípios.

Por outro lado, o argumento de que o orçamento participativo seria ilegal também não procede, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade prevêm a realização de audiências públicas anteriores à elaboração e aprovação do orçamento. O orçamento participativo é, apenas, a realização destas audiências de modo mais adequado, pois há toda um processo previsto em Leis Orgânicas Municipais ou Constituições Estaduais.

Em termos políticos, o orçamento participativo há tempos deixou de ser uma bandeira exclusiva da esquerda brasileira. Muitos partidos de orientação liberal o vêm adotando, bem como muitas cidades espalhadas mundo afora. A necessidade de efetivação de uma democracia participativa leva a sua credibilidade e adoção.

Ademais, problemas como a cooptação podem desaparecer se o orçamento participativo se consolidar como uma instituição democrática permanente. Enquanto esta consolidação plena não vem, é preciso consciência dos políticos de que o orçamento participativo constitui em um instrumento do povo, para o povo. Não pode haver seu uso inadequado pela “máquina partidária”. Caso o orçamento participativo

vire uma continuidade do partido, está fadado ao desaparecimento, ante o seu descrédito perante a população.

Com relação ao clientelismo existente no Estado brasileiro, notadamente patrimonialista, com a transparência exigida do Poder Pública para a realização do orçamento e a prestação de contas que deve existir no início de cada ano fiscal, eventuais trocas de favores tendem a se explicitar e, com a pressão dos cidadãos, diminuir.

Pode-se, ainda, incluir como consequência da adoção do orçamento participativo a educação política do cidadão, ou seja, a partir do momento em que o cidadão passa a frequentar as reuniões do orçamento participativo aprende como é a política e como funcionam as ações do Estado.

Além do mais, em tempos em que as decisões mais importantes são decididas em foruns fechados de discussão, em que somente quem tem o poderio econômico pode opinar e que há uma crise de legitimidade dos representantes eleitos pelo povo o orçamento participativo parece ser uma alternativa para o fortalecimento da democracia. Um alternativa que procura ser construída de baixo e que talvez nunca chegue às esferas de poder mais centrais. No entanto, uma vez que há um centro decisório local que permite ao cidadão escolher, ainda que a escolha seja mínima, os rumos de seu Município ou de seu Estado, este cidadão passa a ser mais crítico e começa a indagar do porquê existem locais em que a opinião do cidadão é rejeitada.

Em termos econômicos, o orçamento participativo revela-se como um meio de se corrigir o problema da escolha pública e da decisão política. Por menor que seja esta correção, há, por certo, um aprimoramento da decisão orçamentária, pois há um maior número de pessoas participando de sua escolha.

É óbvio que em tempos de crise e Estado Mínimo, as demandas tendem a não serem atendidas por falta de recursos disponíveis. Sobre muito poucos recursos para o orçamento participativo. No entanto, mesmo que insuficientes, o pouco que se implemente através do orçamento participativo revela-se um bom começo. Não se pode exigir que o Estado se endivide a fim de atender estas demandas. Deve atendê-las na medida do possível.

Todos estes aspectos consolidam o orçamento participativo como um verdadeiro promotor de cidadania, pois o sujeito, ao participar de suas discussões,

encontra um canal de emancipação e desenvolve a idéia de pertencimento aos assuntos públicos.

É certo que o sistema possui falhas enormes e que pode ser inócuo ante a falta de dinheiro. No entanto, o orçamento participativo, como instrumento da democracia participativa, proporciona a cidadania e tenta minimizar as falhas da escolha pública refletidas na decisão orçamentária. É uma alternativa possível para a resolução de parte de vários problemas que afligem países de terceiro mundo como o Brasil, tal como a crise da democracia representativa, ante a falta de legitimidade dos eleitos e a exclusão. Seu descrédito é fundado, principalmente, na falta de ética de alguns dos seus condutores, que resulta na cooptação. É necessária, portanto, a conscientização não só dos partidos políticos, mas de toda a sociedade que o orçamento participativo é uma esfera de decisão de todos, em que todos podem opinar, todos podem discutir e justamente por ser um esfera de decisão pública, as decisões ali tomadas não são e não devem ser coincidentes com o plano partidário daqueles que estão no poder.

Assim, o orçamento participativo, se encarado com ética e se implantado com competência, pode ser o início da solução para muitos dos problemas existentes na condução dos assuntos públicos. Não deve, no entanto, ser visto como a solução de todos os problemas. Procura, apenas, resolver parte do problema de efetivação da democracia participativa e em corrigir parte dos desvios que ocorrem na decisão orçamentária. Se visto desta forma, levando em conta a suas limitações, o orçamento participativo pode, sim, ser uma arma boa, mas não totalmente eficaz, para a correção de alguns problemas da democracia representativa e para o início de inclusão dos cidadãos na discussão dos assuntos públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGULLO, J. Porto Alegre atraviesa el Atlántico. **Red española democracia participativa**. Disponível em <<http://www.ucm.es/info/femp/red/articulos/rubi.htm>>, acesso em 06 set. 2001.

AMARAL, R. A democracia representativa está morta: viva a democracia participativa. In: GRAU, E. R; GUERRA FILHO, W. S. (orgs.) **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. v. II. 2ª ed. São Paulo: Forense, 1985.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 7ª ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BUJANDA, F. S. **Sistema de derecho financeiro**. v. I. Madrid: Complutense, 1977.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, s.d.

CARDONA, A. R. **Sistema de hacienda publica**. Bogotá: Temis, 1980.

CASSEN, B. Démocratie participative à Porto Alegre. **Le Monde Diplomatique**. Disponível em <<http://www.monde-diplomatique.fr/1998/08/CASSEN/10841.html>> Acesso em 07 ago. 2001.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.

CORONA, J. F; DIAZ, A. **Teoria básica de hacienda pública**. Barcelona: Ariel, 1994.

COULANGES, F. **A cidade antiga**. 12ª ed. Trad. Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. São Paulo: Hemus, 1996.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

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

DUTRA, O.; BENEVIDES, M. V; **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo**. 2ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1999.

FERREIRA FILHO, M. G. A corrupção como fenômeno social e político. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro, v. 185, jul./set. 1991, p. 1 – 18.

_____. **A democracia possível**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

FISCHER, N. B.; MOLL, J. (orgs.) **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GENRO, T; SOUZA, U. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 4ª ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2001, p. 12.

GRIZIOTTI, B. **Primi elementi di scienza delle finanze**. 6ª ed. Milano: Giuffrè, 1957.

_____. **Princípios de ciencia de las finanzas**. Trad. Dino Jarach. Buenos Aires: DePalma, 1949.

HIRST, P. **A democracia representativa e seus limites**. Trad. Maria Luíza A. Borges. São Paulo: Zahar, 1992.

JACINTHO, J. M. M. **A participação popular e o processo orçamentário**. Leme: Editora de Direito, 2000.

LONGO, C. A.; TROSTER, R. L. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1993.

MACHADO JR., J. T.; REIS, H. C. **A lei n. 4.320 comentada**. 16ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1983, p. III.

MAHFUS, J. C. Orçamento participativo: a construção da cidadania em busca da hegemonia social. **Jus navegandi**. Disponível em <<http://www.jus.com.br/doutrina/orcapart.html>> Acesso em 07 ago. 2001

MARTINS, F. Orçamento recebe 437 sugestões. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 14 de setembro de 2002, p. 05.

MARTINS, I. G.; BASTOS, C. R. **Comentário à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. v. 6, t. 2, São Paulo: Saraiva, 1988.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MOREIRA NETO, D. F. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: finanças públicas democráticas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MUKAI, T. **O estatuto da cidade**: anotações à Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. São Paulo: Saraiva, 2001.

MUSGRAVE, R. **The theory of public finance: a study in public economy**. New York: McGraw-Hill, (s. d.), p. 116 – 135.

_____; MUSGRAVE, P. **Finanças públicas: teoria e prática**. Campinas: Campus (data), p. 86.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C.(orgs.) **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PIRES, V. Limites e potencialidades do orçamento participativo. **Revista da associação brasileira de orçamento público**. Brasília, v. 4, nº 43, 2002, p. 73.

_____. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Piracicaba: Edição do Autor, 1999.

PIZA, D. Aos trancos, PT conduz Orçamento Participativo. **Estado de São Paulo** (versão eletrônica), 21 de janeiro de 2001. Disponível em <<http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2001/01/21/pol496.html>> Acesso em 07 ago. 2001.

RAMOS, J. G. G. Aspectos penais da “responsabilidade fiscal”. **Revista de informação legislativa**. Ano 38, n. 152, Brasília: outubro/dezembro de 2001.

ROSENFELD, D. L. O orçamento participativo e os conselhos húngaros. **Estado de São Paulo**. Edição de 09 de abril de 2001. Edição eletrônica. Disponível em <<http://www.estado.estadao.com.br/editorias/01/04/09/aberto002.html>> Acesso em 07 de ago. 2001.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. São Paulo: Amazonas, 1978.

SILVA, F. Q. **Agências reguladoras: a sua independência e o princípio do estado democrático de direito**. Curitiba: Juruá, 2002.

SILVA, J. A. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: RT, 1973.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TORRES, R. L. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TOURAINÉ, A. **O que é a democracia?** 2ª ed. (Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira). Petrópolis: Vozes, 1996.

VIEIRA, L. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1999.