



CADERNO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Editores-Chefes:

Profa. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

ISSN a Obter

<http://www.seer.unirio.br/index.php/cdpp/>

CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

SOCIAL CONTROL OF PUBLIC POLICIES THROUGH PARTICIPATORY BUDGET

Emerson Affonso da Costa Moura¹

Resumo: A definição de mecanismos que permitam promover a sujeição dos poderes públicos às deliberações promovidas no âmbito do processo orçamentário com participação popular, auxiliando no acréscimo de efetividade do controle social na promoção dos direitos sociais, sem que importe na ocupação do espaço legítimo de discricionariedade administrativa é o tema em debate a partir da perspectiva do grau de liberdade de conformação dos poderes públicos na tomada de decisões das políticas públicas, das modalidades e formas de controle social sobre a ação estatal e da necessidade de redimensionamento da legitimidade dos atos públicos e da natureza jurídica do orçamento.

Palavras-chave: Direitos Sociais, Políticas Públicas, Controle Social, Participação, Orçamento Participativo

Abstract: The definition of judicial review standards that's allows to rich the power of social rights without matter in the judicuality political questions or result in the inapplicably of constitutional clauses, is the theme in debate from to perspective of the degree of social rights liability, the eventual limits of public policy control and the necessary subjection of the Judiciary action. Investigate in how measure, the judicial interference are able to guarantee the protection of social assets and interest, conducting to the legitimacy and rationality of judicial decisions through the respect to legitimate democratic space and the camp of social control adequate to the debate of convenience of political decision.

Keywords: Social Rights, Public Policy, Social Control, Participation, Participatory budgeting.

¹ Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Professor Convidado da Pós-Graduação Latu Sensu da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), da Escola de Magistratura do Rio de Janeiro (EMERJ) e da Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUCRJ). Ex-Professor Assistente da Graduação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Ex-Professor Substituto da Universidade Federal Fluminense (UFF) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito Constitucional e Especialista em Direito da Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e Graduado em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisador certificado pelo CNPQ pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Membro da American Society of Public Administration (ASPA), da Comissão de Direito Administrativo e Constitucional do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) e da Associação Brasileira de Ensino do Direito (ABEDI). Vice-presidente da Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Afiliação: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2482762073000021> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9824-0832> E-mail: emersonacmoura@yahoo.com.br

1. Considerações Iniciais.

Uma das mudanças de paradigma que marcam o constitucionalismo contemporâneo é o reconhecimento da força normativa da Constituição². A concepção da lei fundamental como documento político que veicula um convite à atuação dos poderes públicos é substituída pela atribuição do *status* de norma jurídica que impõe limites e deveres de atuação para o Estado³.

Na nossa experiência constitucional antes restrita a Constituições garantistas que tutelavam as liberdades formais como repositórios de promessas vagas⁴ o fenômeno ocorre com a promulgação de uma Constituição dirigente voltada à promoção social⁵ e pela crescente preocupação doutrinária com a aplicabilidade direta e imediata de seus preceitos⁶.

Por efeito, interrompe-se o ciclo inicial de *baixa normatividade* das disposições constitucionais que veiculavam os direitos fundamentais, em especial, das normas que declaravam os direitos sociais, antes remetidas à esfera programática de meras linhas diretoras aos poderes públicos e, tidas como dotadas de eficácia meramente limitada⁷.

Os direitos sociais enquanto veiculado por normas constitucionais gozam de exeqüibilidade plena, permitindo sejam os bens e interesses que tutelam exigíveis perante o

² Uma das obras percursoras sobre o tema é *A Força Normativa da Constituição* de Konrad Hesse extraída de sua aula inaugural na cátedra da Universidade de Freiburg. Segundo o autor, a norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade, mas tão pouco se limita ao reflexo das condições fáticas. Sua essência reside na pretensão de eficácia, ou seja, de sua concretização na realidade imprimindo-lhe ordem e conformação. HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p 14-15.

³ Sobre as transformações do direito constitucional contemporâneo, consulte-se por todos: BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O Triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil* in: Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (Orgs). *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 203-250.

⁴ Não é incomum a existência formal de Constituições que invocam o que não está presente, afirmam o que não é verdade e prometem o que não será cumprido. Como e.g. a Constituição de 1969 que garantia os direitos à integridade física e a vida, com as prisões ilegais, a tortura e o desaparecimento de pessoas na ditadura. BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 7 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 61.

⁵ Embora a Constituição de 1988 seja o resultado de forças políticas antagônicas que participaram da constituinte, materializando uma constante tensão entre a ideologia liberal e a perspectiva social, denota-se um grande avanço na disciplina dos direitos sociais em relação às Constituições anteriores. Para uma visão geral sobre a evolução histórica, vide: TORRES, Marcelo Nóbrega da Câmara. *Direitos Sociais*. 1 ed. Brasília: Senado Federal, 1987.

⁶ Isto ocorreu, em especial, através da doutrina brasileira da efetividade, um movimento jurídico-acadêmico que procurou elaborar as categorias dogmáticas da normatividade constitucional e superar dentre outras questões a insinceridade normativa que vigia no país. Consulte-se por todos: BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional...* Ob. cit.

⁷ A aplicabilidade restrita das normas de natureza programática decorreria da fluidez de suas disposições e da inexistência de instrumentos jurídico-processuais capazes de garantir sua concretização BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2003 p. 564-565. Compreendendo que as relações econômico-sociais são disciplinadas apenas por normas programáticas, vide: SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. Capítulo IV.

Estado⁸. Em razão disto, observa-se uma tendência progressiva de reconhecimento de sua dimensão subjetiva de forma a garantir a sua concretização no mundo dos fatos e tutela perante o Poder Judiciário⁹.

Não obstante, o sistema de separação de poderes, com o epicentro em uma Constituição formal atribuí em razão da especialização funcional e independência orgânica ao Poder Legislativo e Executivo funções cujo exercício, que ocorre de forma preponderante e sem interferência, correspondem em último grau à realização das normas constitucionais.

Cabem, portanto, aos poderes públicos na concretização dos preceitos fundamentais, observadas as possibilidades das regras e princípios constitucionais e limitados aos seus respectivos campos de conformação ou discricionariedade, decidirem sobre as questões políticas definindo quais são capazes de atender as necessidades do grupo social¹⁰.

Embora o Poder Judiciário exerça na sua função contramajoritária o controle dos atos políticos de forma a garantir à proteção dos bens e interesses veiculados pela Constituição em face do interesse da maioria, no sistema representativo o campo adequado para o debate sobre a conveniência da decisão política é o controle exercido na seara social¹¹.

Através do controle exercido diretamente pela sociedade sobre os poderes públicos permite-se a correção de *transparência, legitimidade e eficiência* na persecução do interesse público contribuindo na superação das desigualdades sociais através da redistribuição de rendas e na adjudicação de bens e serviços necessários a *proteção e promoção* dos direitos sociais¹².

⁸ As normas constitucionais tenham caráter imediato ou prospectivo como regras de conduta emanadas do Estado são dotadas de eficácia jurídica. Assim, incidem e regem as situações de vida produzindo os seus efeitos próprios, e, diante da sua inobservância espontânea deflagram mecanismos de aplicação coativa. BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 6 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2006. p 248 e 274.

⁹ Compreende desde a tese da máxima eficácia e prevalência dos direitos sociais, da realização progressiva ao máximo dos recursos disponíveis, da aplicabilidade imediata apenas das normas definidoras de direitos sociais até a restrição de sua exigibilidade a um núcleo essencial formado pelas condições mínimas indispensáveis para uma existência digna. Sobre o tema, vide: MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Do Controle Jurídico ao Controle Social das Políticas Públicas: Parâmetros à Efetividade dos Direitos Sociais*. Mimeografado. p 6-14.

¹⁰ Isto não importa, todavia, na intangibilidade do conteúdo do ato do Poder Público. O princípio da razoabilidade tem sido utilizado para aferir à adequação entre os motivos, os meios e os fins empregados, permitindo a invalidação dos atos *inadequados, desnecessários* ou *excessivos* em relação aos valores vigentes da sociedade. Sobre o tema: OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. *Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

¹¹ Sobre as técnicas de participação formais e informais da sociedade na atividade estatal no campo político-administrativo e a sua atuação como instrumentos de legitimação do poder do Estado consulte-se por todos: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da Participação Política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

¹² Demonstra-se através da participação dos destinatários da atuação estatal no processo de deliberação pública e de fiscalização (*legitimidade*); nos argumentos e informações obtidos com a dialética promovida pelos atores envolvidos (*racionalidade*), do conhecimento das razões utilizadas como fundamentos da decisão estatal (*transparência*), e da escolha por consenso das medidas mais eficazes para alcançar os resultados almejados (*eficiência*).

Neste sentido, exerce peculiar importância os instrumentos *financeiros* de controle social, que incidem sobre a atividade estatal de obtenção e gestão dos recursos públicos indispensáveis à implementação dos programas, planos e diretrizes de ação governamental capaz de garantir a fruição dos bens e interesses socialmente almejados por seus titulares.

Sob este prisma, busca o presente trabalho auxiliar na construção de mecanismos jurídicos capazes de atribuir maior efetividade ao controle social exercido mediante participação popular sobre o planejamento e execução do orçamento público, contribuindo na promoção dos bens e interesse sociais e na construção de uma cidadania fiscal.

De início, abordam-se as políticas públicas sob os seus variados momentos de modo a definir com a exteriorização do planejamento, execução e avaliação da ação governamental nas esferas administrativas e financeiras, a delimitação do espaço decisório exercido pelos poderes públicos e a sua respectiva sujeição as variadas formas de controle.

A seguir a análise concentra-se na definição do controle social sobre a gestão estatal, com foco na investigação dos instrumentos informais e formais de participação da sociedade, bem como, sua importância e limites, de forma a determinar o campo de incidência dos mecanismos políticos, administrativos e financeiros sobre as políticas públicas.

Por fim, o exame compreende a definição das formas, momentos e efeitos do controle social exercido sobre o orçamento público e apresentadas as premissas necessárias ao debate, volta-se acerca da existência de sujeição dos poderes públicos no planejamento e execução às deliberações promovidas no âmbito do orçamento participativo.

2. Controle Social e Participação.

Compreende o controle social, um conjunto de instrumentos empregados pela sociedade, capaz de induzir a conformação das pessoas às normas de comportamento que a caracteriza, ordenando a sua atuação no ambiente social e estabelecendo as condições necessárias para que sejam alcançados os fins e objetivos almejados pelo grupo social¹³.

Exterioriza-se em duas esferas de normatização distinta, conforme opere em um ambiente *externo*, mediante a utilização de mecanismos de *construção* pela própria sociedade por instituições formais ou não - penas e obrigações judiciais, reprovação e admoestação

¹³ Trata-se o controle social, portanto, da capacidade de auto-regulação de um grupo social baseada na reiteração dos comportamentos necessários ou úteis para alcançar seus objetivos globais, obtidos mediante o *consenso* ou *coerção* dos indivíduos. BOBBIO, Noberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB, 1986. p. 283-284.

social entre outros - ou *interno* conforme sujeita a mecanismos de coerção psíquica realizada pela pessoa¹⁴.

Os instrumentos e extensão do controle social variam conforme as demandas advindas das questões políticas, econômicas, morais e afins extraídas da realidade subjacente, que importam em maior ou menor grau de inserção na *esfera* de autonomia das pessoas, gerando conseqüentes restrições na sua atuação externa independente sejam entes *naturais* ou *fictícios*.

Sob tal égide, sendo o Estado à expressão formal da organização político-jurídico do grupo social em dado território com objetivo de garantir sua soberania e os fins e objetivos propostos, ao qual é atribuído o exercício do poder político para a persecução destes interesses prospectivos, sua atuação igualmente se sujeita a um controle exercido pela sociedade¹⁵.

Mediante o controle social do poder se garante a cooperação entre os atores estatais e não-estatais na coordenação dos múltiplos e complexos interesses, auxiliando na formação de um espaço público que baseado na *negociação* e *consenso* atribui um maior grau de *legitimidade*, *transparência*, *racionalidade* e *eficiência* à persecução dos fins sociais¹⁶.

Importa na construção entre a sociedade e os poderes públicos de um vínculo de *compromisso* e *responsabilidade* acerca das decisões estatais, que contribui no aprimoramento dos mecanismos de exercício da cidadania, além de coibir os desvios de legalidade, garantindo *previsibilidade* e *segurança* nas relações jurídico-públicas.

Em um modelo estatal vigente, marcado pela coexistência de duas forças antagônicas - a *ideologia liberal* - exteriorizada na liberdade da iniciativa privada e a auto-regulação da economia - e a *perspectiva social* - traduzida na intervenção do Estado na busca do desenvolvimento social, o controle social corresponde à importante instrumento também na *proteção* e *promoção* dos direitos sociais¹⁷.

¹⁴ Embora possa repousar a constrictão no predomínio da *força* - mediante a utilização de instrumentos de coerção, como as penas institucionalizadas pela ordem *jurídica* - repousa a legitimidade do controle social, enquanto compromisso valorativo voltado à redução da coerção e alcance das metas sociais, no *consenso* - através do reconhecimento da necessidade da prática da conduta para a realização dos fins sociais, pela utilização de debates, compromissos e outros meios. BERGALLI, Roberto. *Controle Social: Suas Origens Conceituais e Usos Instrumentais* in: Revista Brasileira de Ciências Instrumentais. n. 3. Jul/set 1993. p. 33-34.

¹⁵ Revestindo-se o poder político de atributo que o Estado concentra e exerce sob a sociedade organizada apenas como um instrumento a serviço dos seus fins supera-se a concepção da posição de supremacia dos poderes públicos nas relações com os indivíduos, para compreender que sendo a sociedade titular do poder político é a atividade estatal que se encontra subordinada aos seus interesses do grupo social e, portanto, sujeita ao seu controle.

¹⁶ Demonstra-se através da participação dos destinatários da atuação estatal no processo de deliberação pública e de fiscalização (*legitimidade*); nos argumentos e informações obtidos com a dialética promovida pelos atores envolvidos (*racionalidade*), do conhecimento das razões utilizadas como fundamentos da decisão estatal (*transparência*), e da escolha por consenso das medidas mais eficazes para alcançar os resultados almejados (*eficiência*).

¹⁷ Decorre da consagração pela Constituição da dignidade da pessoa humana e da livre iniciativa como valores fundamentais da ordem jurídica (artigo 1º inciso III e IV). Neste tocante, embora se verifique avanços na ordem

Ademais, em razão da evidente *ineficiência e déficit de legitimidade* dos programas governamentais na adjudicação das prestações referentes aos bens e interesses sociais, o controle social torna-se o campo adequado para permitir a correção da atuação estatal - contribuindo na busca pela efetividade das políticas públicas - e na atribuição de responsabilidade dos agentes políticos¹⁸.

De certo, não se ignora as dificuldades na efetivação da participação dos cidadãos na gestão pública. Observa-se atualmente, dificuldades no controle social em razão do persistente desinteresse e apatia da sociedade pelo debate político¹⁹, bem como, da atuação burocrática, autoritária e hierarquizada dos poderes estatais na gestão político-administrativa dos interesses públicos²⁰.

Neste tocante, erige-se a necessidade de uma *otimização* da publicidade dos atos estatais, de modo a viabilizar com a transparência na gestão pública o debate político²¹, a utilização de mecanismos de fortalecimento sócio-cultural da cidadania e fomento da

econômico-financeira com crescentes índices de exportação e receitas públicas, tão pouco se ignora o atraso na promoção dos direitos sociais, perceptível no triste retrato da miséria e pobreza nos grandes bolsões dos centros urbanos.

¹⁸ A eficiência do planejamento e implementação das políticas públicas encontra-se, em grande medida, associada à participação dos indivíduos no controle realizado pela sociedade do desempenho da atividade administrativa e da qualidade dos serviços públicos prestados.

NASSUNO, Marianne. *O Controle Social nas Organizações Sociais no Brasil* in: Pereira, L.C.B. e GRAU, N.C. (Org.) *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 344.

¹⁹ Trata-se de fenômeno com fundamentos diversos, que variam desde a impossibilidade de participação devido às condições de pobreza extrema e baixo nível de educação de grande parte da população, da dificuldade de acesso às informações sobre as questões políticas e a falta de tempo para debater e manifestar sobre tais assuntos, até mesmo a descrença de que sua participação seja capaz de influenciar na ação pública. BARCELLOS, Ana Paula de. *Papéis do Direito Constitucional no Fomento do Controle Social Democrático: Algumas Propostas Sobre o Tema da Informação* in RDE ano 3. N. 12. Out/dez 2008. p. 82-84.

²⁰ O comportamento autoritário e endógeno dos poderes instituídos, que consideram existir uma auto-suficiência gerencial e política em relação à sociedade, dificulta o exercício do controle social, criando uma relação artificial e de distanciamento entre os poderes constituídos e a comunidade que deveriam servir. LEAL, Rogério. *O Controle social dos serviços públicos no Brasil como condição de sua possibilidade*. Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, n. 13, jul/set 2003. p. 158.

²¹ Apenas com o conhecimento das informações referentes à elaboração e execução dos planos governamentais, bem como, da estrutura e modo de atuação dos órgãos político-administrativos envolvidos é capaz de ser realizado o controle social permitindo que os cidadãos possam influir na ação estatal. MILESKI, Helio Saul. *Controle Social: Um Aliado do Controle Oficial*. Interesse Público n. 36 mai/abr 2006. p. 87.

participação popular²², bem como, o aperfeiçoamento da gestão estatal²³ e dos instrumentos jurídicos de controle social²⁴.

Isto não importa, todavia, em desconsiderar a centralidade assumida pelo controle social na fiscalização dos poderes públicos, em especial, no que se concerne às limitações das arenas políticas e jurídicas em se tratando de controle da *legitimidade* e *eficiência* dos programas governamentais e de atribuição de responsabilidade política aos agentes estatais.

Exterioriza apenas a necessidade de *aprimoramento* do controle social, mediante a garantia das condições necessárias e promoção de meios capazes de ampliar a participação dos atores sociais na deliberação política estatal e a negociação com os poderes públicos nas decisões públicas, na construção de uma gestão pública comunicativa²⁵.

O controle social pode ser exercido de forma *direta* pelo grupo social, através de instrumentos *formais* - de natureza *política*, *administrativa* ou *financeira* concedidos pela ordem jurídica e exercidos exclusivamente na esfera pública estatal - ou *informais* - não institucionalizados e promovidos no campo privado ou público não-estatal²⁶.

Sob a égide informal compreende a mobilização organizada dos indivíduos em grupos de caráter *permanente* - associações, entidades e afins - ou *temporário* - passeatas, protestos ou outros - que buscam mediante a expressão de *opinião* ou *reivindicação* influenciar na atuação dos poderes públicos ou fomentar o debate político na sociedade²⁷.

²² Trata-se de medidas que busquem um exercício *pleno* da cidadania ativa necessária para o controle social, através de investimentos na educação que permitam a conscientização política e social dos cidadãos, na ampliação dos espaços públicos de atuação participativa e o desenvolvimento de uma cultura política baseada na ética. SILVA, Francisco Carlos da Cruz. *Controle Social: Reformando a Administração Para a Sociedade* in: *Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2002. p. 51-55

²³ Pressupõe o controle social a superação do perfil burocrático Estatal, que permita mediante a *descentralização* e *profissionalização* da gestão administrativo-financeira, um efetivo espaço de participação da sociedade na gestão dos interesses públicos e controle da atuação estatal. COELHO NETO, Milton. Ob cit. p. 316-321.

²⁴ Torna-se necessária a construção de instrumentos *jurídicos* de controle social que permitam a vinculação da atuação estatal às decisões promovidas no âmbito da deliberação pública - definidas no processo eletivo e na participação na gestão estatal - e a atribuição de responsabilidade pelos desvios de eficiência e legitimidade promovidos pelos agentes públicos na persecução dos interesses públicos.

²⁵ Neste sentido, as políticas públicas coordenadas por agentes com a participação democrática e em respeito às redes sociais, garantem os arranjos institucionais adequados e a deliberação popular nas decisões, viabilizam o desenvolvimento da sociedade. Sobre o tema, vide: SCHMIDT, João Pedro. *Capital social e políticas públicas* in: LEAL, Rogerio Gesta e ARAUJO, Luiz Ernane Boresso de. *Direitos sociais e políticas públicas: Desafios contemporâneos*. Tomo II. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003. Em especial p. 446-456.

²⁶ Adota-se como objeto de estudo, o controle social *puro* ou *natural*, ou seja, aquele exercido diretamente pela sociedade sobre o Estado através dos instrumentos mencionados. Não se ignora, todavia, a existência de um controle *não-puro* ou *institucional* exercido indiretamente pela sociedade através de entidades e órgãos públicos, como e.g. Ministério Público, Procons e outros, mediante instrumentos administrativos e judiciais sobre a ação estatal. Sobre a distinção: BARCELLOS, Ana Paula de. *Papéis do Direito Constitucional...* Ob. cit. p. 82-83.

²⁷ A mobilização dos grupos e forças que formam a sociedade civil e exercem desde a pequena ação comunitária local - impedindo a poda excessiva de árvores - até a influência sobre a opinião e atividade pública - evitando a instalação de empresa industrial cuja atividade comprometeria a qualidade de vida de uma cidade - demonstra

Ocorre através dos processos de *deliberação* e *negociação* que resultam na consolidação dos interesses do grupo social, das atividades de *informação* que buscam a *formação* e *mobilização* da opinião pública, bem como, do emprego de mecanismos de *pressão* ou *persuasão* política que tendem a interferir na tomada de decisão pública²⁸.

Assume especial relevo no controle das políticas públicas, ao contribuir com a *transparência* pela divulgação das informações relativas ao planejamento, execução e resultados obtidos pela ação estatal, bem como, a *legitimidade* e *eficiência* pela expressão de aprovação ou reprovação que influi na avaliação pelos poderes públicos sobre a manutenção dos programas governamentais²⁹.

Sob o prisma *formal*, o controle social abrange os instrumentos *políticos* decorrentes do *status* de cidadania, que permitem a participação *direta* da sociedade no exercício do poder político e na formação dos atos de governo ou a intervenção *indireta* na atuação política do Estado mediante a representação e fiscalização político-partidária³⁰.

Corresponde, portanto, à ingerência dos cidadãos no processo político e na organização governamental, através do direito do sufrágio - expresso na *alistabilidade* e *elegibilidade* a cargos políticos - e de agremiação em grupos voltados à atividade política - exteriorizado na *constituição, organização e participação dos partidos políticos*³¹.

Consubstancia, também, a participação da sociedade na organização e atividade do poder estatal exercida mediante a *iniciativa popular* no âmbito do processo legislativo, a *consulta popular* na orientação ou ratificação dos atos normativos, políticos ou administrativos de governo e a tutela pela *ação popular* dos interesses da coletividade³².

seu importante papel na fiscalização da ação estatal e na efetividade das normas constitucionais. BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional...* Ob cit. p. 129-134.

²⁸ Embora não seja um controle institucionalizado a ordem jurídica garante o seu exercício mediante a consagração dos direitos fundamentais de liberdade de pensamento nos aspectos de crença e expressão (artigo 5º incisos IV e VI), de acesso à informação (artigo 5º inciso XIV), bem como, nos direitos de reunião (artigo 5º incisos XVI) e associação (artigo 5º inciso XVII todos da Constituição) dentre outros.

²⁹ Denota-se, portanto, a importância do controle realizado pelas organizações representativas (organizações não-governamentais, associações de moradores, ouvidorias independentes...) que propiciam a captação imediata dos interesses sociais pelos poderes políticos na formulação das políticas públicas e o controle de sua atuação na execução (artigo 29 inciso X, XII, artigo 204 inciso II e artigo 227 §1º todos da Constituição).

³⁰ Neste vértice, o controle social coincide com os direitos políticos, ou seja, o complexo de direitos públicos subjetivos que investe seus titulares no *status actives civitatis* e permite sua participação ativa no processo político e na organização político-administrativa do Estado. CUNHA, André Luiz Nogueira da. *Direitos Políticos*. 1 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 21.

³¹ Abrange a capacidade eleitoral expressa no direito de votar (artigo 14 §1º e 2º da Constituição) e de ser votado (artigo 14 §3º e seguintes da Constituição), bem como, no direito de criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos (artigo 17 da Constituição e artigo 8 a 11 e 27 a 29 da Lei 9.096/95) e de filiação partidária (artigo 16 da Lei 9.096/95).

³² Compreende o plebiscito (artigo 14 inciso I), o referendo (artigo 14 inciso II), a iniciativa popular (artigo 14 inciso III, artigo 27§4º e 61§2º), e ainda, a ação popular (artigo 5º

Reveste-se de importância no controle dos programas governamentais, ao garantir a *correção do planejamento e execução* através da exteriorização da diretiva política almejada pela sociedade na *iniciativa e consulta popular*, bem como, a *avaliação* da ação estatal mediante a *responsabilização política* dos agentes no processo eletivo pelas políticas públicas implementadas³³.

O controle social compreende, ainda, instrumentos *administrativos* que permitem a intervenção da sociedade na persecução dos interesses públicos e o controle da atuação estatal, em um espectro que envolve desde a *participação* na gestão pública até a *colaboração e a avaliação* na promoção dos bens e serviços públicos pela Administração Pública³⁴.

Em um contexto marcado pela crescente multiplicidade e complexidade dos interesses públicos, envolve a aferição pela Administração Pública das legítimas expectativas dos grupos sociais acerca da atuação estatal, através da *coleta de opinião*, do *debate público* ou das *audiências públicas* lastreando de *legitimidade e impessoalidade* a ação administrativa³⁵.

Alcança as deliberações coletivas promovidas no âmbito dos órgãos estatais *permanentes* ou *transitórios*, com fins de *consulta* ou de *decisão*, como os *colegiados públicos*, os *conselhos*, *comitês e comissões de Estado*³⁶, que formados na sua composição por representantes da sociedade, permitem a participação da coletividade na formação da decisão pública³⁷.

inciso LXXIII todos da Constituição) instrumento que pode ser exercido por qualquer *cidadão* para a anulação de qualquer ato estatal lesivo aos interesses da sociedade.

³³ Observa-se, portanto, que através desses instrumentos políticos erige-se a cidadania ativa elemento condicionante da ação estatal: por meio da *iniciativa popular* de leis e *plebiscito* orientam-se os poderes públicos acerca das políticas públicas que almejadas pela sociedade devem ser implantadas; com o *referendo* define-se a adesão ou exclusão dos programas governamentais executados, mediante a concessão ou não de eficácia aos atos de governo; e por fim, as *eleições competitivas*, impõem a responsabilidade política pelos planos estatais executados e os resultados obtidos.

³⁴ Compreende, portanto, o exercício da cidadania no processo de promoção dos direitos sociais nos níveis de distribuição dos bens materiais e imateriais indispensáveis a sociedade, de forma a atribuir racionalidade, legitimidade e eficiência à gestão dos interesses sociais. MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa, Publicidade, Motivação e Participação Popular*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 298, 304 e 331.

³⁵ Distinguem-se as formas de consulta pública quanto à eficácia produzida na discricionariedade administrativa. Assim, a *coleta de opinião* busca recolher mediante a utilização de *canais de informação* as *tendências e interesses* dos grupos sociais e o *debate público* (artigo 31 da Lei 9.784/99) tende a aferir mediante a dialética dos grupos sociais em *reunião pública* as distintas *posições acerca de uma proposta*, como atos preparatórios, facultativos e, em regra, não-vinculativos da decisão administrativa. A *audiência pública* (artigo 58 §2º inciso II da Constituição e artigo 32 da Lei 9.784/99), todavia, é deliberação pública que permite a exposição dos interesses, preferências e opções dos grupos sociais e vincula a ação pública pelos seus resultados. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da Participação...* Ob cit. p. 125-129.

³⁶ Como e.g. os colegiados públicos na gestão administrativa da seguridade social (artigo 194 inciso VII), da saúde (artigo 198 inciso III), da assistência social (artigo 204 inciso II), do ensino público (artigo 206 inciso VI), da fixação de política agrícola (artigo 187), ou os conselhos estatais, tal qual o Conselho da República (artigo 89 inciso VII), Conselho Nacional de Justiça (artigo 103-B inciso XIII), Conselho Nacional do Ministério Público (artigo 130-A inciso VI todos da Constituição) dentre outros.

³⁷ Não obstante, a participação popular nos órgãos de consulta e decisão represente importante instrumento de controle social, observa-se na prática uma falta de *real* representatividade dos membros escolhidos, uma vez que

Do mesmo modo, abrange a atuação coordenada da sociedade e do ente estatal na *gestão colaborada* dos bens e serviços públicos, mediante o fomento das atividades privadas na função estatal pela celebração de *convênios, termos de parceria, ajustes*³⁸ e outros, e na *direção* dos entes da Administração Pública, através da *cogestão de paraestatal* e demais³⁹.

Perfaz-se, também, pela utilização de instrumentos administrativos que permitem a provocação dos órgãos de controle interno e externo, como os *processos e recursos administrativos* interpostos perante órgãos de revisão ou fiscalização da Administração Pública, as *denúncias* promovidas no âmbito do Ministério Público e outros órgãos⁴⁰.

No que se refere aos programas governamentais, mediante a aferição das expectativas sociais no planejamento da ação estatal e a participação dos cidadãos nos processos decisórios na execução destes planos, se garante a correção da *legitimidade* da ação estatal, assim como, um maior grau de *neutralidade e racionalidade* nas decisões públicas⁴¹.

Com o consenso administrativo no planejamento e execução das políticas públicas se permite, através da harmonia e conjugação das atividades estatais e privadas, a obtenção dos elementos necessários para a garantia do atendimento das demandas sociais com a ampliação do grau de *eficiência* no oferecimento dos respectivos bens e serviços públicos⁴².

A partir dos instrumentos de informação administrativa e provocação dos órgãos de controle interno e externo da atuação estatal, orienta-se a avaliação das políticas públicas,

não são eleitos pela sociedade e geralmente integram o próprio poder público. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Participação Popular na Administração Pública*. Revista de Direito Administrativo n. 191 jan/mar 2003. p. 35.

³⁸ Os contratos de gestão e os termos de parceria firmados entre o poder público e as organizações sociais ou sociedades civis de interesse público respectivamente exercem importante papel nas políticas de promoção dos direitos sociais (educação, saúde, cultura...), estão sujeitos, também, a controle realizado pelos demais segmentos da sociedade. (Artigo 20 inciso III da Lei 9.637/98 e artigo 11 Caput e §3º da Lei 9.790/99)

³⁹ Ocorre mediante a composição por representantes populares nos órgãos de gestão e direção das paraestatais - como diretorias ou conselhos responsáveis - cuja técnica de escolha e investidura variará conforme a natureza destas entidades de índole executiva de atividades sociais ou econômicas do Estado. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da Participação...* Ob. cit. p. 133.

⁴⁰ O controle social abrange, ainda, outros instrumentos administrativos como o direito de petição (artigo 5º inciso XXXIV alínea "a" da Constituição), de informação (artigo 5º inciso XIV e XXXIII da Constituição e Artigo 14 §6º da Lei 11.079/04), de fiscalização e reclamação dos serviços públicos (Artigo 58 §2º inciso IV da Constituição, Artigo 3º, 29 inciso XII e 30 §único da Lei 8.987/95 e Artigo 33 da Lei 9.074/95), a assessoria externa, delegação atípica dentre outros. Sobre o tema, vide: SCHIER, Adriana da Costa R. *A Participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. São Paulo: Renovar, 2002.

⁴¹ A participação de sujeitos que possam trazer diferentes perspectivas de resolução, por vezes, com conhecimentos específicos sobre o tema, melhora a qualidade das decisões administrativas pela melhor compreensão da *dimensão e possíveis soluções* do problema, além de permitir com a abertura do processo decisório aos vários atores sociais, maior facilidade de aceitação pelos seus destinatários. SILVA, Vasco Manuel Pascoal Pereira da. *Em busca do Acto Administrativo Permitido*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 402.

⁴² A utilização de formas consensuais na ação administrativa, em especial, nas atividades de planejamento e execução, garante maior grau de agilidade, elasticidade e adaptabilidade na dialética dos interesses que orientam a ação administrativa, ampliando a transparência e eficiência na superação negociada dos conflitos destes interesses. BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 270 e 267.

garantindo a *transparência e correção de legalidade* dos programas de governo, bem como, a responsabilização dos agentes estatais contribuindo para o aprimoramento da ação pública⁴³.

Por fim, o controle social envolve instrumentos *financeiros* que incidem sobre a alocação prévia e abstrata dos recursos públicos nas *leis orçamentárias* e seu dispêndio na execução promovida pelas unidades orçamentárias, de forma a assegurar a *transparência financeiro-orçamentária*, a *gestão responsável* dos recursos e a *responsabilidade fiscal*.

Compreende a exigência de *clareza e simplicidade das leis* instituidoras de tributos, de feitura do orçamento e controle de sua execução, bem como, o *dever de otimização de publicidade* das informações fiscais, que permitem o desenho da estrutura e política financeira adotada pelo governo viabilizando o monitoramento dos gastos públicos⁴⁴.

Abrange a participação da sociedade no âmbito do processo financeiro, exteriorizada na *consulta popular* ou *deliberação pública* promovida durante o planejamento orçamentário, e na *gestão colaborada dos recursos financeiros* dentre outros capazes de garantir uma atuação responsável e democrática dos poderes públicos voltada ao atendimento dos *reais* interesses do grupo social⁴⁵.

Exerce-se, ainda, o controle financeiro-orçamentário pela comunidade mediante a fiscalização popular das contas públicas, a propositura da *ação popular* e as denúncias de irregularidade aos Tribunais de Contas, que permitem a correção das medidas implementadas aos resultados esperados da política fiscal e a responsabilização dos agentes públicos⁴⁶.

Guarda peculiar importância no que tange as políticas públicas, uma vez que através da atividade financeira exercida pelo Estado são obtidos e geridos os recursos indispensáveis

⁴³ Denota-se, portanto, a importância dos instrumentos de *publicidade*, que permitem a transparência de todo o ciclo da política pública e avaliação da relação de conformidade entre as propostas e os programas implementados, as expectativas sociais e os resultados efetivamente alcançados e as conseqüentes correções da ação estatal. VALLE, Vanice Lirio do. Ob cit. p. 104.

⁴⁴ Através da ampla comunicação dos dados acerca da arrecadação e gastos públicos (artigo 165 §6º da Constituição), da ação estatal (artigo 1º §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal), do conteúdo da legislação tributária (artigo 150 §5º da Constituição), bem como, dos atos orçamentários, relatórios e balancetes periódicos (artigo 31 §3º da Constituição) garante-se a transparência fiscal necessária para o controle das renúncias e receitas, a declaração de direito dos contribuintes e o combate à corrupção. TORRES, Ricardo Lobo. *O Princípio da Transparência e o Direito Financeiro*. p. 9. Mundo Jurídico. Disponível em: http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=162. Acesso em: 25 maio de 2010.

⁴⁵ Como e.g. a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão das leis orçamentárias (artigo 48 §único da Lei de Responsabilidade Fiscal e Artigo 2º inciso VII do Decreto 5.019/04), a gestão dos Fundos de Pobreza por entidades que contenham a participação da sociedade civil (artigo 82 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias) e a participação popular na elaboração, definição e execução do orçamento (artigo 116 §1º da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre e outros) no chamado orçamento participativo.

⁴⁶ Abrange o ciclo orçamentário no seu vértice o controle da execução da política financeira que não compreende apenas o orçamento, mas o balanço patrimonial e outros documentos e a apreciação das contas que não envolve somente o parecer do Tribunal de Contas ou julgamento pelo Congresso Nacional, mas também a *accountability* promovida pela sociedade (artigo 31 §3º, artigo 74 §2º da Constituição dentre outros). BALLEIRO, Aliomar. *Uma Introdução a Ciência das Finanças*. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 412 e 445.

à fruição dos bens e interesses sociais e com a previsão das respectivas despesas nas leis orçamentárias são programados os dispêndios necessários para a promoção dos bens e serviços públicos⁴⁷.

Neste tocante, a participação da sociedade no campo da elaboração e execução do orçamento público, surge como forma de controle social capaz de atribuir maior grau de transparência, legitimidade e eficiência na aplicação dos recursos financeiros e implementação das políticas públicas, auxiliando na efetividade dos direitos sociais. Este é o objeto do estudo a seguir.

3. Orçamento e Participação

Para atingir os fins e objetivos socialmente almeçados, o ente estatal promove um conjunto de ações que permitem a obtenção dos necessários recursos financeiros e a realização dos respectivos dispêndios, de acordo com a programação governamental consubstanciada no instrumento formal de previsão das receitas e autorização dos investimentos e despesas públicas.

Exterioriza o orçamento, portanto, a intervenção político-financeira do Estado no substrato socioeconômico, por certo período e de forma específica, mediante a previsão de arrecadação da receita fiscal e patrimonial, a fixação dos investimentos públicos e autorização das entregas das prestações relativas à fruição dos bens e interesses sociais⁴⁸.

Na ordem jurídica vigente, o planejamento orçamentário decompõe-se no *plano plurianual*, na *lei de diretrizes orçamentárias* e na *lei orçamentária anual*, que integrados de forma harmônica e em consonância aos planos econômicos e sociais do governo viabilizam o substrato necessário para atuação da Administração Pública na concretização das políticas públicas⁴⁹.

⁴⁷ Neste sentido, as leis orçamentárias não devem ser compreendidas apenas como peças de natureza contábil que contém a programação das receitas previstas e despesas autorizadas, porém, a exteriorização dos programas ou planos de atuação governamental e diretiva política da sociedade, que busca suprir as demandas sociais e regular a esfera econômico-social. SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1973. p. 01-03 e 40.

⁴⁸ Tem por finalidade controlar a atuação administração mediante a adstrição da execução das despesas aos períodos e limites estabelecidos pelo Legislativo, orientar a promoção do desenvolvimento econômico, bem como, garantir o equilíbrio da economia e da redistribuição de rendas e riquezas. TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de...* Ob cit. p. 76-77.

⁴⁹ Os direitos sociais demandam para a sua fruição uma maior disponibilidade de prestações positivas e, portanto, uma série de recursos necessários à sua efetividade dentre eles dinheiro obtido através da vertente fiscal principalmente pelo aporte dos contribuintes. HOLMES, Stephen e Sustain, Cass. *The cost of rights – why liberty depends on taxes*. New York: W. W. Norton and Company, 1999. p. 15 e 40.

O plano plurianual corresponde a instrumento de planejamento *conjuntural* do governo que estabelece os programas, metas e diretrizes de ação estatal para longo prazo com objetivo de promoção do desenvolvimento econômico e redução dos desequilíbrios regionais, em adequação aos programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição⁵⁰.

Compreende, portanto, além da definição das políticas públicas, a regionalização das metas e dos gastos governamentais, a integração de suas atividades com as dos demais entes federativos, a previsão das despesas de capital e de custeio e orientação da alocação dos recursos nos orçamentos anuais, imprimindo a diretiva financeira na persecução do interesse público.

A lei de diretrizes orçamentárias é o plano prévio que fundado nas considerações econômicas e sociais, consolida as metas e prioridades da ação governamental para o exercício financeiro subsequente mediante a execução dos programas e ações previstos no plano plurianual, além de estabelecer as regras que orientam a ulterior elaboração da lei orçamentária anual⁵¹.

Dispõe, ainda, sobre as alterações na legislação tributária, a política de aplicação das agências financeiras de fomento, além dos critérios de contingenciamento e as condições para transferência de recursos, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos dentre outros⁵².

A lei orçamentária anual veicula as estimativas de receitas e autorização das despesas públicas para o respectivo exercício financeiro, de modo a concretizar as metas físicas e financeiras de ação governamental em consonância com os objetivos traçados pelo plano plurianual na forma das diretivas eleitas pela lei de diretrizes orçamentárias para aquele período⁵³.

⁵⁰ Assim, deve guardar compatibilidade com os programas nacionais, regionais e setoriais (artigo 165 §4º) como aqueles concernentes a ordenação do território e desenvolvimento econômico e social (art. 21 inciso X), às diretrizes e bases do desenvolvimento econômico equilibrado (artigo 174 §1º), aqueles relativos à educação (artigo 214), turismo (artigo 180), meio ambiente (artigo 225 todos da Constituição) dentre outros.

⁵¹ É impossível ignorar, todavia, que na experiência brasileira as leis de diretrizes orçamentárias não têm atendido as exigências de metas fiscais e prioridades nas ações governamentais, deixando de atuar como o necessário elo de ligação entre os planos de médio e longo prazo e o orçamento atual. SERRA, José. *Orçamento no Brasil: as Raízes da Crise*. São Paulo: Atual, 1994. p. 55.

⁵² Amplia-se com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00) as funções da lei de diretrizes orçamentária, que deve ser acompanhada do anexo de metas e riscos fiscais (artigo 4 §1º e 3º), de modo a estabelecer as metas anuais relativas às receitas, despesas e redução da dívida pública, a avaliação do cumprimento destas metas relativas ao ano anterior, a previsão dos riscos capazes de afetar as contas públicas dentre outros.

⁵³ Reforça o constituinte mediante a exigência de adequação do processo de elaboração dos orçamentos anuais com as regras estabelecidas pela lei de diretrizes orçamentárias e em compatibilidade com o plano plurianual, a mútua adequação dos instrumentos orçamentários e a importância do planejamento na persecução do interesse público em um sistema de orçamento-programa. NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Finanças Públicas e Sistema Constitucional Orçamentário*. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 66-67.

Abrange o orçamento *fiscal* dos poderes do ente federativo incluindo os entes que compõem a Administração Pública Direta e Indireta, de *investimento* das empresas públicas e da *seguridade social* - dos órgãos, entes e pessoas que executem ações na saúde, previdência e assistência social, bem como, os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

No planejamento orçamentário, o controle social exerce-se mediante a participação da sociedade na elaboração e aprovação das leis orçamentárias com a incorporação das propostas da comunidade no projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo ou na sua votação pelo Poder Legislativo atribuindo *transparência, legitimidade e eficiência* na alocação dos recursos públicos⁵⁴.

Através do orçamento participativo, amplia-se a transparência no exercício do poder político com a publicização da atividade financeira pela instituição compartilhada dos programas governamentais e a gestão conjunta na alocação dos respectivos recursos públicos, além de estimular e fortalecer o exercício da cidadania ativa local⁵⁵.

Importa, ainda, na correção do déficit de legitimidade das instituições democráticas, mediante a aferição e atendimento das legítimas expectativas da sociedade acerca dos bens e serviços públicos almejados e das esperadas prioridades no dispêndio dos limitados recursos públicos na persecução dos múltiplos interesses sociais⁵⁶.

Ademais, com a dialética promovida pela inserção dos atores sociais na deliberação orçamentária permite se ampliar a *objetividade* no processo de escolha e de *racionalidade e neutralidade* nas decisões políticas, com a eleição por consenso da concretização das políticas públicas mais producentes para a sociedade ampliando o grau de eficiência da gestão financeira⁵⁷.

⁵⁴ O controle social exercido mediante a ampla e elucidativa participação no processo orçamentário propicia a tutela adequada da ação estatal nas vertentes ética e eficiência, garantindo maior acerto na escolha e hierarquização das prioridades comunitárias no dispêndio dos recursos públicos. FREITAS, Juarez. *O Controle Social do Orçamento Público*. Revista Interesse Público n. 11. 2001. p. 13.

⁵⁵ Ao viabilizar o monitoramento pela sociedade da captação e emprego dos recursos públicos, a participação popular no orçamento verte-se, em importante instrumento de proteção da democracia e de promoção da cidadania, que estimula a participação da comunidade na definição dos interesses locais e das prioridades na ação estatal, viabilizando a conexão do Estado com a realidade cotidiana dos cidadãos. ASSONI FILHO, Sergio. *Transparência Fiscal e Democracia*. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2009. p. 80-83.

⁵⁶ Através da participação da sociedade não apenas na fiscalização do processo orçamentário, mas na discussão e aprovação das leis orçamentárias, que se permite reduzir a perniciosa influência política e corrupção que marcam a gestão financeira do Estado, garantindo a distribuição mais justa dos recursos públicos escassos em uma sociedade ainda tão desigual. MIRANDA, Dalton Cesar Cordeiro de. *Orçamento Participativo Federativo: Uma Proposta de Elaboração*. Revista Tributária e de Finanças Públicas. n. 38. Mai/jun 2001. p. 162-163.

⁵⁷ Apenas a gestão democrática dos recursos públicos, mediante o controle da aplicação dos tributos arrecadados e a participação da sociedade na definição das prioridades dos gastos públicos, é capaz de garantir que sua reversão em bens e serviços públicos ocorra com eficiência. BALTAZAR, Antônio Henrique Lindemberg. *Direito Tributário e Controle Social*. Direito público. n. 29 set/out de 2009. p. 14-15.

Não convém, todavia, ignorar as dificuldades da participação direta da sociedade no planejamento orçamentário. O enfraquecimento da representação política, o risco do monopólio por grupos organizados, a necessidade de conhecimentos técnicos para sua manipulação e a limitação na apreciação global dos fatores sócio-econômicos representam óbices, todavia, superáveis⁵⁸.

A expansão do exercício do poder pela sociedade não importa em um processo de esvaziamento da democracia representativa, porém, a ocupação dos seus espaços democráticos, antes dominados pelo campo da sociedade política - organizações políticas e sociais burocráticas - pela sociedade civil em suas variadas manifestações⁵⁹.

O emprego de redes associativas ou grupos organizados viabiliza a ampla participação popular no processo decisório financeiro-orçamentário, além de contribuir na neutralização das práticas clientelistas e das influências perniciosas realizadas por grupos políticos, sociais, econômicos e afins descomprometidos com o interesse da sociedade no orçamento público⁶⁰.

A necessidade de conhecimentos técnicos no âmbito da discussão e formulação de propostas orçamentárias denota a necessidade do oferecimento *relevante e inteligível* das informações e estudos financeiros de forma a reduzir o volume e complexidade dos dados, permitindo a apreensão pela sociedade e a posterior captação pelos agentes especializados dos poderes públicos⁶¹.

A apreciação global dos fatores sócio-econômicos com a projeção financeira das demandas e a respectiva previsão das receitas, despesas e investimentos necessária, é ampliada mediante o controle social-orçamentário que permite a aferição imediata e concreta

⁵⁸ Concorrem, ainda, outras razões que dificultam a participação no processo orçamentário, como a existência perniciosas do lobby das grandes corporações, os constantes ajustes orçamentários, a conduta ainda unilateral e hierarquizada dos poderes públicos. Para uma análise do tema, vide: TRISTÃO, Gilberto. *Dificuldades na Democratização do Orçamento Público*. Revista de Informação Legislativa. n. 104. Out/dez 1989. p. 124-130.

⁵⁹ Insere-se, portanto, na compreensão de que a esfera política encontra-se inserida no campo amplo da sociedade, de forma que não existe decisão política, ou seja, qualquer deliberação acerca do interesse coletivo, que não esteja condicionada ou até mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. BOBBIO, Noberto. *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 54-55.

⁶⁰ Exerce, portanto, o associativismo relativo papel na ampliação da participação popular na gestão pública, uma vez que além de perfazer legítima influência no processo decisório governamental contribui na mobilização dos cidadãos em grupo e na construção de um senso de responsabilidade coletiva. ASSONI FILHO, Sergio. Ob. cit. p. 98-101.

⁶¹ Trata-se da apresentação de conteúdo *relevante* - dentro do universo amplo de dados, aquelas informações que possam esclarecer de modo adequado - e *inteligível* - dentro das possíveis formas de linguagem e apresentação da informação, aqueles meios que possam ser tão compreensível quanto possível para os seus destinatários, na definição do destino real dos recursos públicos. BARCELLOS, Ana Paula de. *Papéis do Direito....* p. 86-105.

pelos poderes públicos dos interesses sociais impedindo desvios na consecução de suas finalidades⁶².

Assume ponto nodal, todavia, a inexistência de mecanismos jurídicos capazes de gerar a vinculação dos poderes públicos às decisões promovidas no âmbito da participação popular no orçamento, que associados à concepção predominante acerca da natureza das leis orçamentárias, limitam a eficácia deste instrumento de controle social-orçamentário⁶³.

Na ordem jurídica atual, a participação popular no âmbito orçamentário embora irradie do princípio democrático exterioriza-se através da edição de regras infraconstitucionais pelos entes federativos, que se submetem, portanto, a adequabilidade a um complexo de normas constitucionais que regulam o processo legislativo financeiro-orçamentário⁶⁴.

Deste modo, inexistindo a iniciativa popular quanto à elaboração das leis orçamentárias e diante da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo na proposta do orçamento, embora garantida a participação popular no processo de planejamento financeiro, não haveria vinculação à aceitação e incorporação das propostas da comunidade no projeto de lei orçamentária⁶⁵.

No mesmo sentido, a deliberação pública promovida no âmbito das demais fases do processo legislativo orçamentário, como a discussão e aprovação da proposta pelo Poder Legislativo e sua posterior sanção pelo Poder Executivo, também, não adstringiria os poderes públicos na definição dos programas governamentais e a respectiva alocação abstrata dos recursos públicos.

Coaduna com o modelo de democracia *formal*, onde a *tomada das decisões públicas* na gestão dos interesses da sociedade é proferida por *titular* devidamente investido pelo grupo

⁶² Em um contexto onde não é raro os poderes públicos sob a égide de uma análise de macrojustiça elegerem planos e programas de ação governamental que pouco condizem com as demandas sociais, tende o controle estatal exteriorizar os desvios na consecução das suas finalidades, mitigando a tendência burocrata das instituições e contribuindo para a correção de racionalidade, legitimidade e eficiência das decisões políticas. DELGADO, Maurício Godinho. *Democracia e Justiça*. São Paulo: LRT, 1993. p. 24

⁶³ Embora as decisões aprovadas em pesquisas, consultas, audiências públicas e demais no processo orçamentário não sejam vinculantes, essas formas de participação popular constituem obrigação legal a serem realizadas durante os debates relativos ao projeto de lei orçamentária pelo Poder Executivo e durante o seu trâmite nas casas legislativas. MULLER, Mathias Haroldo. *A Democracia Participativa na Legislação Brasileira*. Revista Interesse Público n. 38 jul/ago 2006 p. 289.

⁶⁴ Tem previsão, a rigor, na lei nacional de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 10.257/2001) que impõe a realização de audiências públicas e outras formas de participação popular durante o processo de elaboração e deliberação das leis orçamentárias (artigo 48 §único inciso I) de todos os entes federativos e seus poderes (artigo 1º §§2º e 3º), bem como, no Estatuto da Cidade (Lei Ordinária 10.257/2001) que garante a gestão orçamentária participativa (artigo 4º inciso III alínea “b”) e a realização de audiências públicas como condição obrigatória para a aprovação das leis orçamentárias (artigo 44).

⁶⁵ Embora a Constituição consagre a iniciativa popular na elaboração das leis (artigo 61), no que se refere às leis orçamentárias estabelece a iniciativa exclusiva pelo Poder Executivo (artigo 165), e, portanto, discricionariedade ampla na proposta, como também, na gestão do orçamento. Neste sentido: TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de...* Ob cit. p. 126-127 e 457.

social de acordo com o *processo* estipulado em regras prévias do jogo político, ou seja, na ordem jurídica atual, a agentes escolhidos no processo eletivo através do exercício da representação⁶⁶.

Não obstante, é notória a crise do processo político majoritário em razão da redução do processo democrático ao processo eletivo e da predominância perniciosa da ineficiência, corrupção e clientelismo na gestão estatal, que conduz a um crescente déficit *de legitimidade das* instâncias representativas e *ineficiência* na persecução do interesse público⁶⁷.

Disto decorre, uma necessária conjugação da democracia de um modelo *representativo* - onde a legitimidade das instituições públicas é aferida na *investidura* dos governantes de acordo com processo político regular - e um perfil *deliberativo* - em que a validade da atuação estatal é verificada no *exercício* mediante a *participação* da sociedade e a *eficiência* do desempenho.

No primeiro vértice, o processo democrático deve ser construído, a partir de um contexto aberto, livre e igualitário de deliberação pública, onde todos os cidadãos tenham a possibilidade de participar com iguais capacidades para influenciar e persuadir nas decisões *políticas*, garantindo maior legitimidade e racionalidade na gestão pública⁶⁸.

Na atividade financeira estatal, compreende a participação popular no processo legislativo orçamentário, de forma a garantir a tomada de decisão compartilhada entre a sociedade e os poderes públicos na definição dos bens e interesses socialmente almejados e das políticas governamentais necessárias mediante a alocação dos recursos públicos⁶⁹.

No segundo vértice, a legitimidade dos poderes públicos é aferida pelos resultados produzidos no exercício da atividade estatal, a partir da necessária coincidência entre as

⁶⁶ Corresponde a uma definição mínima de democracia a possibilidade de um grande número de cidadãos participarem direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, a existência de regras de procedimento que estabeleçam quais indivíduos encontram-se autorizados a tomar as decisões e a existência de alternativas reais de escolha e a condição de poder tomá-las. BOBBIO, Norberto. Ob cit. p. 20.

⁶⁷ A crise das instituições da democracia formal e representativa aliada às novas configurações da própria atividade administrativa do Estado denuncia a questão da falta de legitimidade democrática dos poderes públicos, sobretudo no domínio da atividade normativa e discricionária, impondo a necessidade de participação popular. BAPTISTA, Patrícia. Ob cit. p. 126.

⁶⁸ Isto porque, a troca de argumentos e contra-argumentos racionaliza e legitima a gestão da *res publica*, pois se determinada política consegue superar as críticas formuladas pelos demais participantes da deliberação, de início pode ser considerada legítima e racional. Sobre o tema, vide: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa*. Renovar: Rio de Janeiro, 2006. Em especial Capítulo III.

⁶⁹ Em um contexto de escassez de recursos públicos diante da multiplicidade e complexidade das demandas sociais, a definição das alocações orçamentárias mediante juízos deliberativos tende a produzir resultados mais eficientes e legítimos na gestão estatal financeira, ao permitir que os diversos segmentos da sociedade participem do processo de decisão definindo quais necessidades serão atendidas e em qual extensão. MENDONÇA, Eduardo. *Alguns Pressupostos Para Um Orçamento Público Conforme a Constituição* in: BARROSO, Luís Roberto. *A Reconstrução Democrática Do Direito Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 646-648.

decisões públicas obtidas no âmbito da deliberação com a sociedade e o desempenho eficiente dos seus agentes na persecução destes respectivos interesses⁷⁰.

No campo do controle social-orçamentário, importa na observância das prioridades alocativas eleitas pela sociedade na elaboração e execução das leis orçamentárias pelos poderes públicos, de modo a preservar a *legitimidade* das decisões proferidas no âmbito da deliberação pública e a *eficiência* do exercício do poder político pelos agentes estatais⁷¹.

Por efeito, as decisões obtidas no âmbito da deliberação público-financeira mediante a participação popular no processo legislativo orçamentário, vinculam os poderes públicos na propositura e aprovação das leis orçamentárias⁷²⁷³, de forma que sua não observância importa no desvio de legitimidade dos respectivos atos e a responsabilização política dos seus agentes.⁷⁴

Compreende o ciclo orçamentário, ainda, um conjunto de processos que importam no dispêndio dos recursos financeiros pelas unidades orçamentárias de acordo com os programas e atividades estabelecidas na proposta aprovada do orçamento, de forma a alcançar os objetivos traçados pela diretiva política almejada pelo governo e eleita pela sociedade⁷⁵.

⁷⁰ A legitimidade de qualquer sistema juspolítico baseia-se na sua eficiência na satisfação dos interesses do seu grupo social. Na Administração Pública, onde a discricionariedade administrativa representa resíduo dessa legitimidade, as opções legítimas traduzem-se no dever de boa administração, ou seja, na escolha dos meios que produzam *melhores resultados* em atendimento do interesse público. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e Discricionariedade*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 25-26 e 76.

⁷¹ Nesta vertente, o controle social representa instrumento que viabiliza a concretização do princípio da eficiência, uma vez através da participação popular no orçamento contribui-se além da limitação da discricionariedade dos poderes públicos, no equilíbrio fiscal e o acréscimo de economicidade e eficiência na gestão financeira. FREITAS, Juarez. Ob cit. p. 25.

⁷² Os recursos estatais devem ser investidos, portanto, conjugando as prioridades de alocação eleitas pela sociedade no orçamento público apenas com a viabilidade técnico-econômica e jurídica indispensáveis ao seu respectivo atendimento. Também, neste sentido: SANTOS, Boaventura de Souza. *Orçamento Participativo em Porto Alegre: Para Uma Democracia Redistributiva* in: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da Democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.p. 467.

⁷³ Rompe-se, portanto, com a compreensão inadequada de um ilimitado espaço de conformação e discricionariedade dos poderes públicos no campo financeiro-orçamentário, uma vez que, o exercício do poder político encontra-se condicionado a limites objetivos e invioláveis, traçados pelos seus titulares no âmbito do exercício do poder no processo político constituinte e eleitoral, mediante a diretiva política eleita pela sociedade nos bens e interesses tutelados pela Constituição e nas metas e propostas escolhidos pela eleição dos agentes políticos, inclusive, no que se refere à alocação e dispêndio dos recursos públicos.

⁷⁴ Isto porque, de nada adianta a existência da participação popular no processo orçamentário se não houver a existência de mecanismos de *political accountability* e de sanções legais capazes de coibir a inobservância pelos agentes públicos das decisões coletivas promovidas no planejamento e execução da ação governamental. Neste sentido, as sanções impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal pelo descumprimento das obrigações referentes à gestão financeira estatal e o papel do Tribunal de Contas no controle de legitimidade dos atos públicos podem exercer importantes papéis neste controle. ASSONI FILHO, Sergio. Ob. cit. p 108-109.

⁷⁵ Não se esgota o ciclo orçamentário na execução das leis orçamentárias desdobra-se, ainda, no controle desta execução com parecer final sobre as contas pelo Tribunal de Contas e o julgamento das contas pelo Congresso, com a possibilidade de sua recusa e instauração de crime de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo. BALLEIRO, Aliomar. Ob cit. p. 445-446.

Abrange desde a *programação* das despesas públicas necessárias à realização dos programas de governo pela unidade coordenadora até as operações relativas à *execução* das receitas públicas - de seu lançamento a liquidação - e despesas públicas - do seu empenho ao pagamento - pela unidade executora para a implementação das políticas⁷⁶.

Na execução orçamentária, o controle social ocorre através da participação da sociedade no monitoramento da aplicação dos recursos públicos e avaliação dos resultados obtidos, mediante a obrigatoriedade de prestação de contas pelos poderes públicos, garantida a possibilidade de denúncia de irregularidades ao Tribunal de Contas⁷⁷.

Neste tocante, outro óbice a efetividade do controle social-orçamentário é a questão da natureza das leis orçamentárias, em debate que exerce peculiar relevância no que se refere à criação de direitos subjetivos para terceiros e a obrigatoriedade de realização das despesas previstas nas leis financeiras pelo Poder Executivo durante a execução orçamentária.

Dada teoria, concebe o orçamento como lei *formal*, que veicula mera *previsão* das receitas e *autorização* dos gastos a ser exercida nas funções administrativas cometidas aos poderes públicos. Não inova, portanto, na ordem jurídica de forma a alterar as leis financeiras ou tributárias e tão pouco criar direitos subjetivos para terceiros⁷⁸.

Por conseguinte, amplia-se a discricionariedade administrativa na gestão financeira, permitindo que o Poder Executivo não tenha a obrigatoriedade de realização das despesas previamente definidas na elaboração do orçamento participativo, ignorando as prioridades no dispêndio de recursos públicos eleitas pela sociedade e dificultando a promoção eficiente dos direitos sociais⁷⁹.

⁷⁶ Embora a execução orçamentária envolva autoridades e órgãos administrativos, trata-se de atividade eminentemente financeira, uma vez que tem por conteúdo e objetivo a obtenção dos meios financeiros necessários à sua aplicação na realização de programas destinados à satisfação das necessidades coletivas. SILVA, José Afonso. *Orçamento...* Ob. cit. p. 234 e 306-307.

⁷⁷ Tem-se, por e.g. a disponibilização das contas do município durante sessenta dias anualmente para exame e apreciação de qualquer contribuinte (artigo 31 §3º), denúncia de irregularidades ou ilegalidades perante o tribunal de contas (artigo 74 §2º da Constituição), a disponibilização das contas de todos os poderes públicos durante todo exercício financeiro para acesso a qualquer cidadão (artigo 49 combinado com artigo 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

⁷⁸ O orçamento público, portanto, embora veiculado por uma lei, tem por conteúdo um plano de gestão e não enunciando regras jurídicas. Esta teoria predomina na doutrina, embora tenha sido enfraquecida pelas vinculações de receitas públicas e despesas públicas pelas reformas constitucionais, a criação de tributos vinculados e de despesas necessárias pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Como adeptos deste entendimento: Neste sentido: TORRES, Ricardo Lobo. Ob. Cit. p. 95-96. BALEEIRO, Aliomar. Ob. Cit. p. 417. FALCÃO, Almicar de Araújo. *Introdução ao Direito Tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 39.

⁷⁹ Enquanto tido como instrumento autorizativo a execução orçamentária é caracterizada por ampla discricionariedade do Poder Executivo na liberação das dotações inicialmente previstas, com freqüentes transferências entre rubricas e contingenciamento das previsões orçamentárias que o dotam de um caráter aleatório que dificulta o oferecimento dos bens e serviços públicos necessários à promoção dos direitos sociais. MENDONÇA, Eduardo. *Da Faculdade de Gastar ao Dever de Agir: O Esvaziamento Contramajoritário das*

Sob outra vertente, o orçamento é tido como lei *material*, que *vincula* com a previsão do ingresso de receitas e do dispêndio das despesas a atuação estatal na gestão financeira. Deste modo, inova na ordem jurídica modificando as leis financeiras e tributárias, além de ser capaz de gerar para os titulares dos interesses em jogo direitos subjetivos⁸⁰.

Sob tal égide, contém-se a discricionariedade administrativa na gestão financeira, vinculando o Poder Executivo às prioridades eleitas pelo grupo social durante o planejamento orçamentário, garantindo o dispêndio legítimo e eficiente dos recursos públicos no oferecimento dos bens e serviços estatais e contribuindo na otimização da promoção dos direitos sociais⁸¹.

Embora o orçamento público exteriorize um instrumento de planejamento governamental, de conteúdo predeterminado e processo legislativo especial, trata-se de ato emanado do exercício *típico* da função legislativa que gera a disciplina jurídica da atividade financeira estatal e do qual extrai sua eficácia substancial possuindo, portanto, um inegável caráter material⁸².

Coaduna este entendimento, com o imperativo de segurança jurídica no processo orçamentário, que corresponde às legítimas expectativas de que seja elaborado de acordo com as prioridades definidas pela Constituição e escolhidas pela sociedade no processo eletivo, bem como, tenha a maior previsibilidade possível evitando alterações, inclusive, quanto ao destino dos seus recursos⁸⁴.

Políticas Públicas. Revista de Direito do Estado. n. 9 jan/mar 2000. p. 286-288. BARCELLOS, Ana Paula de. *Constitucionalização...* Ob. cit. p. 36-37.

⁸⁰ O orçamento público é emanado por lei como instrumento de conteúdo jurídico e não plano contábil, de modo a ser fonte de direitos e obrigações para Administração e produzindo efeito em relação aos particulares. Como adeptos deste entendimento: Neste sentido: SILVA, José Afonso da. *Orçamento...* Ob. cit. p. 269. CAMPOS, Francisco. *Orçamento: Natureza Jurídica*. Revista de Direito Administrativo n. 324. p. 335. SAMPAIO, Néelson de Souza. *O Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968. p. 107.

⁸¹ Embora todos os direitos fundamentais demandem para sua fruição a eficiência na prestação dos bens e serviços públicos, nos direitos sociais que exerce especial papel a discricionariedade exercida pela Administração Pública na execução orçamentária, por dependerem da entrega de subvenções sociais e econômicas, realização de obras públicas e atendimento de postulações da cidadania. TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado...* Ob. cit. p. 431-432.

⁸² As leis orçamentárias enquanto emanadas mediante processo legislativo constitucional e sendo dotada de caráter coativo e imperativo, de normatização das condutas da Administração Pública e dos cidadãos, corresponde a norma formal e material, que possui procedimento específico (iniciativa exclusiva do chefe do poder executivo e limitação do espaço de conformação do poder legislativo na emenda do projeto orçamentário) apenas devido a sua transcendência econômica e política. BEREJO, Álvaro Rodriguez. *El Presupuesto del Estado* Madrid: Editorial Tecnos, 1970. p. 163-164.

⁸³ Compete a Administração Pública cumprir as metas orçamentárias nos termos e limites fixados pelo orçamento, de forma que não pode deixar de cumprir as atividades e projetos constantes no instrumento sem justificativa ou com a simples justificativa de que não eram obrigados a executá-los. Senão faltaria sentido a obrigatoriedade que o Executivo prestasse contas da execução da lei orçamentária ao Legislativo. SILVA, José Afonso da. *Orçamento...* Ob. cit. p. 272.

⁸⁴ Corresponde, portanto, ao cumprimento do orçamento dentro da legítima expectativa oriundo do conteúdo na sua criação, o que importa em observância nos rigorosos critérios de sua elaboração, diligência na sua aprovação

Não importa no esvaziamento da discricionariedade administrativa, porém, na preservação da deliberação democrática acerca dos planos, programas e diretrizes governamentais com as prioridades na alocação dos recursos públicos, garantida a liberdade de conformação na aferição concreta das necessidades específicas na execução das respectivas políticas públicas⁸⁵⁸⁶.

Contribui, ainda, no fortalecimento de uma cultura orçamentária, ao não restringir o exercício da cidadania fiscal à obrigação de pagamento de tributos necessário para a persecução do interesse público pelo Estado, mas na definição efetiva do emprego dos escassos recursos estatais obtidos na promoção dos bens e serviços necessários à fruição dos direitos sociais⁸⁷.

Extrai-se, portanto, que os poderes públicos encontram-se na execução orçamentária, vinculados às decisões obtidas mediante participação popular no âmbito do processo legislativo orçamentário, de forma que sua não observância importa no desvio de legalidade das respectivas leis com a responsabilização jurídica dos seus agentes⁸⁸.

4. Conclusão

Nosso constitucionalismo representa o paradigma da tensão entre o influxo ideológico *liberal* - exteriorizado na persecução do progresso econômico e busca pela inserção no

e respeito na sua criação enquanto lei emanada do Estado. LEITE, Harrison Ferreira. *Segurança Jurídica e Elaboração do Orçamento Público*. Ob cit. p. 133 e 151-152.

⁸⁵ Trata-se de uma efetiva passagem do orçamento entendido como mero *registro contábil* que atribui uma discricionariedade ampla ao poder executivo sem balizas jurídicas e permite uma flexibilização dos atos do poder legislativo, para um *orçamento-programa* que veicula as decisões democráticas fundamentais sobre alocação dos recursos, definindo objetivos e linhas de ação. MENDONÇA, Eduardo. *Alguns Pressupostos...* Ob. cit. p. 658.

⁸⁶ Como e.g. determinado no âmbito da deliberação orçamentária com participação popular a alocação de recursos públicos para as políticas públicas voltadas à saúde preventiva, na execução orçamentária não caberia a sua não atribuição às unidades orçamentárias, apenas a definição de como será empregado nas atividades e projetos de implementação destes programas.

⁸⁷ Corresponde ao exercício da cidadania fiscal no âmbito orçamentário, uma vez que as leis orçamentárias sintetizam as políticas de governo e as necessárias escolhas trágicas que devem ser realizadas sobre o destino dos recursos públicos, de modo que a deliberação popular evita o trágico sacrifício dos direitos sociais e de sua promoção para as populações carentes em face dos interesses econômicos de outra origem. TORRES, Ricardo Lobo. *O Orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. p. 36-37.

⁸⁸ Nesta égide, o controle social apresenta-se como direito de participação, que assume feições vinculativas aos poderes públicos, uma vez que não é razoável supor que o agente público possa desconsiderar a provocação adequada da cidadania. Assim, ainda para aqueles que não consideram que o controle social em matéria orçamentária vincule os poderes públicos, as legítimas hierarquizações efetivadas pela participação popular devem ser voluntariamente acatadas pelos agentes estatais investidos de representatividade em matéria de orçamento. FREITAS, Juarez. Ob cit. p. 16-17.

sistema de negócios globais - e *social* - materializado na exigência de superação das desigualdades sociais através da redistribuição de rendas e adjudicação de bens e serviços⁸⁹.

Neste tocante, embora notável os avanços na ordem econômico-financeira, com índices crescentes de receitas, investimentos e despesas promovida nas últimas gestões públicas, tão pouco se ignora o evidente atraso social, exteriorizado no retrato triste da miséria, pobreza e violência dos grandes bolsões nos centros urbanos⁹⁰.

A partir deste dualismo, sobressai a preeminência da promoção eficiente dos direitos sociais, alcançada precipuamente através do controle exercido diretamente pela sociedade na gestão estatal, de forma a garantir a correção de legitimidade e eficiência das decisões política referentes aos bens e serviços públicos, com a respectiva atribuição da responsabilidade dos agentes.

Sob esta égide, exercem peculiar relevância os instrumentos financeiros de controle social, que incidem sobre o orçamento público permitindo a eleição das prioridades acerca das políticas públicas almejadas e as prioridades no dispêndio dos recursos públicos, mediante a participação no processo legislativo orçamentário e na sua execução pelos poderes públicos.

O presente trabalho buscou auxiliar na construção de mecanismos jurídicos hábeis a garantir um acréscimo de efetividade no controle social exercido através do orçamento participativo, permitindo a promoção eficiente dos bens e interesse sociais, o emprego racional dos recursos públicos e a construção de uma cidadania fiscal na implementação das políticas públicas.

Para tanto, observou-se que embora a formulação das ações governamentais, esteja precipuamente circunscrito a seara do jogo político é possível identificar na um núcleo intangível para deliberação política, que corresponde aos *objetivos* e *fins* coincidentes com a diretiva política traçada pela Constituição e escolhida pela sociedade no processo eletivo.

No campo financeiro, corresponde à vinculação da elaboração do orçamento público em consonância com as prioridades constitucionais e os planos governamentais, de forma a

⁸⁹ É comum das próprias sociedades pluralistas, onde a ordem constitucional tende a refletir sob as convergências e divergências das forças políticas e sociais uma carta compromissória que veicula sob o manto de um pluralismo ideológico, aparentes conflitos entre interesses inicialmente tidos como inconciliáveis, porém, solucionáveis pela interpretação constitucional.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. Ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003. p. 218-219.

⁹⁰ A miséria e o desemprego retratos tristes da desigualdade social, são desafios inadiáveis para os poderes públicos e a sociedade organizada, observando-se uma crescente preocupação entre os organismos internacionais, juristas e economistas sobre a questão da pobreza absoluta e o direito as condições mínimas de existência humana digna. Sobre o tema: TORRES, Ricardo Lobo. *O Direito ao Mínimo Existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p.14-25.

permitir a realização dos direitos fundamentais e garantir a segurança jurídico-orçamentária aos cidadãos, impedindo gastos irrazoáveis com propagandas, festas e obras faraônicas

Da mesma forma, que o espaço decisório dos poderes públicos na execução das políticas públicas também não é limitado, em decorrência da inexistência de *liberdade absoluta* no domínio da discricionariedade administrativa, enquanto faculdade de escolha dentre os indiferentes jurídicos na esfera de atribuição concedida pela norma jurídica.

A implementação dos planos governamentais deve ocorrer mediante ações, programas e projetos *adequados* ao atendimento das prioridades - expressa nos objetivos e fins socialmente almejados - e às vinculações - estatuída na alocação e execução dos recursos públicos - traçados pela Constituição e pelos planos políticos nas respectivas leis.

Constatou-se, ainda, que na avaliação das políticas públicas da mesma forma como o planejamento e a execução sujeitam-se a limites que visam a preservar a legitimidade da ação estatal - aferidas na identidade dos fins e na adequação dos meios escolhidos com os objetivos traçados na Constituição e no processo eleitoral - inexistem um espaço decisório amplo para o Estado.

Isto impõe no processo que resulta na decisão pelos poderes públicos sobre a *manutenção, correção* ou *exclusão* dos planos governamentais propostos e das ações estratégicas implementadas seja condicionado ao grau de eficiência obtida na concretização dos fins e interesses sociais aferida na racionalidade e economicidade no dispêndio dos recursos públicos.

Todavia, sendo a gestão pública marcada por uma estrutura deficitária, desperdício de recursos materiais e financeiros, desvios de verbas e ineficiência dos agentes estatais, que resultam na precariedade dos serviços prestados na promoção dos direitos sociais, esses limites no espaço decisório das políticas públicas devem ser objeto de controle.

Tendo o controle político dos programas de ação governamental realizado pelo Poder Legislativo e a intervenção jurídico das políticas públicas pelo Poder Judiciário demonstrado se incapaz de garantir a correção na persecução dos interesses sociais, o controle social surge como alternativa eficaz que permite atribuir *legitimidade, racionalidade* e *neutralidade* as ações governamentais.

Auxilia na formação de um espaço público baseado na *negociação* e *consenso*, importando na construção entre a sociedade e os poderes públicos de um vínculo de *compromisso* e *responsabilidade* acerca das decisões estatais, contribuindo na efetividade das políticas públicas e atribuição de responsabilidade dos agentes políticos.

Constatou-se que este controle pode ser exercido de forma *direta* pelo grupo social, através de instrumentos *formais* - de natureza *política*, *administrativa* ou *financeira* concedidos pela ordem jurídica e exercidos exclusivamente na esfera pública estatal - ou *informais* - não institucionalizados e promovidos no campo privado ou público não-estatal.

Os instrumentos *financeiros* incidem sobre o planejamento e execução orçamentária, assegurando a *transparência financeiro-orçamentária*, a *gestão responsável* dos recursos e a *responsabilidade fiscal*, principalmente, a correção de legitimidade e eficiência no dispêndio dos recursos públicos, necessária a promoção a adequada dos direitos sociais.

No planejamento orçamentário, exerce-se mediante a participação da sociedade na elaboração e aprovação das leis orçamentárias com a incorporação das propostas da comunidade no projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo ou na sua votação pelo Poder Legislativo atribuindo *transparência*, *legitimidade e eficiência* na alocação dos recursos públicos.

Na execução orçamentária, ocorre através da participação da sociedade no monitoramento da aplicação dos recursos públicos e avaliação dos resultados obtidos, mediante a obrigatoriedade de prestação de contas pelos poderes públicos, garantida a possibilidade de denúncia de irregularidades ao Tribunal de Contas.

Não se ignora as dificuldades na participação direta da sociedade nas etapas do ciclo orçamentário, a maioria dos óbices são aparentes - como o enfraquecimento da representação política e o risco do monopólio por grupos organizados - ou superáveis - como a necessidade de conhecimentos técnicos para sua manipulação e apreciação global dos fatores sócio-econômicos.

Centraliza-se a problemática, todavia, na inexistência de mecanismos jurídicos capazes de gerar a vinculação dos poderes públicos às decisões promovidas no âmbito da participação popular no orçamento, que associados à concepção predominante acerca da natureza das leis orçamentárias, limitam a eficácia deste instrumento de controle social-orçamentário.

Verificou-se que diante crise do processo político majoritário, o processo de tomada de decisão no âmbito do processo legislativo orçamentário quanto às políticas governamentais necessárias e as preferências na alocação dos recursos públicos, não se adstringe aos poderes públicos, porém depende para a sua legitimidade da *participação* da sociedade e a *eficiência* do desempenho.

Razão pelo qual as decisões obtidas no âmbito da deliberação público-financeira mediante a participação popular no processo legislativo orçamentário, vinculam os poderes públicos na propositura e aprovação das leis orçamentárias, de forma que sua não observância

importa no desvio de legitimidade dos respectivos atos e a responsabilização política dos seus agentes.

Ademais, compreendeu-se que a concepção do orçamento como lei *formal*, que veicula mera *previsão* das receitas e *autorização* dos gastos amplia a discricionariedade administrativa na gestão financeira, permitindo que o Poder Executivo desconsidere as prioridades no dispêndio de recursos públicos eleitas pela sociedade, dificultando a promoção eficiente dos direitos sociais.

Considerar o orçamento como lei *material*, que *vincula* com a previsão do ingresso de receitas e do dispêndio das despesas a atuação estatal na gestão financeira, coaduna com o imperativo de segurança jurídica no processo de planejamento e execução orçamentário, além de promover o fortalecimento da cidadania fiscal pela tomada de decisão responsável e compartilhada.

Em última medida, garante a efetividade do orçamento participativo com a preservação da deliberação democrática acerca das prioridades na alocação dos recursos públicos, bem como, a liberdade de conformação dos poderes públicos na aferição concreta das necessidades específicas na concretização das respectivas políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ASSONI FILHO, Sergio. *Transparência Fiscal e Democracia*. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2009.
- BALLEIRO, Aliomar. *Uma Introdução a Ciência das Finanças*. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- BALTAZAR, Antônio Henrique Lindemberg. *Direito Tributário e Controle Social*. Direito público. n. 29 set/out de 2009.
- BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *Constitucionalização das Políticas Públicas em Matéria de Direitos Fundamentais: O Controle Político-Social e o Controle Jurídico no Espaço Democrático* in *Revista de Direito do Estado*. Ano 1. n. 3. 2006.
- _____. *Papéis do Direito Constitucional no Fomento do Controle Social Democrático: Algumas Propostas Sobre o Tema da Informação* in *RDE* ano 3. N. 12. Out/dez 2008.
- BARROS, Ricardo Paes, HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. *A Estabilidade Inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas. 7 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. Interpretação e Aplicação da Constituição. 6 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2006.

_____. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O Triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil in: Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (Orgs). A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BEREJO, Álvaro Rodriguez. El Presupuesto del Estado. Madrid: Editorial Tecnos, 1970.

BERGALLI, Roberto. Controle Social: Suas Origens Conceituais e Usos Instrumentais in: Revista Brasileira de Ciências Instrumentais. n 3. Jul/set 1993.

BOBBIO, Noberto. O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Noberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Editora UNB, 1986.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2003

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAETANO, Marcello. Manual de Ciência Política e de Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 2003.

CAMPOS, Francisco. Orçamento: Natureza Jurídica. Revista de Direito Administrativo n. 324.

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

COELHO NETO, Milton. A Transparência e o Controle Social como Paradigmas para a Gestão Pública no Estado Moderno in: FIGUEIREDO, Carlos Maurício e NÓBREGA, Marcos. Administração Pública: Direito Administrativo, Financeiro e Gestão Pública: Prática, Inovações e Polêmicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CUNHA, André Luiz Nogueira da. Direitos Políticos. 1 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

DAL BOSCO, Maria Goretti. Discrecionalidade em políticas públicas. Curitiba: Juruá, 2007.

DELGADO, Maurício Godinho. Democracia e Justiça. São Paulo: LRT, 1993.

DERBLI, Felipe. Proibição de Retrocesso Social: Uma Proposta de Sistematização à Luz da Constituição de 1988 in: BARROSO, Luís Roberto (Org). A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil. Renovar: Rio de Janeiro, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. Revista de Direito Administrativo n. 191 jan/mar 2003.

FALCÃO, Almicar de Araújo. Introdução ao Direito Tributário. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

FREITAS, Juarez. O Controle Social do Orçamento Público. Revista Interesse Público n. 11. 2001.

HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOLMES, Stephen e Sustain, Cass. The cost of rights – why liberty depends on taxes. New York: W. W. Norton and Company, 1999.

LEAL, Rogério. O Controle social dos serviços públicos no Brasil como condição de sua possibilidade. Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, n. 13, jul/set 2003.

LEITE, Ferreira Harrison. Segurança Jurídica e Elaboração do Orçamento Público. Revista Tributária e de Finanças Públicas. n 86 mai/jul 2009.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Transparência Administrativa, Publicidade, Motivação e Participação Popular.

MENDONÇA, Eduardo. Alguns Pressupostos Para Um Orçamento Público Conforme a Constituição in: BARROSO, Luís Roberto. A Reconstrução Democrática Do Direito Público no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

_____. Da Faculdade de Gastar ao Dever de Agir: O Esvaziamento Contramajoritário das Políticas Públicas. Revista de Direito do Estado. n. 9 jan/mar 2000.

MENY, Ives e Thoenig, Jean Claude. Lãs políticas públicas. Barcelona: Ariel, 1992.

MILESKI, Helio Saul. Controle Social: Um Aliado do Controle Oficial. Interesse Público n. 36 mai/abr 2006.

MIRANDA, Dalton Cesar Cordeiro de. Orçamento Participativo Federativo: Uma Proposta de Elaboração. Revista Tributária e de Finanças Públicas. n. 38. Mai/jun 2001.

MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional Tomo IV Direitos Fundamentais. 2 ed. Coimbra: Almedina, 1998.

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

_____. Legitimidade e Discricionariedade. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Agências, Expertise e Profissionalismo: O Paradigma da Técnica na Administração Pública. Mimeografado.

_____. Do Controle Jurídico ao Controle Social das Políticas Públicas: Parâmetros à Efetividade dos Direitos Sociais. Mimeografado.

MULLER, Mathias Haroldo. A Democracia Participativa na Legislação Brasileira. Revista Interesse Público n. 38 jul/ago 2006

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Finanças Públicas e Sistema Constitucional Orçamentário. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

NASSUNO, Marianne. O Controle Social nas Organizações Sociais no Brasil in: Pereira, L.C.B. e GRAU, N.C. (Org.) O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de. Controle de Legitimidade das Políticas Públicas: Limites e Possibilidades. Revista de Direito Administrativo, 247 jan/abr de 2008.

PALU, Oswaldo Luiz. Controle dos Atos de Governo pela Jurisdição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. Orçamento Participativo em Porto Alegre: Para Uma Democracia Redistributiva in: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da Democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHMIDT, João Pedro. Capital social e políticas públicas in: LEAL, Rogerio Gesta e

ARAÚJO, Luiz Ernane Boresso de. Direitos sociais e políticas públicas: Desafios contemporâneos. Tomo II. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

SERRA, José. Orçamento no Brasil: as Raízes da Crise. São Paulo: Atual, 1994.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: Reformando a Administração Para a Sociedade in: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais, 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1973.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto de. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. Caderno do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp n. 48. p. 8.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Pereira da. Em busca do Acto Administrativo Permitido. Coimbra: Almedina, 1998.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa. Renovar: Rio de Janeiro, 2006.

TORRES, Marcelo Nóbrega da Câmara. Direitos Sociais. 1 ed. Brasília: Senado Federal, 1987.

TORRES, Ricardo Lobo. O Direito ao Mínimo Existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

_____. O Princípio da Transparência e o Direito Financeiro. p. 9. Mundo Jurídico. disponível em: http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=162. Acesso em: 25 maio de 2010.

_____. Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário: O Orçamento na Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TRISTÃO, Gilberto. Dificuldades na Democratização do Orçamento Público. Revista de Informação Legislativa. n. 104. Out/dez 1989.

VALLE, Vanice Lirio do. Direito fundamental a boa administração, Políticas Públicas Eficientes e a Prevenção do Desgoverno. Revista Interesse Público, n. 48 mar/abr de 2007.