

Espaço público e orçamento público: o plano ético e jurídico-institucional em crise

*Marcelo Minghelli**

1. Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar uma singela contribuição para o debate de reforma do Estado brasileiro, mais especificamente num ponto estratégico de atuação estatal, qual seja, o orçamento público. Para cumprir essa tarefa, buscamos, primeiramente, realizar um diagnóstico do contexto de crise do espaço público brasileiro que aflige as instituições do Estado. No diagnóstico, utilizamos categorias conceituais de autores como Habermas e Boaventura, que nos possibilitaram uma leitura multidimensional da crise, ou seja, na sua dimensão ética, jurídica e institucional. Na segunda parte, procuramos, pela adoção parcial das concepções de Enrique Dussel, estabelecer um ensaio acerca de um marco axiológico para propostas de reformas institucionais do Estado e estabelecer um local estratégico para sua implementação.

É importante frisar que este trabalho se apresenta na forma de um ensaio para que possamos refletir de maneira mais ampla sobre a reforma do Estado brasileiro, pois uma limitação dos debates aos moldes dos marcos teóricos jurídicos dogmáticos e tradicionais também limitaria as propostas. Assim, nossa pretensão

* Mestre e doutorando em direito pela UFPR. Especialista em direito público municipal/Unijuí. Professor da Universidade Luterana do Brasil/Canoas. Advogado.

é de fomentar o debate acerca da reforma do Estado com base em outras matrizes teóricas.

2. O espaço público brasileiro

Espaço público em crise

O Estado brasileiro apresenta uma peculiaridade, que não é trabalhada por Habermas, nem por Dussel, mas apontada por Boaventura e bem explicitada por Souza, qual seja, um processo seletivo de modernização do Estado e da sociedade brasileira. É uma realidade que combina elementos modernos e, ao mesmo tempo, elementos pré-modernos, e que nos obriga a analisar o plano institucional e as práticas coletivas e culturais desenvolvidas nesse plano.

Numa análise limitada ao plano jurídico-institucional estaríamos, evidentemente, diante de uma estrutura moderna identificada com o Estado de direito democrático, calcada na matriz racional-legal de legitimidade e com espaços relativos de legitimação efetivados por meio da democracia representativa.

No entanto, essa estrutura institucional se articula com práticas políticas e jurídicas adotadas pelo *establishment* político e jurídico brasileiro, as quais acabam por atribuir características diferentes ao plano estrutural e que exigem, portanto, outras soluções. Como aponta Souza (2000:92):

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

Assim, o referencial de categorias elaboradas por Habermas guiará o diagnóstico desse espaço público, mas será complementado por apontamentos de autores que trabalham a realidade local.

Na análise habermasiana, o Estado está estruturado num modelo de legitimação racional-legal e numa ideia de democracia representativa, orientando-se por uma racionalidade instrumental. Nesse aspecto, faz-se necessário uma abordagem acerca desses elementos e sobretudo de suas consequências para a construção do

espaço público. Temos, portanto, um modelo no qual a questão da legitimidade é reduzida ao problema da legalidade, construindo um processo democrático como forma, não como substância. Essa estrutura de legitimidade vem acompanhada de um modelo de democracia representativa calcada na concepção de que a complexidade da sociedade contemporânea não permite estruturas de participação mais amplas. Os problemas políticos, econômicos e sociais da sociedade exigem, segundo essa concepção, uma gama de pessoal especializado e impedem a participação do cidadão comum nos centros de decisões (Habermas, 1984:42).

O acesso ao espaço público estatal é restringido e a delimitação é operada em nome do tecnicismo exigido pela complexidade da sociedade contemporânea. A representação política fiduciária (Bobbio, 1997:46),¹ que prepondera nos estados democráticos na atualidade, facilita a construção dessa estrutura, uma vez que a participação dos cidadãos, restrita a processos eleitorais periódicos, mostra-se insuficiente para estabelecer uma interação entre eles e os centros de decisões.

Depois que a elite técnico-política recebe a sua “dose” de legitimação, fica novamente livre para atuar, criando na sociedade a ilusão de que as políticas desenvolvidas a partir desse momento foram por ela escolhidas. Como afirma Rousseau (apud Bobbio, 1997: 41), “(...) o povo inglês acredita ser livre, mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada”. Essa elite se apodera da espacialidade pública, orientando a arena política através de uma racionalidade cognitivo-instrumental. Segundo Habermas (1990:101), os Estados modernos apresentam uma administração burocrática orientada por uma racionalidade sistêmica, que acaba se sobrepondo aos princípios organizativos de uma esfera baseada na interação social.²

Simplificando a abordagem habermasiana com o objetivo de operacionalizar o presente trabalho, embora correndo o risco de certas imprecisões, podemos afirmar, com Vieira, que Habermas diferenciou as estruturas de racionalidade da modernidade ocidental e dissociou as estruturas sistêmicas, nas quais predomina a racionalidade instrumental, das estruturas comunicativas do mundo da vida. O sistema é formado por uma esfera pública, o Estado, e por uma esfera privada, a

¹ Esse autor distingue, inclusive, dois tipos de representação: a delegada, na qual o representante tem uma liberdade de atuação restrita, vinculando-se estreitamente com a vontade dos representados, e a fiduciária, tipicamente desenvolvida nos estados democráticos, onde o representante desvincula-se da base a partir de sua eleição, possuindo maior ou plena liberdade de atuação.

² Avritzer (1996:109) registra que a concepção de que uma racionalidade de meios e fins está ligada ao enfraquecimento da democracia não surge com Habermas, pois Weber já a concebia dessa forma. Para este, existiria uma racionalidade valorativa para orientar o agir humano de acordo com suas convicções do que seria ordenado pelo dever, pela honra ou pelo sentimento religioso. Existiria também uma racionalidade de meios, ligada à escolha ou avaliação dos meios mais propícios para se alcançar um determinado objetivo e que, segundo Weber, diminuiria a liberdade e enfraqueceria a democracia.

economia. Por sua vez, o mundo da vida é formado, na sua esfera privada, pela família e, na sua esfera pública, pela participação política dos sujeitos sociais, cidadãos, movimentos sociais, enfim, por todo um “caldo” cultural à margem do Estado e do mercado. Portanto, é portador de uma racionalidade comunicativa capaz de impedir o processo de colonização e reificação estabelecido pelo sistema (Vieira, 2001:56).

A concepção de racionalidade cognitivo-instrumental, predominante no Estado e no mercado e que avança sobre o mundo da vida, é uma concepção ligada ao ideário liberal (Locke, Hobbes e Smith), tendo a razão como cálculo associado à necessidade de o indivíduo de se autopreservar, isso na concepção hobbesiana. Explica Avritzer (1996:78):

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

Num segundo momento, a ideia de autopreservação hobbesiana é substituída pela maximização individual de utilidade³ e é transportada para o agir político do ser humano. Significa dizer que o *homo politicus* possui como elemento normativo de seu agir a maximização de seus próprios interesses individuais, negando, dessa forma, a possibilidade de uma escolha racional que estabeleça arenas consensuais a partir de ações coletivas.

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

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

Essas dimensões políticas e jurídicas vão estruturar o espaço público da atualidade, que, segundo Habermas (1990:107), parece se desvincular cada vez mais das decisões da sociedade. Segundo ele:

³ “Desse modo, a teoria da escolha racional adota, com Coleman, um ponto de partida metodológico individualista a partir do qual um conceito de racionalidade importado da economia passa a ser sinônimo do tipo de ação capaz de maximizar sua utilidade” (Avritzer, 1999:79).

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

Habermas descreve esse processo como uma invasão sistêmica do mundo da vida, pela qual as formas de relações sociais calcadas na solidariedade são dilaceradas por um agir humano orientado pela lógica do mercado, caracterizando-se como uma dimensão da crise da modernidade e de seu espaço público.

Na crítica de Lévinas (apud Pivatto, 2000:80),

no entanto, apesar das boas intenções, essas estruturas não salvaguardam o ser humano, nem a sociedade. O sentido que elas construíram e albergam permanecem animado pelo ímpeto do ser expansivo em que se exploram as possibilidades de ser mais como diversão da exuberância de formas que a sociedade consente às custas de outros que não têm vez, nem voz e que perpetuam o *vae victis* dos vencedores ou da hermenêutica da conjuntura anônima.

Assim, embora a modernidade tenha criado um plano institucional inovador, a sua polarização axiológica em favor da racionalidade de mercado fez do ser humano uma entidade descolada da integração social, que sequer busca o diálogo para a formação de consensos. Os processos eleitorais institucionalizados são arenas em que os grupos políticos disputam a gerência de um processo cujas regras já foram dadas.

A peculiaridade do espaço público brasileiro

Como afirmamos na introdução, a peculiaridade brasileira apresenta alguns elementos adicionais. O primeiro é o comportamento ético e a atuação política da nossa sociedade, especialmente no que se refere ao trato da coisa pública, como afirma Souza (2000:13):

Como iremos ver, a sociologia da inautenticidade articula, como seus temas invariantes e centrais, os conceitos subsequentes de herança ibérica, personalismo e patrimonialismo. Esses conceitos formam um sistema inter-relacionado com poderosíssima influência sobre nosso pensamento social, vale dizer sobre nossa reflexão sobre nós mesmos, assim como sobre nossa vida prática e institucional.

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

No plano institucional, a elite brasileira formou um Estado moderno, com estruturas democráticas respaldadas na legitimação racional-legal. O discurso público é o discurso guiado pela axiologia da modernidade, a igualdade, a impessoalidade e a legalidade devem ser articuladas com as atividades de um mercado livre. Argumenta Souza (2000:188):

E é precisamente a mesma lógica que uma análise sistemática do ritual do “Você sabe...” nos mostra. Senão, vejamos. O ritual do “Você sabe...” envolve sempre uma oposição precisamente entre um dado ao mesmo tempo mais visível e mais superficial posto que o elemento universalizante e igualitário seria o único discurso oficial e legítimo, e outro mais profundo e menos visível (posto que não precisaria ser falado), mas que é o drama social em questão, na medida em que resolve o conflito e restaura a paz hierárquica ameaçada.

Souza (2000:190) demonstra a característica das relações estabelecidas nos espaços públicos que, embora construídos dentro da matriz moderna, são articulados pela matriz tradicional de poder. E o mesmo autor segue em seus argumentos:

De acordo com essa ótica, a lei geral e abstrata teria uma validade de primeira instância. Afinal, ela pressupõe uma igualdade de “partida” que bem pode ser confirmada como verdadeira no ponto de “chegada”, ou seja, nos casos concretos do dia a dia e do cotidiano de todos nós. No entanto, na hipótese de conflito, o caso concreto obedeceria a outros imperativos que não àquele da lei geral. Precisamente aqui, entraria o componente das relações pessoais, do “capital” que se acumula em termos de contato de influência. Seria como se as relações pessoais entre nós desempenhassem o papel do Judiciário nos países individualistas e igualitários. Como cabe ao Poder Judiciário precisamente dirimir conflitos a partir dos casos concretos, teríamos, no nosso caso específico, uma resolução “informal”, sem burocracia, e rápida: por meio da “carteirada”, do jeitinho, da ameaça e do “Você sabe...”.

O resultado dessa articulação não deixa de trazer resultados positivos, pois, à medida que o processo de globalização econômica avança, as forças do mercado impõem, gradativamente, derrotas aos poderes tradicionais. Um exemplo disso

foi a parcial reestruturação do Estado efetivada nos governos FHC, cuja matriz axiológica predominante era fortalecer o projeto moderno de Estado.⁴ No entanto, esse processo se desenvolve de forma seletiva, como uma mudança central na qual se exclui a periferia. Portanto, a modernização brasileira é excludente, porque é apropriada por uma elite nacional que operacionaliza o espaço público como discurso moderno, mas aparelha o Estado como instrumento de apropriação das riquezas e oportunidades.

Agrava-se a situação na medida em que percebemos que o *establishment* político e jurídico é julgado fora dos parâmetros estipulados pelos valores do individualismo moral ocidental. Na formação do Estado brasileiro, incorporamos valores que estão presentes até hoje, os quais, segundo Holanda (1999:31), estruturam a atividade política e a solidariedade grupais com base na amizade e no compadrio, não pela força de interesses objetivos e ideias pessoais.

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

3. Caminhos para uma reforma institucional

A orientação axiológica

Essa crise complexa que atinge espaço público, tanto na sua dimensão institucional (Estado) como no mundo da vida, é um legado ou um efeito colateral da racionalidade moderna. O que libertou o homem do dogma, da natureza e da limitação técnica, agora o aprisiona no jogo da sobrevivência moderna, com suas instituições decadentes que o empurram para a luta cotidiana da exclusão, como afirma Lévinas (apud Pivatto, 2000:80):

Na dimensão individual, a ética filosófica ocidental propõe na base a ideia de luta pela sobrevivência na satisfação das necessidades básicas, impondo-se ao peso do existir; de luta para obter um lugar ao sol na esfera da economia e da sociedade, rompendo o cerco da solidão e da evasão; de luta

⁴ Para saber mais sobre o assunto recomenda-se a seguinte leitura: Bresser-Pereira et al. (1999).

pela emancipação e autonomia na esfera educativo-política; de luta pela possibilidade de ser contra a angústia da morte sempre iminente; de luta pela sobrevivência da perspectiva da imortalidade contra a queda da impessoalidade ou no nada. Na base de toda essa inspiração está a concepção da ordem no ser como expansão em todas as dimensões ou como essência que Lévinas traduz, com frequência, pela expressão *conatus essendi*. Porém, concorda com Pascal, segundo o qual a busca de um lugar ao sol é o início de todas as usurpações. (...)

(...) As experiências por que passou e passa a humanidade no século XX estão a confirmar que a ética que se instaurou, mesmo com foros de universalidade, a partir das instituições que têm por base a velha ordem do ser, não consegue ser de valia para nortear a ruptura profunda da velha ordem constituída em ser-poder-saber.

Em outras palavras, o que tentamos demonstrar é que uma reestruturação institucional do espaço público no seu plano institucional-estatal precisa partir de uma nova matriz de racionalidade e de uma nova matriz axiológica. Nesse ponto, Dussel (2002:551) contribui ao expor uma matriz calcada num critério material para a reformulação institucional de um Estado assentado, basicamente em critérios procedimentais e formais.

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

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

É importante frisar que Dussel expressa claramente que a visão dessa legitimidade material sempre deve ser estabelecida de fora para dentro, sob pena de se perder o critério. Em outras palavras, Dussel (2002:558) expõe a necessidade de que todo o sistema seja revisto pela visão de quem não usufrui desse sistema,

possibilitando uma concepção crítica que afasta a legitimidade da dominação (no sentido weberiano) e a ideia de concessões de direitos por caridade.⁵

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

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

⁵ A importância de uma resposta institucionalizada ao atendimento dos direitos sociais das camadas pobres da população é fundamental para a continuidade da democracia. Na história brasileira, a dominação carismática foi bem utilizada por líderes regionais e nacionais e não trouxe bons resultados, ou resultados generalizáveis para uma vida democraticamente institucionalizada. Um povo pobre tende a escolher, primeiro, a subsistência e só depois, a liberdade de escolher.

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

(Dussel, 2002:553)

Limitando substancialmente a concepção de Dussel para os fins deste trabalho, verificamos que a leitura e a reformulação de uma ordem política e institucional, segundo um critério material e sobretudo clara orientação para a inclusão, atende a duas dimensões da crise do espaço público brasileiro:

- dimensão político-institucional — a realidade social brasileira é desenhada por um processo de modernização seletiva da sociedade e do Estado que exclui do processo de apropriação de riquezas e do processo de deliberação política a maioria da população;
- dimensão jurídico-institucional — compreendida como a perda de legitimidade diante do não cumprimento da ordem constitucional estabelecida em 1988, principalmente na efetivação de direitos sociais e da ampliação da participação popular (mecanismos constitucionais de democracia direta).

As consequências para o plano político-institucional: um local estratégico para reformar

Dentro da matriz apontada por Dussel, uma reforma institucional do Estado só estaria cercada de legitimidade na medida em que pudesse atender a dois critérios: a) estabelecer a possibilidade de reprodução da vida digna; b) criar um espaço amplo de troca de intersubjetividades, ou seja, um local para a amplificação da racionalidade comunicativa. E justamente por estabelecer esses dois critérios que a orientação axiológica da ética da libertação atende às dimensões da crise brasileira. Como abordamos no primeiro item deste trabalho, o Brasil vive um processo de modernização seletiva que coloca o centro em atrito com a periferia; por isso,

qualquer reforma política, jurídica e institucional deve ser pautada com base nesse marco axiológico.

Avelar (2007:29) sustenta que, desde a democratização do país em 1985, o Brasil não conseguiu desenvolver um projeto institucional de Estado que articule de forma satisfatória desenvolvimento e igualdade social. A consequência é que, em 2005, os 50% mais pobres detinham apenas 12% da renda nacional e os 10% mais ricos, 46%, ou seja, a distância entre os mais ricos e os mais pobres permanece inalterada. Os dois governos mais significativos desse período, FHC e Lula, não conseguiram implementar mudanças estruturais que possibilitassem a superação desse problema.

FHC estruturou todo um processo de reforma do Estado por meio de uma matriz axiológica e teórica construída para a realidade europeia⁶ e, no plano econômico, seguiu as regras do FMI. O ponto positivo do seu período foi o aperfeiçoamento do orçamento público com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, na perspectiva técnica, representou significativo avanço.

O governo Lula é, igualmente, frustrante do ponto de vista das reformas institucionais necessárias para a transformação do país. A implementação de políticas sociais é significativamente forte, mas calcada no seu poder e carisma pessoal, que impõem ao *establishment* político e jurídico brasileiro um pesado ônus, embora represente um alívio na situação de alternância em face de inexistência de reformas institucionais do Estado. A dominação carismática, desenvolvida por Lula, e a dominação racional-legal e patrimonialista, desenvolvida pelo *establishment* político e jurídico brasileiro, é conflituosa e, ao mesmo tempo articulada. No entanto, o que interessa para este artigo é que dessa relação não se emergirá, nem se desenvolverá uma reforma institucional do Estado e se, no período FHC, o analgésico foi o real, no período Lula o analgésico são as políticas sociais e seu carisma pessoal.⁷

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

⁶ Trata-se sobretudo do plano de reestruturação do Estado e do fortalecimento do espaço público não estatal. Para saber mais: Bresser-Pereira et al. (1999).

⁷ Veja-se, por oportuno, Sader (2004).

como se efetiva grande parcela da produção do fundo público, da forma como ele é apropriado e redistribuído (Fedozzi, 1999:106).

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

- *elaboração da proposta orçamentária*, de competência do Poder Executivo, que deve levar em consideração o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, previamente encaminhados ao Legislativo;
- *apreciação e votação pelo Poder Legislativo*, que pode propor emendas e alterações de forma limitada;
- *execução do orçamento*, que coincide com o período do exercício financeiro (1º de janeiro a 31 de dezembro);
- *controle da execução do orçamento*, realizado no âmbito interno do Poder Executivo e, no externo, pelo Poder Legislativo assistido pelo Tribunal de Contas; destaca-se, ainda, o controle popular ou social disposto na Constituição Federal (art. 31, §3º; art. 74, §2º; e art. 165, §3º/Lei Complementar nº 101, arts. 48 a 55).

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

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

(Laerzio, 1998:84)

Ocorre que as despesas orçadas devem ser pagas ao longo do período com as receitas nele disponibilizadas. Como o princípio da não afetação impede a vinculação de receitas, o administrador, discricionariamente determina a ordem de prioridade a ser atendida, incluindo as despesas extraordinárias. Laerzio (1998:83) tenta demonstrar que as despesas orçadas na fase de elaboração e aprovação do orçamento chegam completamente desvirtuadas no momento de sua execução em face de uma tradição que concede uma discricionariedade desmedida ao administrador.

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

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

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

(Fedozzi, 2000:109)

Analisando a prática orçamentária, Giacomoni (2002:123) acaba por concluir que o modelo de escolha racional representado nos orçamentos-programas, qualificados por técnicas de pesquisa operacional, análise de sistemas, entre outras, no caso brasileiro não tem passado de uma promessa.

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

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

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

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

Boaventura Santos (2002:465) comenta como as práticas orçamentárias brasileiras se desenvolvem de forma clientelista e são uma característica do processo de modernização seletiva:

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

A incapacidade da sociedade perante o processo de desvirtuamento do orçamento público é mais um reflexo da limitação da matriz atual do espaço público, estruturada, como referido no item anterior, numa forma de legitimação formal-legal, democracia representativa, e orientada por uma racionalidade instrumental.

Assim, legitima-se uma proposta de alteração do modelo atual do orçamento público, à medida que é um local estratégico que coordena toda a arrecadação do fundo público e sua redistribuição. Esse instrumento, uma vez democratizado,

não seria apenas um espaço de discussão política e deliberação formal, mas uma potencial instância de deliberação de recursos de subsistência e de acesso a bens e serviços públicos.

Reformar esse espaço ou instrumento de gestão com base numa matriz axiológica, apontada por Dussel e, conseqüentemente, estabelecer a formação de nova dogmática jurídica por ela orientada para gerenciá-lo, significaria, ao mesmo tempo, a democratização e legitimação das políticas públicas.

No entanto, surge a questão acerca da possibilidade de criação de um modelo operacional de orçamento que atenda a essa matriz axiológica que exige democratização de decisão e de recursos materiais, ou seja, redistribuição de riquezas. No próximo item, tentar-se-á demonstrar a possibilidade de criação desse modelo com base em experiências brasileiras inovadoras.

4. Novas experiências na gestão orçamentária: orçamento participativo

Orçamento participativo como política redistributiva: dimensão político-institucional da crise

A experiência de gestão pública denominada orçamento participativo tem ganhado relevância e, muito embora seu desenho institucional não tenha uma previsão normativa, é crescente o número de municípios que estão adotando esse instrumento.

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

Tabela 1
Experiências de orçamento participativo no Brasil

Estado	Nº de municípios	Percentual de experiências vinculadas ao orçamento participativo por estados
Acre	1	1,0
Alagoas	1	1,0
Bahia	1	1,0

Continua

Estado	Nº de municípios	Percentual de experiências vinculadas ao orçamento participativo por estados
Ceará	3	3,0
Espírito Santo	3	3,0
Maranhão	1	1,0
Minas Gerais	14	14,0
Pará	1	1,0
Paraná	12	12,0
Pernambuco	4	4,0
Piauí	2	2,0
Rio de Janeiro	9	9,0
Rio Grande do Sul	21	21,0
Rondônia	1	1,0
Santa Catarina	6	6,0
São Paulo	22	22,0
Sergipe	1	1,0
Total	100	100,0

Fonte: Ribeiro, 2003:29.

O orçamento participativo tem se revelado como um importante instrumento de inovação orçamentária, superando métodos convencionais de planejamento e orçamentação. Giacomoni explica que o orçamento participativo atende aos pressupostos de Waterson ao estabelecer procedimentos que privilegiam a determinação das necessidades básicas da população, ao invés de partir, como nos modelos e técnicas tradicionais, de escolhas objetivas que idealizam a realidade.

Por mais capacitados que sejam os quadros de técnicos governamentais, faz-se necessária a ampliação da participação social como forma de possibilitar o surgimento de novas estratégias, mais conectadas com a realidade e com as necessidades da população.⁸ Por outro lado, identifica-se no orçamento participativo a possibilidade de geração de consensos políticos que atuam como esferas de legitimação e correção das atividades da administração pública.

⁸ Conforme Giacomoni (2002:235), o modelo atende, por exemplo, ao pressuposto de Waterson, em lugar das escolhas objetivas, que na maioria das vezes apenas idealizam a realidade, deve-se ter, como primeira etapa do processo de planejamento, a determinação dos problemas básicos a serem solucionados. É importante notar também que a ampla participação social na identificação dos problemas qualifica as escolhas e constitui-se em espaço onde emergem outras estratégias, além daquelas deliberadas pela instituição. Contudo, é com o teste do consenso político que o orçamento participativo parece manter mais forte importante identificação. Claus Offe propõe que, quando são inaplicáveis os testes de conformidade legal e da efetividade funcional, a correção do ato administrativo (ou decisão) seja garantida pelo consenso político.

O mais importante dessa atuação corretiva da administração pública, de acordo com o marco teórico e axiológico mencionado anteriormente, é a atuação redistributiva de recursos apontada por Marquetti. Numa análise acerca do caráter redistributivo do orçamento participativo realizado no município de Porto Alegre, o autor destaca que nas rodas das assembleias regionais e temáticas, nos fóruns de delegados e no COP o perfil dos participantes altera-se minimamente.

O perfil de 55,8% dos indivíduos que participam das rodadas das assembleias apresenta uma renda familiar inferior a quatro salários mínimos. Em 1995, os indivíduos com essa faixa de renda representavam 61,9% dos participantes, diminuição que se deveu ao ingresso de segmentos de classe média no processo de participação (Marquetti, 2002:134). O nível de escolaridade desses participantes-padrão das rodadas é baixo: não possui educação formal ou não completou a educação primária. Outro dado importante é de que a maioria pertence a algum tipo de associação comunitária.

Nos fóruns de delegados e do COP, 57% dos participantes têm apresentado um perfil com uma renda familiar superior a quatro salários mínimos e aproximadamente um terço dos participantes declararam uma renda superior a oito salários mínimos. O COP é a estrutura de participação que apresenta o maior nível de escolaridade, com aproximadamente 56,5% de participantes que completaram pelo menos oito anos de escolarização. Marquetti (2002:132) define os integrantes do orçamento participativo:

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

Outro dado importante é a comparação do percentual da população total de Porto Alegre, cuja faixa de renda familiar é de até dois salários mínimos, com o percentual de participação que esta faixa de renda representa no orçamento participativo, o que fica melhor demonstrado na tabela 2.

Em suma, o orçamento participativo apresenta maior participação das camadas mais pobres da população de Porto Alegre, conferindo-lhes a capacidade de direcionamento das políticas públicas desenvolvidas pela prefeitura municipal.

Tabela 2
Distribuição percentual da renda familiar em 1998 entre os participantes das diferentes estruturas do OP e em Porto Alegre

Renda familiar	Rodadas	Fórum de delegados	COP	Porto Alegre
Até 2 salários mínimos	30,3	19,9	16,3	11,4
Mais de 2 e até 4 salários mínimos	25,5	23,1	24,5	19,4
Mais de 4 salários mínimos	42,0	55,7	57,2	64,1
Sem resposta	2,2	1,3	2,0	5,1

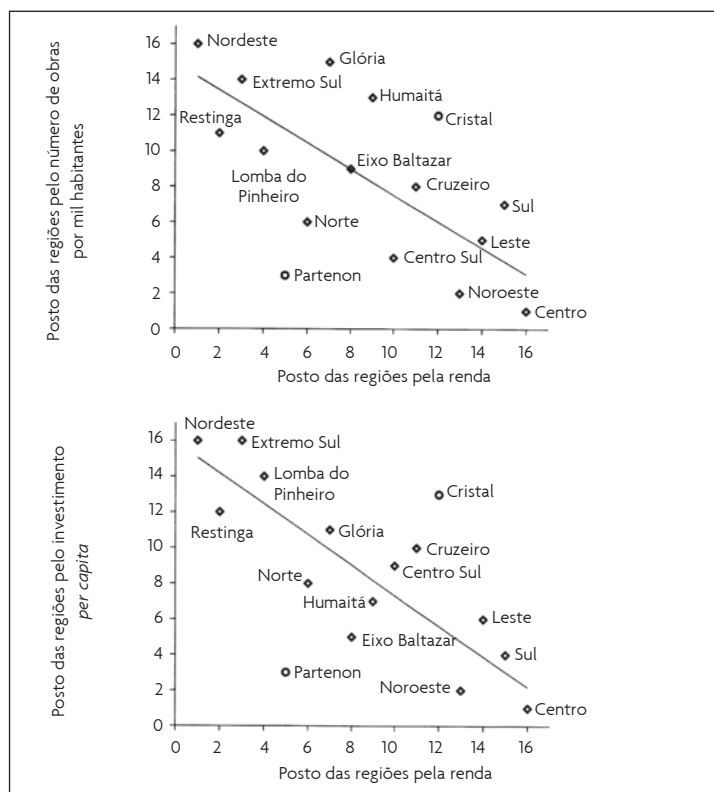
Fonte: Marquetti, 2002:135.

Como consequência, a maior parte dos investimentos é destinada às regiões de menor renda *per capita* e de grande déficit em infraestrutura, pois os participantes do OP sempre atribuem peso significativo ao critério referente à carência de serviços e infraestrutura.

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

Vejam-se os gráficos que ilustram este artigo.

Gráficos demonstrativos da distribuição de investimentos e obras



Fonte: Marquetti, 2002:137.

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

Orçamento participativo: dimensão jurídico-institucional da crise

A perspectiva anteriormente expressa torna-se possível à luz do novo ordenamento constitucional estabelecido pela Constituição Cidadã de 1988, fruto da mais ampla participação social que a experiência política brasileira já experimentou. A consequência desse movimento foi a irrupção de uma nova ordem constitucional, que consagra o Estado democrático de direito e elege a dignidade do ser humano, a soberania popular e a cidadania como seus fundamentos.

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

(Canotilho, 2003:93)

O debate sobre a potencialidade jurídica de instrumentos de participação popular deve ser fomentado com base num processo de reforma legislativa que possa gerar maior efetividade aos princípios constitucionais ligados à democracia participativa e ao princípio da soberania popular.

Verifica-se que a legalização ou institucionalização de práticas como o orçamento participativo já encontra respaldo na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional. No entanto, o ordenamento jurídico nacional não conta ainda

com uma legislação operacional que supere o modelo jurídico meramente procedimental adotado pela Lei nº 4.320/64.

A substituição desse dispositivo para a superação da dimensão jurídico-institucional da crise espaço público brasileiro⁹ torna-se necessária mesmo diante de textos como a Lei Complementar nº 101 (4 de março de 2000)¹⁰ ou do Estatuto das Cidades, em seu art. 44, pois, além de tratarem a matéria de forma genérica, recebem do *establishment* jurídico brasileiro uma interpretação limitada, assim como o art. 14 da Constituição.

O *establishment* jurídico brasileiro, mesmo diante de textos legais inovadores e progressistas, mostra-se incapaz de responder de forma eficiente à demanda por maior participação popular e à vinculação de suas decisões para os governantes. A estrutura formal-racional do país é insensível ao déficit de legitimidade que sofre o Estado, bem como a uma gama de reivindicações de movimentos sociais não atendidas por essa estrutura, que se torna um instrumento de perpetuação dos interesses do núcleo do poder. De acordo com Aléxis de Tocqueville (1987:103), o Poder Judiciário é composto por homens cuja tradição é manter um instintivo pendor para a ordem, um amor natural pelas formas, um certo desprezo pela participação das massas na política e uma infinidade de hábitos da aristocracia, o que o caracteriza como o último dos poderes da República a transformar-se nos períodos de crise.

É o que se ilustra com o posicionamento de Amaral Filho (2004:266) ao comentar o art. 44 do Estatuto das Cidades:

O artigo 44, seguinte, determinou a inclusão de realização de debates, audiências e consultas públicas previamente à análise do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição de sua aprovação pela Câmara Municipal. Tal tentativa de compatibilizar a ideia já materializada e alguns municípios, sobretudo administrados pelo Partido dos Trabalhadores, de gestão orçamentária participativa com a intervenção dos representantes através da Câmara Municipal, pode trazer como consequência o conflito entre grupos de interesse organizados nas discussões e

⁹ É importante frisar que o orçamento público foi apontado como um local estratégico para uma reforma, mas é evidente que sua reestruturação não resolveria toda a crise de legitimidade do Estado brasileiro.

¹⁰ "Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos" (grifos do autor).

o parlamento municipal, sem contar a eterna dificuldade de se envolver o grande público em discussões dessa natureza, em particular em cidades de grandes concentrações populacionais.

Assim, esses dispositivos perdem a força normativa diante de uma hermenêutica de (pré)conceitos,¹¹ que ignoram as 13 experiências de orçamento participativo do PSDB, o sucesso do instrumento em cidades com mais de 1 milhão de habitantes, como Belo Horizonte e Porto Alegre, os grupos de interesses no Poder Legislativo e suas práticas clientelistas e, sobretudo, o fato de que as experiências de orçamento participativo desenvolveram um método complexo e funcional de gestão que atende substancialmente um dos princípios constitucionais.

Em suma, as experiências de participação popular bem-sucedidas, como a de Porto Alegre, viabilizaram-se por meio de pactos políticos estabelecidos entre o governo local e a sociedade, não de respostas jurídico-formais. No entanto, a universalização desses procedimentos, que contemplam materialmente a Constituição de um Estado democrático de direito, exige uma efetivação normativa e operacional mais densa, como afirma Bacellar Filho (2002:31):

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

As experiências de participação popular identificadas ou associadas ao denominado orçamento participativo trazem um rol de procedimentos, formas de associações e deliberações, regimentos e princípios de participação ainda não sistematizados pelo direito positivo, mas que possuem efetividade.¹² A sistematização dessas categorias, colhidas em diferentes experiências de orçamento participativo, pode definir um novo procedimento orçamentário. Um procedimento mais democrático e que seja eficiente no controle dos gastos da administração pública,

¹¹ Como não é o objetivo deste trabalho a perspectiva hermenêutica, recomenda-se: Streck, 1999; e Warat, 1995, v. 2.

¹² Um exemplo é o regimento interno do orçamento participativo de Porto Alegre, que não se caracteriza como uma norma jurídica, pois não está positivado. No entanto, vincula a administração municipal e a sociedade. Genro define essas normas como públicas não estatais, elaboradas num processo tenso de diálogo entre os participantes do orçamento participativo (Genro e Sousa, 1996:23).

impedindo a reprodução de políticas clientelistas e superando a racionalidade sistêmica descrita por Habermas e trabalhada no item 1 deste artigo, como observa Boaventura (2002:593):

o processo do OP transformou radicalmente a cultura profissional da equipe técnica do Executivo. Essa equipe tem sido submetida a um processo de aprendizagem profundo em relação à comunicação e à argumentação com cidadãos comuns. As suas recomendações técnicas devem ser veiculadas numa linguagem acessível a pessoas que não dominam conhecimentos técnicos; a razoabilidade dessas recomendações deve ser demonstrada de modo persuasivo, em vez de ser imposta de forma autoritária; nenhuma hipótese ou solução alternativa deve ser excluída sem que seja mostrada sua inviabilidade. Onde anteriormente prevalecia uma cultura tecnoburocrática, emergiu gradualmente uma cultura democrática.

Exemplificando,¹³ verifica-se que a partir da experiência do orçamento participativo, como a do município de Porto Alegre, foram elaborados três princípios procedimentais que, em diferentes proporções, regem a implantação de novos instrumentos de participação popular, os quais superam o caráter meramente procedimental da base legislativa atual (Fedozzi, 1999). Segundo Genro (1999:14), são os seguintes:

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

¹³ Estabeleceu-se um corte meramente exemplificativo, pois, a estrutura de funcionamento do OP é demasiadamente complexa e extensa, e não poderia ser resumida num artigo. Como o objetivo é apontar sugestões de reforma, optou-se pela descrição dos princípios básicos. Para saber mais, ver Fedozzi, 1999.

Com a adoção desses princípios e de procedimentos colhidos das 104 experiências de OP de diferentes partidos e municípios brasileiros, seria possível uma complementação aos procedimentos formais estabelecidos pela Lei nº 4.320/64 ou mesmo sua substituição. Sem essas reformulações não será possível ajustar o orçamento público à nova orientação normativa substancial exigida pela Constituição de 1988 e por legislação complementar, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto das Cidades.

5. Considerações finais

O espaço público encontra-se em crise. A supremacia da racionalidade sistêmica na relação estabelecida entre a sociedade e as instituições estatais ou uma crise de legitimidade, que no caso brasileiro vem agravada pelas políticas patrimonialistas estabelecidas pela elite política e pelo processo de modernização seletiva da sociedade.

Nesse contexto, as perspectivas de reformas institucionais do Estado brasileiro devem seguir um marco teórico que dimensione adequadamente as peculiaridades do país. Essa matriz teórica e axiológica é parcialmente fornecida por Enrique Dussel ao apontar a necessidade de uma dupla legitimação: dada pelo momento procedimental e formal da democracia e pelo critério material de melhoria nas condições de reprodução da vida digna.

Uma vez escolhida a matriz teórica, aponta-se para locais estratégicos de reforma que possibilitem uma nova concepção na relação estabelecida entre as instituições do Estado e a sociedade. O orçamento público foi apontado como um dos locais estratégicos a ser reformulado dentro dessa matriz, por três razões:

- o Estado contemporâneo apresenta uma natureza fiscal, o que coloca o orçamento como um dos principais instrumentos de administração do Estado;
- no caso brasileiro, o orçamento público é um dos principais centros de tensão entre os pressupostos legais de legitimidade e as formas clientelistas adotadas pelo *establishment* político brasileiro;
- as experiências políticas brasileiras alternativas chamadas de orçamento participativo demonstram a possibilidade de construção de um instrumento eficaz para esse contexto de crise.

O orçamento participativo é um instrumento inovador que aponta para uma nova relação entre as instituições do Estado e a sociedade; abrange uma legitimidade maior que os mecanismos tradicionais de representação e os complementa, ao mesmo tempo em que possibilita uma redistribuição de recursos às camadas populacionais periféricas do processo de modernização seletiva da sociedade bra-

sileira. Essas duas características contemplam o marco teórico e axiológico que orienta este trabalho.

Enfim, verifica-se a capacidade de criação de um sistema de participação que contempla a nova ordem constitucional de um Estado democrático de direito e que precisa ganhar densidade jurídica para alcançar resultados mais significativos e menos pontuais. Essa densidade deve ser efetiva na substituição ou complementação da legislação que regulamenta o procedimento orçamentário brasileiro, calcada numa matriz de legitimação formal e incapaz de atender as dimensões da crise.

As diferentes experiências de orçamento participativo trazem um rol de procedimentos, formas de associações e deliberações, regimentos e princípios de participação que devem ser incorporados pela legislação, como forma de adequação do orçamento público à nova ordem constitucional brasileira.

Referências

ASSIS, Lucas Aurélio Jost. Participação política e desenvolvimento sustentável. *Revista do SAJU-UFRGS*, n. 1, v. 2, 1999.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva, 1996.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 9. ed. Brasília: UnB, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

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

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 31, de 14-12-2000. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 1999.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da política e da sociedade brasileira. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007.

DUSSEL, Enrique. *Ética da libertação: na idade da globalização e da exclusão*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 2. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.

GENRO, Tarso Fernando. Combinar democracia direta e democracia representativa. In: GENRO, Tarso Fernando et al. *Desafios do governo local: o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

_____. Cidade, cidadania e orçamento participativo. In: FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain (Orgs.). *Governo municipal na América Latina: inovações e perspectivas*. Porto Alegre: EDUFRGS e Sulina, 1998.

_____. *O futuro por armar: democracia e socialismo na era globalitária*. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIACOMONI, James. Orçamento tradicional e “orçamento participativo”: o caso de Porto Alegre. In: FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain (Orgs.). *Governo municipal na América Latina: inovações e perspectivas*. Porto Alegre: EDUFRGS e Sulina, 1998.

_____. *Orçamento público*. 11. ed., ampl., rev. e atualizada. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Isabel Parente Mendes. *Contribuições ao estudo da democracia participativa*. Dissertação (Mestrado) — CPGD/UFSC, 1995.

GOMES, Manoel Eduardo Alves e. *O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional*. Tese (Doutorado) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.

HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação do capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

_____. *Mudança estrutural na esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. *A nova intransparência: a crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas*. Trad. Carlos Alberto Marques Novaes. *Revista Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 18, set. 1987.

_____. *Consciência moral e agir comunicativo*. Trad. Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____. *Soberania popular como procedimento*. *Revista Novos Estudos Cebrap*, n. 26, São Paulo, mar. 1990.

_____. *Human Rights and popular sovereignty: the liberal and Republican version*. *Ratio Juris*, n. 1, v. 7, Mar. 1994.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

_____. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. Trad. Márcio Seligmann Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Companhia das Letras, 1995.

MARQUETTI, A. A. *Democracia, equidade e eficiência: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre*. In: VERLE, João; BRUNET, Luciano (Orgs.). *Construindo um novo mundo*. Porto Alegre: Guayí, 2002.

PIVATTO, Pergentino S. *Ética da alteridade*. In: OLIVEIRA, Manfredo A. de (Org.). *Correntes fundamentais da ética contemporânea*. Petrópolis: Vozes, 2000.

SADER, Emir. *Governo Lula: decifrando o enigma*. São Paulo: Viramundo, 2004.

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

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. *Orçamento: Programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito administrativo de participação: cidadania, direito, estado, município*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOUZA, Jessé de. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: UnB, 2000.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica jurídica em crise: uma exploração da construção do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

_____; MORAIS, José Luis Bolzan. *Ciência política e teoria geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 2. ed. Trad. Neil Ribeiro da Silva. Belo Horizonte/São Paulo: Edusp, 1987.

TORRES, Carlos Alberto. *Democracia, educação e multiculturalismo: dilemas da cidadania em um mundo globalizado*. Trad. Carlos Almeida Pereira. Petrópolis, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

WARAT, Luis Alberto. *Introdução geral ao direito: a epistemologia jurídica da modernidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995. v. 2.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

_____. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.