

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**Democratização do orçamento público pela da legalidade, legitimidade e economicidade**  
Democratization of the public budget by legality, legitimacy and economicity

Rafael Antonio Baldo

# Sumário

<b>I. DOSSIÊ ESPECIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS E BOAS PRÁTICAS PARA O SISTEMA PENAL .....</b>	<b>19</b>
<b>PENAL ABOLITIONISM AND REFORMISM REVISITED .....</b>	<b>21</b>
Roger Matthews	
<b>A FORMULAÇÃO DA AGENDA POLÍTICO-CRIMINAL COM BASE NO MODELO DE CIÊNCIA CONJUNTA DO DIREITO PENAL .....</b>	<b>37</b>
Mário Lúcio Garcez Calil e José Eduardo Lourenço dos Santos	
<b>TRIAL WITHOUT UNDUE DELAY: A PROMISE UNFULFILLED IN INTERNATIONAL CRIMINAL COURTS.....</b>	<b>55</b>
Cynthia Cline	
<b>CONSTITUIÇÃO, STF E A POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO BRASIL: UMA ABORDAGEM AGNÓSTICA DA EXECUÇÃO DAS PENAS .....</b>	<b>90</b>
Bruno Amaral Machado e Rafael Seixas Santos	
<b>PREVENÇÃO ESPECIAL NEGATIVA DA PENA: O TERRENO FÉRTIL PARA A IMPLEMENTAÇÃO E DIFUSÃO DA LÓGICA ATUARIAL NO SUBSISTEMA JURÍDICO-PENAL.....</b>	<b>114</b>
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Flávia Nunes de Carvalho Cavichioli Carmona	
<b>A RELAÇÃO ENTRE CRIMINOGENESE E PRÁTICAS PENAIS E O DEBATE SOBRE A TEORIA DA AÇÃO ENTRE SUBJETIVISTAS E OBJETIVISTAS .....</b>	<b>128</b>
André Leonardo Copetti Santos e Douglas Cesar Lucas	
<b>A PRIVATIZAÇÃO DE PRESÍDIOS E A IDEIA NEOLIBERAL DE CRIAÇÃO DE UM ESTADO MÍNIMO ...</b>	<b>163</b>
Gina Marcilio Vidal Pompeu e Carlos Lélío Lauria Ferreira	
<b>LA NECESIDAD DE INVESTIGAR LA PRISIÓN (DESDE AFUERA Y DESDE ADENTRO) PARA TRANSFORMARLA. SOBRE UNAS MODESTAS EXPERIENCIAS EN EL ÁMBITO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES.....</b>	<b>179</b>
Gabriel Ignacio Anitua	
<b>AMBIENTE URBANO E SEGURANÇA PÚBLICA: CONTRIBUIÇÕES DAS CIÊNCIAS SOCIAIS PARA O ESTUDO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS CRIMINAIS.....</b>	<b>195</b>
Sergio Francisco Carlos Sobrinho, Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira e Airton Guilherme Guilherme Berger Filho	
<b>ECOCÍDIO: PROPOSTA DE UMA POLÍTICA CRIMINALIZADORA DE DELITOS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS OU TIPO PENAL PROPRIAMENTE DITO? .....</b>	<b>210</b>
Djalma Alvarez Brochado Neto e Tarin Cristino Frota Mont' Alverne	

<b>A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA ALTERNATIVA AO ENCARCERAMENTO EM MASSA .....</b>	<b>228</b>
Selma Pereira de Santana e Carlos Alberto Miranda Santos	
<b>A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA CULTURA DE PAZ: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO BRASIL .....</b>	<b>244</b>
Charlise Paula Colet Gimenez e Fabiana Marion Spengler	
<b>THE INTERNATIONALIZATION OF CRIMINAL LAW: TRANSNATIONAL CRIMINAL LAW, BASIS FOR A REGIONAL LEGAL THEORY OF CRIMINAL LAW.....</b>	<b>261</b>
Nicolás Santiago Cordini	
<b>CRIMES NA INTERNET E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS.....</b>	<b>277</b>
Guilherme Berti de Campos Guidi e Francisco Rezek	
<b>O PAPEL DA INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA PERSECUÇÃO DOS CRIMES DE LAVAGEM DE DINHEIRO E ILÍCITOS RELACIONADOS.....</b>	<b>290</b>
Antonio Henrique Graciano Suxberger e Rochelle Pastana Ribeiro Pasiani	
<b>POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA DILACERADA: O EXEMPLO DA LEI 13491/2017 E SUAS CONSEQUÊNCIAS PENAIS E PROCESSUAIS PENAIS.....</b>	<b>320</b>
Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro	
<b>ATENDIMENTO INTEGRAL À VÍTIMA: A SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL .....</b>	<b>337</b>
Waléria Demoner Rossoni e Henrique Geaquinto Herkenhoff	
<b>DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS RELAÇÕES ESPECIAIS DE SUJEIÇÃO.....</b>	<b>361</b>
Pedro Adamy	
<b>O NEAH E A ATENÇÃO AO AUTOR DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER EM BELÉM.....</b>	<b>378</b>
Luanna Tomaz Souza, Anna Beatriz Alves Lopes e Andrey Ferreira Silva	
<b>BOTÃO DO PÂNICO E LEI MARIA DA PENHA.....</b>	<b>397</b>
Ludmila Aparecida Tavares e Carmen Hein de Campos	
<b>O QUE PENSAM AS JUÍZAS E OS JUÍZES SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA: UM PRINCÍPIO DE DIÁLOGO COM A MAGISTRATURA DE SETE CAPITAIS BRASILEIRAS.....</b>	<b>422</b>
Marília Montenegro Pessoa de Mello, Fernanda Cruz da Fonseca Rosenblatt e Carolina Salazar l'Armée Queiroga de Medeiros	
<b>UMA SALA COR-DE-ROSA: A POLÍTICA PÚBLICA DE GÊNERO PREVISTA NA LEI 11.340/2006 NA CIDADE DE PIRAQUARA – PARANÁ.....</b>	<b>450</b>
Priscilla Placha Sá e Jonathan Serpa Sá	

<b>A PRÁTICA DA MISTANÁSIA NAS PRISÕES FEMININAS BRASILEIRAS ANTE À OMISSÃO DO DIREITO À SAÚDE E A NEGAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA.....</b>	<b>473</b>
Elias Jacob de Menezes Neto e Tiago José de Souza Lima Bezerra	
<b>REPRESENTAÇÕES SOCIAIS NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL: PROTEÇÃO NORMATIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O APENADO LGBT .....</b>	<b>495</b>
Mariana Dionísio de Andrade, Marina Andrade Cartaxo e Daniel Camurça Correia	
<b>CALONS: REDEFININDO AS FRONTEIRAS DOS DIREITOS HUMANOS E DO SISTEMA DE JUSTIÇA PENAL .....</b>	<b>515</b>
Phillipe Cupertino Salloum e Silva e Marcos José de Oliveira Lima Filho	
<b>AS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO BRASIL: UMA JANELA PARA A MELHORA DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL.....</b>	<b>531</b>
Carolina Costa Ferreira e Gabriel Antinolfi Divan	
<b>A ATUAÇÃO DO AGENTE PENITENCIÁRIO COMO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA: PARA ALÉM DA DISCRICIONARIEDADE.....</b>	<b>551</b>
Thaís Pereira Martins e Camila Caldeira Nunes Dias	
<b>QUANDO A LUTA ANTIMANICOMIAL MIRA NO MANICÔMIO JUDICIÁRIO E PRODUZ DESENCARCERAMENTO: UMA ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PROVOCADOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA NO CAMPO DA POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIÁRIA E DE SAÚDE MENTAL ...</b>	<b>574</b>
Patricia Carlos Magno e Luciana Boiteux	
<b>PENAS ALTERNATIVAS PARA PEQUENOS TRAFICANTES: OS ARGUMENTOS DO TJSP NA ENGRENAGEM DO SUPERENCARCERAMENTO .....</b>	<b>605</b>
Maíra Rocha Machado, Matheus de Barros, Olívia Landi Corrales Guaranha e Julia Adib Passos	
<b>II. OUTROS TEMAS .....</b>	<b>630</b>
<b>AÇÃO POPULAR POR OMISSÃO LESIVA AO MÍNIMO EXISTENCIAL (MORALIDADE) E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVOS HORIZONTES DESVELADOS PELA JURISPRUDÊNCIA DO STJ E DO STF NO PARADIGMA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS .....</b>	<b>632</b>
Luciano Picoli Gagno e Camilo José d'Ávila Couto	
<b>AS PRÁTICAS DE JURIDICIDADE ALTERNATIVA NA AMÉRICA LATINA: ENTRE O REFORMISMO E O IMPULSO DESESTRUTURADOR A PARTIR DE STANLEY COHEN .....</b>	<b>649</b>
Jackson da Silva Leal	
<b>DISTINÇÃO INCONSISTENTE E SUPERAÇÃO DE PRECEDENTES NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....</b>	<b>668</b>
Patrícia Perrone Campos Mello e Paula de Andrade Baqueiro	

<b>DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO PELA DA LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE .....</b>	<b>690</b>
Rafael Antonio Baldo	
<b>A TRANSPARÊNCIA DA POLÍTICA MONETÁRIA E A SUA LIMITAÇÃO AOS OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS.....</b>	<b>707</b>
Marcelo Quevedo Do Amaral	
<b>GESTÃO DOS ESPAÇOS MARINHOS NO CONTEXTO DAS ENERGIAS MARINHAS RENOVÁVEIS .....</b>	<b>726</b>
Tarin Frota Mont`Alverne e Maira Melo Cavalcante	
<b>A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO ANTE OS RISCOS ADVINDOS DAS NOVAS TECNOLOGIAS BÉLICAS .....</b>	<b>746</b>
Alice Rocha da Silva e Mario Abrahão Antônio	
<b>A ESCOLHA DO ESTADO BRASILEIRO PELO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE: O DEVER DE FINANCIAR MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO.....</b>	<b>767</b>
Andre Studart Leitão, Thiago Patrício de Sousa e Alexandre Antonio Bruno da Silva	
<b>POR QUE A ÁREA DO DIREITO NÃO TEM CULTURA DE PESQUISA DE CAMPO NO BRASIL? .....</b>	<b>782</b>
Fayga Silveira Bedê e Robson Sabino de Sousa	

# Democratização do orçamento público pela da legalidade, legitimidade e economicidade\*

## Democratization of the public budget by legality, legitimacy and economicity

Rafael Antonio Baldo\*\*

### RESUMO

O artigo tem o objetivo de analisar a democratização do orçamento público pelo enfoque da legalidade, da legitimidade e da economicidade, investigando a *qualidade da democracia* em relação ao processo decisório de alocação dos recursos escassos. Baseada no método dedutivo, a pesquisa bibliográfica voltou-se para duas questões centrais na atualidade: de um lado, as transformações do Estado como resultado de sua abertura às pressões da Sociedade e do Mercado; de outro, as alterações do regime democrático em razão da capacidade de o cidadão influir ativamente na gestão pública. Diante dessas mudanças, o orçamento se transforma numa ferramenta de poder que tem a capacidade de interferir na realidade, reforçando sua compreensão como “arena de poder” em que as forças políticas, econômicas e sociais atuam na disputa pelos recursos escassos. Enquanto o mercado instiga a eficiência por meio do orçamento-programa e do orçamento-desempenho, a sociedade estimula a democracia deliberativa por meio do orçamento-participativo. Ademais, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, também, interferem na elaboração e na execução do orçamento por meio das emendas parlamentares e da judicialização das políticas públicas. Ao conciliar essas pressões endógenas e exógenas, a racionalidade tridimensional submete o orçamento público aos testes de conformidade legal, de economicidade e de legitimidade, indicando o grau de qualidade da democracia no planejamento orçamentário em termos de *accountability* e *responsiveness*. Após a realização desses três testes, o artigo aponta para a inobservância da racionalidade tridimensional, considerando a desvinculação das receitas públicas, a definição genérica dos programas orçamentários e a falta de impositividade do orçamento participativo.

**Palavras-chaves:** Qualidade da democracia. *Accountability*. Orçamento público. Legalidade. Legitimidade. Economicidade.

### ABSTRACT

The article aims to analyze the democratization of the public budget by focusing on legality, legitimacy and economicity, investigating the quality of democracy in the decision-making process related to the allocation of scarce resources. Based on the deductive method, the bibliographical research has

\* Recebido em 21/04/2017  
Aprovado em 11/05/2017

\*\* Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, doutorando em Direito Econômico e Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. E-mail: rbaldo@tce.sp.gov.br

turned to two central issues at present: on the one hand, the transformations of the State as a result of its openness to the pressures of Society and the Market; on the other hand, the mutation of democratic regime because of the citizen's ability to actively influence public management. Faced with these changes, the budget becomes a powerful tool that has the capacity to interfere in reality, reinforcing its understanding as an "arena of power" where political, economic and social forces act in the struggle for scarce resources. While the market instigates efficiency through budget-program and budget-performance, society encourages deliberative democracy through participatory budget process. In addition, the Legislative and the Judiciary branches also interfere in the elaboration and execution of the public budget through the parliamentary amendments and the judicialization of public policies. In order to reconcile these endogenous and exogenous pressures, three-dimensional rationality submits the public budget to the test of legality, economicity and legitimacy, indicating the degree of democracy quality in budget planning, in terms of accountability and responsiveness. From these three tests, the article points to the non-observance of three-dimensional rationality, considering the untying of public revenue, the generic definition of budget programs and the lack of enforcement of the participatory budget.

**Keywords:** Quality of democracy. Accountability. Public budget. Legality. Legitimacy. Economicity.

## 1. INTRODUÇÃO

Quando se falava em *planejamento orçamentário*, a grande maioria das pessoas era logo conduzida para uma realidade distante, perfilhando um caminho traçado por ideias e representações usualmente atreladas ao *tecnicismo contábil*. Aos poucos, esse cenário se transforma: expressões como superávit primário, pedaladas fiscais, déficit orçamentário e orçamento impositivo ganham vulto e se difundem pelo cotidiano. A elaboração e a execução do orçamento público deixam de ser domínio quase absoluto do Poder Executivo para se submeter às mais diversas forças democráticas, alterando a dinâmica de funcionamento dos Poderes e as formas de participação da sociedade e do mercado na condução da *res publica*. Com isso, a ação político-administrativa do Estado passa a se submeter aos vetores axiológicos da legalidade, da legitimidade e de economicidade, de modo a orientar o desenho institucional dos sistemas de *accountability* através dessa racionalidade tridimensional.

Justificada a relevância do tema, o texto não poderia iniciar sem a exposição de seu referencial epistemológico e metodológico, socorrendo-se, instrumentalmente, à cartografia jurídica de Boaventura de Sousa Santos. Consoante o sociólogo lusitano, o direito seria como os mapas, pois ambos são representações da realidade que norteiam a conduta humana por meio de escalas, projeções e simbolizações.<sup>1</sup> Na construção de um novo mapa representativo para o orçamento, mais permeável à lógica da democracia deliberativa, o uso de escalas maiores afasta enfoque impessoal sobre as grandes estruturas e sistemas, com o objetivo de se aproximar do espaço local da intersubjetividade dialógica e participativa. Sua nova projeção democrática converge para o potencial transformador do orçamento público como ferramenta procedimental de *accountability*. Por fim, os vetores axiológicos da legalidade, da legitimidade e da economicidade são os símbolos que orientam esse percurso democrático.

Com base nessa bússola referencial, o artigo fará breve incursão no contexto sociopolítico subjacente ao tema, onde se assiste à abertura sistêmica do Estado ao Mercado e à Sociedade Civil, como demonstram as teorias de Adam Przeworsky e de Claus Offe. Em decorrência dessa abertura sistêmica, o Estado desenvolve

1 Em síntese, o autor afirma que a *escala* relaciona distâncias reais e fictícias, de modo a reduzir a realidade à sua essência, num processo de diferenciação quantitativa e qualitativa. A *projeção* transforma as superfícies curvas do globo em superfície plana nos mapas, criando uma distorção gritante das periferias para privilegiar aquilo que se tomou por cento. Por fim, a *simbolização* destaca intencionalmente as características da realidade por meio de sinais icônicos ou convencionais. SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005. v. 1, p. 197-204.

canais de comunicação e de participação nos processos decisórios, alterando os contornos da democracia. Nesse sentido, será, brevemente, demonstrado como a democracia tem transcendido o plano macroinstitucional das grandes “questões políticas” para o plano microinstitucional do funcionamento operacional da Administração Pública. Com base nessa conjuntura democratizante, o direito financeiro passa a atribuir novas funções para o orçamento público, levando à passagem do orçamento legalista de outrora para a legitimidade do orçamento participativo e para a economicidade do “orçamento-programa”.

## 2. A EXPOSIÇÃO DO ESTADO ÀS PRESSÕES EXÓGENAS DA SOCIEDADE E DO MERCADO

Filha de seu tempo, a *democratização do orçamento público* decorre de uma série de transformações por que passa o Estado contemporâneo. Longe de ser um confundido com o terrível *Leviatã*, o Estado passa a se submeter a novas pressões endógenas e exógenas. A origem dessas transformações remonta à passagem do Estado liberal para o Estado do bem-estar social, em virtude da crise da bolsa de Nova Iorque em 1929 e da consequente queda do liberalismo econômico. Na visão do historiador Eric Hobsbawm, a Grande Depressão destruiu o liberalismo econômico por meio século, pois obrigou os governos ocidentais a considerar os problemas sociais, com a aplicação adaptada dos planos quinquenais nos moldes formulados por Keynes. Na política, a Grande Depressão tornou impossível manter o acordo tácito entre Estado, patrão e trabalhador, de maneira a enfraquecer a democracia liberal.<sup>2</sup>

Consagrada a noção de *welfare state*, a ação político-administrativa transpôs os domínios do legalismo hermético para desbravar os domínios sociais e econômicos, explorando, na linguagem habermasiana, o chamado “mundo da vida”. Surgem, então, novas formas de interação política entre o governo, a sociedade e o mercado, que foram analisadas por Adam Przeworsky na obra “Estado e a Economia no Capitalismo”. Pressupondo o processo de racionalização do poder na modernidade ocidental, o autor identificou três tipos ideais de governo, conforme ele responde às demandas dos cidadãos (governo do povo), às preferências do estamento político e burocrático (governo do Estado) ou às exigências dos donos do capital (governo do capital).<sup>3</sup>

Com relação ao governo do povo, as teorias econômicas da democracia teriam abordado as políticas governamentais a partir do interesse dos cidadãos, visando à otimização do bem-estar. Numa situação ideal, o governante faria a vontade da maioria para ter o indispensável apoio do povo nas eleições, o que estimularia a redistribuição da renda. Nesse ponto, a crítica liberal afirmaria que a intervenção política na economia seria inimiga do bem-estar geral, pois, uma vez superado o ótimo paretiano de eficiência, o ganho dos beneficiários seria menor que o custo dos perdedores. Para o cientista político, essa crítica pressupõe a ineficiência estatal, ignorando que algumas alocações não podem ser medidas em termos de eficiência e que a redução da renda nacional não implica necessariamente a redução do bem-estar.

Quanto ao governo do Estado, a sociologia weberiana teria exercido papel relevante ao abordar a autonomia decisória dos políticos e dos burocratas em relação às influências externas, tendo em vista o processo de racionalização do poder na modernidade ocidental. Embora o Estado seja qualificado pelo monopólio do uso legítimo da força física, o autor entende que ela não determina a alocação de recursos no sistema capitalista, nem impede pressões econômicas, culturais e sociais. Atualmente, essa autonomia relativa do estamento político e burocrático estaria sendo desafiada pela teoria da captura e pela escola da escolha pública, no ponto em que indicam a permeabilidade do Estado aos interesses particulares. Assim, a autonomia do Estado fica enfraquecida em condições democráticas, mas arranjos institucionais particulares podem facilitar a autonomia de burocratas ou de legisladores, ou de ambos.

2 HOBBSAWAM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 90-143.

3 PRZEWORSKY, Adam. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume. 1995, p. 85-133.

Com relação ao governo do capital, o marxismo funcionalista não teria explicado porque os capitalistas, geralmente, são avessos à intervenção política na economia, mesmo sendo Estado o maior responsável pela reprodução do sistema capitalista e pela longevidade do próprio capitalismo. Com base nessa crítica, o autor pauta-se nas contribuições de Jürgen Habermas e de Claus Offe para assevera que o mercado não se autor reproduz, perpetuamente, em razão de sua vulnerabilidade à monopolização e à desmercantilização, razão por que o Estado deve substituir o mercado na função de alocar recursos para usos produtivos e de distribuir renda. Por meio dessa desmercantilização, os recursos tenderiam a sair do mercado através de mecanismos não-mercantis, levando o Estado a assumir a atribuição de torná-los novamente produtivos.

Na conclusão de sua análise, Adam Przeworsky assevera que cada sociedade se defronta com três problemas políticos, assim definidos: como tornar manifestas e agregar as preferências individuais, como manter as instituições políticas especializadas responsáveis às demandas e como satisfazer os objetivos democraticamente escolhidos, referentes à alocação de recursos escassos. Ao comentar a obra desse cientista político, Lilian Ferraresi Brighente destaca que seu grande objetivo é investigar como a tensão permanente entre o mercado e o Estado reflete-se nos contornos da democracia. Essa tensão existe porque o Estado pode tanto reforçar a política de acumulação do mercado quanto desenvolver a política de redistribuição favorável à legitimidade democrática. Segundo a autora, Adam Przeworsky aborda diferentes teorias para explicar seu ponto de vista, apontando para a necessidade de se realizarem estudos empíricos com o propósito de testar as hipóteses construídas. Nada obstante, ele teria deixado essas questões em aberto, já que a promoção da democracia no capitalismo depende da constante interação entre as pessoas, os interesses dos grupos e o Estado.<sup>4</sup>

É importante salientar que esses problemas que foram levantados pelo cientista político polonês conduziram às crises de governança e de governabilidade que assolaram os países capitalistas a partir de meados da década de 1970, principalmente após a alta repentina do preço do petróleo no mercado internacional por conta da política praticada pelos países pertencentes a OPEP. Nesse contexto, os Estados passaram a realizar reformas gerenciais, com a adoção de várias propostas neoliberais que se destinavam à redução do intervencionismo estatal na economia, buscando seu contraponto de legitimidade no desenvolvimento de canais de comunicação e de participação democrática no processo decisório de alocação dos recursos escassos. Com isso, as políticas públicas passaram a decorrer das interações estratégicas entre as diversas forças sociopolíticas, de maneira que a ação político-administrativa procura observar aos interesses do povo, da política e do capital, como fora acima delineado.

Numa linha de pensamento convergente, Claus Offe analisou os problemas funcionais da ação político-administrativa, criando o conceito de “racionalidade tridimensional” para explicar essa abertura do Estado às pressões exógenas da Sociedade e do Mercado. Aversa à lógica burocrática (de *inputs* normativos), a eficiência da ação político-administrativa reside na capacidade estatal de produzir rendimentos (*outputs*) e resultados (*outcomes*), pautando-se, não nas regras jurídicas, mas nos recursos disponíveis. Afinal, as regras podem travar os programas socioeconômicos que objetivam influir no entorno do Estado. Por isso, o agir administrativo tem que buscar sua legitimação tanto no critério normativo lógico-formal quanto no critério teleológico material dos resultados. Ademais, “uma terceira fonte para obter critérios possíveis para a ação administrativa ‘correta’, além da conformidade legal à norma e da adequação aos fins (ambas já se encontram em conflito como se procurou mostrar) é a do consenso político”.<sup>5</sup>

Para o sociólogo alemão, o Estado de direito teria perdido sua capacidade de programar a ação administrativa por intermédio exclusivo do legalismo hermético, levando à “politização da administração”. Por isso, o Estado passa a buscar formas extralegais de legitimação do agir político-administrativo, seja nas concepções ordenadoras supralegais (como os princípios jurídicos), seja nos processos consensuais empí-

4 BRIGHENTE, Lilian Ferraresi. Resenha da obra “Estado e economia no capitalismo, de Adam Przeworsky. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 245-259, jan./jun. 2011.

5 OFFE, Claus. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. In: \_\_\_\_\_. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 224.

ricos que ocorrem no nível infralegal. Quanto aos valores supralegais, o autor frisa que eles têm validade, eminentemente, proibitiva, apontando a violação dos limites fixados, com dificuldade para fixar uma orientação instrutiva da ação estatal. Com relação ao nível infralegal, o recurso a mecanismos de consenso pela via procedimental é necessário para aqueles casos em que a Administração Pública depende do apoio e da colaboração dos particulares para o sucesso de suas iniciativas.

Esse processo de “politização da administração” pode trazer, segundo o autor, alguns riscos para a política institucionalizada do Estado. Por um lado, a dependência do consenso dos cidadãos sobrecarrega a cúpula política, limitando os contornos da atuação discricionária em virtude das constantes exigências de democratização e de participação cidadã, de modo a reduzir o espaço das chamadas “questões políticas”, tradicionalmente excluídas do controle judicial. Por outro lado, a política administrativa fica mais suscetível ao risco de buscar os resultados especificamente almejados pelos grupos sociais mais influentes e, acima de tudo, pelos grupos econômicos mais fortes. Por conseguinte, a política estatal passa a obedecer à “racionalidade tridimensional”, sujeitando-se a três tipos de teste: o teste de conformidade legal, nos moldes da burocracia weberiana, o teste de efetividade funcional, em busca de rendimentos eficientes e de resultados eficazes, e o teste de consenso político, vinculado às vias consensuais de participação cidadã.

Com fundamento na Teoria Sociológica de Claus Offe, Jerry L. Marshaw abordou, no direito norte-americano, o desenho institucional dos sistemas de *accountability*, levando em conta os seis pontos específicos: o controlador, o controlado, o objeto, o processo, os parâmetros e os efeitos do controle. Com base na conjugação desses pontos, o autor identificou três modelos de controle, vinculando-os ao Estado, ao Mercado e à Sociedade. No mundo real, esses três tipos-ideais estariam mesclados, gerando uma variedade de desenhos institucionais, conforme a combinação desses pontos. Por exemplo, cada tipo de regime tem seu controlador (agente público, consumidor, ativista ambiental), seu controlado (funcionário, empresário, poluidor), seu objeto (ato formal, capital, comportamento), seu processo (procedimento, regras do jogo, redes), seus parâmetros (legalidade, eficiência, legitimidade) e seus efeitos (nulidade, falência, exclusão). Provavelmente, todos os regimes falhariam em alguns pontos, porque cada regime tem suas forças e fraquezas, mas seria possível ajustá-los da maneira mais favorável à promoção da *accountability*.<sup>6</sup>

Nesse desenho institucional dos sistemas de *accountability*, a ação estatal deve observar, concomitantemente, os vetores axiológicos da legalidade formal do Estado, da legitimidade democrática da sociedade e da economicidade eficiente do mercado. Por um lado, não é possível se restringir à legalidade formal do Estado, porque ela pode incorrer no legalismo burocrático, com a pretensão ilusória de que leis, regulamentos, estatutos pudessem confinar, em regras previsíveis, o comportamento dos atores sociais e a riqueza fática do “mundo da vida”. De outro lado, não é possível focar, apenas, a economicidade, pois ela pode estimular a captação do espaço público pelos interesses privados, agravando ainda mais o problema da distribuição desigual da renda em virtude das assimetrias informacionais. Por fim, não é adequado atentar, apenas, para a legitimidade, pois os recursos escassos não conseguiriam atender à gama infundável de reivindicações da sociedade, como demonstram as discussões judiciais sobre a chamada “cláusula da reserva do possível”.

Vale ressaltar que Adam Przeworsky e Claus Offe elaboraram essas críticas sociológicas como resposta à crise que se instalou no Estado de bem-estar social a partir da década de 1970, na tentativa de manter o modelo europeu de social-democracia. Desde então, a Teoria da “Gerência Pública” propôs diferentes saídas para a crise de governabilidade, que se instalou por causa da prestação ineficiente de serviços públicos, destacando a relação de eficiência entre os insumos e os rendimentos (relação *inputs-outputs*), com foco voltado para a otimização do tempo, da matéria-prima, da mão-de-obra, dos equipamentos, mediante a aplicação de ferramentas da administração privada. Já a Teoria das “Escolhas Públicas” procurou solucionar a “crise de

6 Nas palavras do autor, os regimes de *accountability* são “those associated with public governance; those that police the marketplace; and those that inhabit the non-governmental, non-market, social realm” MASHAW, Jerry L. “Accountability and institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance.” In: DOWDLE, Michael W. (Org.). *Public Accountability, Designs, Dilemmas and Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 119.

governança”, que advinha do déficit de legitimidade dos governos, priorizando a relação de eficácia entre os insumos e os resultados (relação *inputs-outcomes*), com a finalidade de verificar o impacto dos produtos, dos serviços e das políticas públicas sobre os clientes, os usuários e os cidadãos, como demonstra a promulgação da *Citizen's Charter* dos ingleses, que aplicou a “lógica do cliente” ao usuário dos serviços públicos.

É possível afirmar que essa proposta sociológica de coordenação sistêmica entre os valores político, sociais e econômicos subsistiram às tempestades do neoliberalismo e das reformas gerenciais que ocorreram nas décadas de 1980 e de 1990, no lastro das teorias da gerência pública e das escolhas públicas. Apesar da redução significativa do aparato estatal em virtude da descentralização das atividades e da privatização de diversos serviços públicos, diminuindo a intervenção direta na economia, o Estado passou a interagir com a sociedade e com o mercado de outras formas, valendo-se de outros mecanismos como o fomento e a regulação. Aliás, a reforma gerencial reforçou ainda mais esse processo de abertura estatal diante da crescente demanda por eficiência dos produtos e eficácia dos resultados. Nesse ponto, as agências reguladoras consolidaram-se no cenário nacional como uma das instituições que canalizam as demandas de eficiência e de legitimidade, pois o processo normativo regulatório de algumas agências admite a participação da sociedade na disciplina do mercado.<sup>7</sup>

Diante dessa abertura do Estado às pressões exógenas da sociedade civil e do mercado, em resposta às demandas de legitimidade democrática e de economicidade, foi reforçada essa *relação de interdependência* entre os Sistemas Político, Econômico e Social, tornando as instituições mais permeáveis às trocas simbólicas e os processos decisórios mais dialógicos, com reflexo na própria dinâmica de funcionamento interno do Estado. Nessa esteira, a aproximação entre a dimensão política do governo e a dimensão legal da Administração Pública levou à difusão de várias ferramentas de participação democrática nos processos decisórios, como é o caso do orçamento participativo. Com a ampliação dos canais de participação ativa do cidadão, o Estado deixou de ser comparado ao inalcançável castelo kafkiano de outrora, sempre distante do cidadão comum, provocando uma verdadeira guinada axiológica no próprio conceito de democracia.

Ao resgatar a evolução histórica da democracia, Maria Paula Dallari Bucci observou que suas origens remetem à classificação de Aristóteles quanto às formas de governo (monarquia, aristocracia e república), correspondendo a democracia ao desvirtuamento da república, num governo instituído a favor dos pobres. No curso do contratualismo clássico, o conceito de democracia foi resgatado por Montesquieu, com a ideia de representativa legislativa, e por Rousseau, com o sentido de igualdade legitimadora do poder soberano do povo. Após a declaração firmada por Abraham Lincoln no *Gettysburg Address* de 1863 (“governo do povo, pelo povo e para o povo”), a democracia aproximou-se da ideia de sufrágio por meio do processo eleitoral. Com a ascensão do *welfare state*, a democracia reforçou sua dimensão substancial, buscando não somente a liberdade, mas também a igualdade (democracia material).<sup>8</sup>

Se, nas origens do constitucionalismo liberal, o princípio democrático serviu como fonte legitimatória do poder político, como decorrência da liberdade e da igualdade formal, ao longo do século XX, o fortalecimento do sufrágio universal, das eleições e dos partidos confirmou o viés procedimental da democracia representativa, evidenciando o distanciamento entre a vontade dos representantes e a vontade dos representados. Emerge, então, a crise da democracia representativa, pois a ampliação dos direitos civis e políticos dos cidadãos não foi suficiente para eliminar dois graves problemas que assolam grande parte dos regimes democráticos, quais sejam, a representatividade deficitária das minorias e a responsabilização deficitária dos eleitos. Com base nessa perspectiva crítica, Robert Dahl passou a estudar o tema da qualidade da democracia, sob o prisma da participação e da contestação pública, tomando como pressuposto básico a responsivi-

7 Ao dispor sobre os serviços de telecomunicações e sobre a organização da Anatel, o artigo 42 da Lei n. 9.472/1997 preceitua que, “as minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca.”

8 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 80-99.

dade do governo em relação às preferências de seus cidadãos.<sup>9</sup>

Como possível resposta ao problema da participação, Monica Herman Caggiano remete-se à noção de democracia deliberativa “[...] assegurando-se aos representados, à comunidade, novos espaços de influência na produção de decisões políticas de índole comunitária”.<sup>10</sup> Ao analisar o tema, Rubens Beçak salienta que as propostas participativas e deliberativas ganharam força no Brasil em virtude das dificuldades que permeiam a aplicação dos instrumentos da democracia semidireta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, canalizando a participação democrática para os conselhos comunitários na área da educação, da saúde e da segurança.<sup>11</sup> Nesse ponto, também vale ressaltar a participação de representantes da sociedade civil no âmbito das agências reguladoras, tanto pela via da composição orgânica dos conselhos dirigentes quanto pela via da participação nas consultas e nas audiências públicas durante a elaboração das normas regulatórias, contribuindo para o avanço do controle social.

Longe de se restringir ao plano político, essas propostas de democracia participativa e deliberativa também se expandem pelas diversas esferas da Administração Pública policêntrica, considerando o polvilhamento de seu poder decisório pela miríade de órgãos, departamentos, entidades e agências. Este é o pensamento de Jacqueline Morand-Deville em relação ao governo francês, ao expor que “*a velha reivindicação de cidadania política vem acompanhada há alguns anos de uma reivindicação de cidadania administrativa, falando-se, então, numa Administração Transparente, Concertativa e Participativa*”.<sup>12</sup> Por conseguinte, a visão atomizada de democracia representativa, circunscrita ao exercício esporádico do sufrágio por meio do voto, vem sendo complementada pela visão diluída de democracia deliberativa, estendendo-se no tempo e no espaço até alcançar o funcionamento operacional do Estado.

Ao abordar a formulação das políticas públicas nos três planos institucionais do Estado, Maria Paula Dallari Bucci afirma que seria necessário passar do plano macroinstitucional da grande política para o plano microinstitucional de funcionamento operacional do Estado. No plano macroinstitucional, ela reforça a ideia de que a *força da política* depende da conformação do poder em estruturas despersonalizadas e, com isso, a política vai deixando de ser apenas política para ser, também, direito organizado em instituições, de maneira a delimitar o espaço do governo. No plano mesoinstitucional, os arranjos institucionais garantem a construção de políticas públicas através da definição objetiva das “regras do jogo”, envolvendo competências públicas e interesses privados em torno de um objetivo comum. Já no plano microinstitucional, o foco recai sobre a ação governamental dos indivíduos por meio de diferentes processos que conjugam competências, objetivos e meios, levando à formação de políticas públicas.<sup>13</sup>

Nessa seara microinstitucional dos processos, a autora lembra que, após a experiência do legalismo nazista, o conceito de processualidade ampla foi adotado como meio de controlar o conteúdo das normas jurídicas. Embora a visão procedimental admita a princípio qualquer conteúdo, a participação democrática gera um consenso que é alcançado argumentativamente. Além disso, a participação processual pela via do contraditório causa a diluição temporal das tensões sociais, levando à aceitação das regras do jogo e à minimização das frustrações. Para a jurista, essa processualidade ampla facilita a compreensão das diversas atividades do Estado, remetendo aos processos administrativo, legislativo, judicial e orçamentário. Nesse ponto, convém analisar os reflexos da participação democrática no processo orçamentário, verificando a relevância

9 DAHL, Robert. *Poliarquia*: participação e oposição. São Paulo: USP, 2015. p. 25-37.

10 CAGGIANO, Mônica Herman. Democracia X Constitucionalismo: um navio à deriva? *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho / Comissão de Pós-graduação da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, n. 1, p. 5-23, 2011.

11 BEÇAK, Rubens. O evoluir da democracia moderna e o exercício da deliberatividade. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho / Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, n. 18, p. 7-14, 2013.

12 Nas palavras da autora, “la vielle revendication de citoyenneté politique s’accompagne depuis quelques années d’une revendication de citoyenneté administrative”. MORAND-DEVILLER, Jacqueline. Vers une démocratie administrative deliberative consultation, concertation, participation. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho / Comissão de Pós-graduação da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, n. 10, p. 06-10, 2012.

13 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 23-48; p. 135-148.

da racionalidade tridimensional na orientação das decisões e escolhas públicas que estão relacionadas à alocação dos recursos públicos.

### 3. A EXPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO AOS VETORES AXIOLÓGICOS DA LEGITIMIDADE E DA ECONOMICIDADE.

A partir das considerações tecidas no tópico anterior, pode-se aduzir que a ação político-administrativa deve obedecer à racionalidade tridimensional, composta pela legalidade formal do Estado, pela legitimidade democrática da Sociedade e pela economicidade do Mercado, promovendo o desenvolvimento dos canais de comunicação e de participação nos processos decisórios, em benefício da democracia deliberativa. Certamente, essa participação democrática permite ao subsistema jurídico acolher os vetores axiológicos de seu entorno, principalmente em relação à legitimidade e à economicidade, estabelecendo um constante diálogo com o “mundo da vida” com a finalidade de evitar a destruição entrópica do direito em virtude da falta de coerência com a realidade. E, nesse contexto, o planejamento orçamentário desponta como canal de comunicação e de participação nos processos decisórios relativos à alocação dos recursos escassos, convertendo o orçamento público numa “arena política” em que são juridicizadas e institucionalizadas as tensões sociais entre o governo, o povo e o capital.

Longe de se confundir com uma simples peça contábil que faz a previsão de receitas e a fixação de despesas por meio do plano plurianual, das leis de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais, o orçamento público converte-se numa das inúmeras “arenas de poder”, em que atuam as diferentes forças políticas, econômicas e sociais na disputa de recursos que possam concretizar aquelas políticas públicas que lhes são favoráveis.<sup>14</sup> Afinal, na lógica de Maria Paula Dallari Bucci, as leis orçamentárias vinculam o plano macroinstitucional ao plano microinstitucional de formulação das políticas públicas, na medida em que compõem um arranjo institucional que define as “regras jogo” para a implementação das diretrizes governamentais por meio das receitas e despesas. Para exemplificar, o artigo 165, § 4º, da Constituição Federal de 1988 dispõe que “os planos e programas nacionais, regionais e setores previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”.

Em tempos de democratização do orçamento, J. R. Caldas Furtado defende que “o governo tende a assumir uma posição de menor supremacia no processo orçamentário, desde a formulação das políticas públicas, passando pelo planejamento orçamentário, elaboração, discussão, votação e aprovação das peças orçamentárias”.<sup>15</sup> Ao reconhecer a importância do orçamento para a democracia, Rui Barbosa afirmava que, “a mais importante providência que uma sociedade política bem constituída pode exigir de seus representantes é tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana” [...], de maneira a “fazer desta lei das leis uma força da nação, um sistema sábio, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes que ousem perturbar-lhe o curso traçado”.<sup>16</sup> Recentemente, o próprio Supremo Tribunal Federal reconheceu que a lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição.<sup>17</sup>

Quando se aborda o orçamento, não se pode perder de vista a necessária coerência entre as leis que compõem a tríade orçamentária, quais sejam, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a

14 Ao confirmar tal intelecção, Kiyoshi Harada entende que “o orçamento deixou de ser mero documento de caráter contábil e administrativo, para espelhar a vida econômica da Nação, constituindo em um importante instrumento dinâmico do Estado a orientar sua atuação sobre a economia”, de modo que já “não mais existe lugar para orçamento público que não leve em conta os interesses da sociedade”. HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e Tributário*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 63.

15 FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 73.

16 BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 30. n. 82, p. 253-262, out./dez. 1999.

17 Trata-se do pronunciamento do Ministro Carlos Britto no julgamento da ação direta de constitucionalidade que estava relacionada à abertura de créditos extraordinários. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048*, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14.5.2008.

Lei Orçamentária Anual. Em linhas gerais, o Plano Plurianual busca vincular planejamento e orçamento num prazo médio de quatro anos, ao fixar as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e os programas de duração continuada, cabendo à Lei de Diretrizes Orçamentárias destacar as prioridades a serem cumpridas no exercício seguinte, de modo a orientar a fixação das despesas na Lei Orçamentária Anual. Apesar de serem leis ordinárias de mesma hierarquia, Carlos Otávio Ferreira de Almeida entende que o próprio planejamento da ação governamental exige que a vinculação entre elas obedeça a uma lógica sistêmica que privilegia o PPA. Nada obstante, o autor lembra que o PPA tem sido alvo de vários debates no âmbito do Direito Financeiro, discutindo-se, por exemplo, sua inobservância na transição dos mandatos eletivos, pois o novo gestor tende a governar por meio de créditos adicionais até que se aprovem novas leis orçamentárias, inclusive o PPA.<sup>18</sup>

Apesar de sua potencialidade democrática, o Plano Plurianual não merece a devida atenção, principalmente na esfera municipal. É o que afirma José Maurício Conti em artigo sobre o tema, frisando que o PPA e a LOA costumam ser aprovadas na mesma época, de forma que a despesa orçada para o curto prazo sobrepõe-se ao planejamento, até mesmo por razões pragmáticas e imediatistas. O autor, também, lembra que, nos municípios menores, os Planos Plurianuais são usualmente elaborados com base em modelos genéricos que se repetem ao longo dos anos, na lógica do orçamento incremental, sem a preocupação de ajustá-los às propostas eleitorais, “[...] incluindo praticamente tudo e para todos, deixando para a fase de execução, de forma opaca, a efetiva escolha do que vai ou não ser feito, tornando inúteis os instrumentos de planejamento para os fins a que se destinam”.<sup>19</sup> Ao concluir o artigo, o jurista vale-se de proveitosa analogia, salientado que governar um município sem um Plano Plurianual bem elaborado seria como comandar um transatlântico sem mapa.

Ao comandar o transatlântico das contas públicas, o plano plurianual exerce uma função relevante no planejamento orçamentário, mas sua valorização jurídica decorreu de uma longa evolução histórica que teve início com a simples documentação assistemática das receitas e despesas. Ao discorrer sobre a evolução histórica do orçamento, Estevão Horvath salienta que, durante a Idade Média, a principal fonte de receita era a exploração das terras reais (receitas dominicais extraordinárias), sendo complementada por tributos excepcionais. No ano de 1215, a Magna Carta sujeitou a tributação excepcional ao consentimento dos contribuintes ingleses. Durante a política do *laissez-faire*, a receita arrecadada pelo Estado era suficiente para cobrir os gastos com sua parca atuação, sendo razoável exigir tão somente equilíbrio contábil entre as receitas e as despesas. Com o *Crack* de 1929, John Keynes defendeu a maior intervenção estatal na economia. Como a arrecadação tornou-se insuficiente, surgiu a necessidade racionalizar os gastos por meio do planejamento orçamentário. Além do controle parlamentar, o orçamento passou a desempenhar outros papéis, como a avaliação das ações por meio de metas fixadas no “orçamento desempenho” e a identificação das finalidades públicas nos “orçamentos funcionais”, priorizando as coisas que o governo faz e não o que ele compra.<sup>20</sup>

Ao comentar o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, Ricardo Lobo Torres ressalta esse caráter polivalente do planejamento orçamentário, destacando que o orçamento público autoriza a entrega de prestações positivas, orienta o desenvolvimento econômico e promove a redistribuição da renda, com base no *princípio do planejamento ou da programação*, que transcende os lindes da Constituição Orçamentária para penetrar nos outros subsistemas do texto fundamental. Com o declínio da política desenvolvimentista e da função econômica do orçamento, o autor afirma que a utilidade do Plano Plurianual teria sido questionada, mas, nos últimos anos, os países da OCDE teriam retomado o interesse pelo instituto. Por serem leis formais, o jurista lembra que o PPA e a LDO não criariam direitos subjetivos e não vinculariam o Legislativo na elabo-

18 ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O Planejamento Financeiro Responsável: Boa Governança e Desenvolvimento no Estado Contemporâneo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 583-589.

19 CONTI, José Maurício. *Contas à vista*: Planejamento municipal precisa ser levado a sério. *On line*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-set-24/contas-vista-planejamento-municipal-levado-serio>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

20 HORVATH, Estevão. Orçamento Público e Planejamento. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 119-134.

ração do orçamento anual, mas deveriam ser observados pelo Poder Executivo na execução orçamentária. Já a LOA remete à discussão doutrinária acerca de sua natureza jurídica, podendo criar ou não, conforme a teoria adotada, um dever de gasto para o Estado e um direito subjetivo para os cidadãos beneficiados.<sup>21</sup>

Criada por Paul Laband na Alemanha, num contexto específico de lutas entre o Monarca e o Parlamento, a Teoria da *Lei Formal* considera a lei orçamentária como simples autorização legislativa para a prática de atos administrativos, prevendo receitas e fixando despesas, sem criar direitos subjetivos ou modificar leis tributárias. Na França, essa teoria acerca da *lei formal* afastou as teses desenvolvidas por dois grandes publicistas. Para Gaston Jèze, o orçamento seria ato condição, porque as receitas e as despesas decorriam de outras formas jurídicas, como as leis e os contratos. Para Léon Duguit, o orçamento seria ato administrativo para as despesas e lei formal para as receitas, por força do antigo princípio da anualidade orçamentária. Defendida na Itália por Ingresso e na Espanha por Sainz de Bujanda, a Teoria da *Lei Material* defende que a lei orçamentária tem eficácia material constitutiva. No Brasil, prevalece a Teoria da Lei Formal Ordinária e Temporária, com caráter autorizativo, motivo por que o STF tem se negado a examinar as normas da LOA e dos orçamentos anuais, sob o argumento de que têm natureza de ato político-administrativo. Numa visão conjuntural, o autor afirma que:

A teoria da lei formal se enfraqueceu nos últimos anos no Brasil, a exemplo do que acontecia nos Estados Unidos e em outros países, diante da emergência das normas constitucionais de vinculação da receita pública a despesas e fundos específicos (EC 14/1996, 17/1997, 27/2000, 30/2000, 42/2003 e 53/2006), da criação de tributos vinculados (contribuições previdenciárias, contribuições sociais exóticas para a seguridade social – PIS/COFINS, CSLL, CPMF e contribuições de intervenção no domínio econômico) e das titulações criadas pelo Judiciário (precatórios, mandados de injunção e outras ações) para a garantia dos direitos fundamentais e do mínimo existencial. O enfraquecimento da teoria da lei formal caminhou paralelamente com a perda de substância do princípio da não afetação e com a definição das despesas necessárias e dos efeitos da vinculação de recursos trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 8º, parágrafo único, e art. 17 da LC 101/2000), tudo o que ampliou o papel do Judiciário e minimizou a discricionariedade dos poderes políticos (Legislativo e Executivo).<sup>22</sup>

Ao tratar do tema, Régis Fernandes de Oliveira traz dados que demonstram que se caminha para a efetiva impositividade dos recursos orçamentários, relacionando o orçamento impositivo à difusão das hipóteses de vinculação. O primeiro caso refere-se às exceções ao princípio da não vinculação, a exemplo do mínimo constitucional na educação e na saúde. O segundo caso diz respeito aos fundos públicos, como o Fundeb, frisando que o artigo 167, IX, da CF/88 apenas proíbe a criação de fundos sem lei. O terceiro caso remete ao pagamento dos precatórios, pois, até 1º de julho de cada ano, todos os débitos devem ser somados para que o Presidente do respectivo órgão judiciário possa indicar ao Executivo o valor a ser alocado na proposta orçamentária. Assim, se é necessário alocar os recursos exatos à disposição do Presidente do Tribunal, o autor conclui tratar-se de comportamento vinculado do agente. O quarto caso seria o orçamento participativo, pois o Prefeito deve, pelo menos, dar resposta às reivindicações que são realizadas pelo povo nas audiências públicas. Ao concluir esse tópico de estudo, o autor afirma que “a discricionariedade está no interior da esfera de vinculação”, escolhendo, por exemplo, como gastará o limite de 25% com a educação.<sup>23</sup>

Quanto mais aumenta seu grau de impositividade por meio dessas diferentes técnicas de vinculação das receitas, mais o orçamento público se transforma numa ferramenta deontológica de poder que tem a capacidade de influir concretamente no plano ontológico por meio de prestações positivas, reforçando, assim, sua compreensão como “arena de poder”, em que atuam, democraticamente, as diferentes forças políticas, econômicas e sociais na disputa de recursos que possam concretizar aquelas políticas públicas que lhes são

21 TORRES, Ricardo Lobo Torres. Comentários ao artigo 165 da Constituição do Brasil. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva–Almedina, 2014. p. 1756.

22 TORRES, Ricardo Lobo Torres. Comentários ao artigo 165 da Constituição do Brasil. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva–Almedina, 2014. p. 1756.

23 OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Regime constitucional do direito financeiro. In: TORRES, Heleno Taveira (Coord.). *Tratado de direito constitucional tributário: estudos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 479-483.

favoráveis. Essas forças podem ser canalizadas por meio de diferentes estratégias, conforme a acessibilidade de cada grupo de interesse aos arranjos institucionais existentes, colaborando para o desenvolvimento de novas formas de *accountability* mediante a construção descendente e ascendente de indicadores de desempenho da ação político-administrativa.<sup>24</sup>

Por um lado, é possível afirmar que as pressões exógenas do Mercado costumam recorrer às estratégias ascendentes (*top-down*), influenciando, indiretamente, a “cúpula política” do Estado que é responsável por definir a hierarquia de objetivos que parte dos Ministérios até chegar às unidades administrativas de execução. Essa interação entre Estado e Mercado busca, sobretudo, determinar os rumos da economia política por meio do planejamento, nos termos do artigo 174 da *Lex Mater*, socorrendo-se às leis orçamentárias, aos planos nacionais e aos programas regionais e setoriais. Como frisado anteriormente, o artigo 165, § 4º, da *Lex Mater* prescreve que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais serão elaborados em consonância com o plano plurianual, com a apreciação pelo Congresso Nacional. Daí a concentração desse tipo de pressão sobre a atividade legislativa, repercutindo, por exemplo, nos escândalos políticos que envolvem o financiamento das campanhas eleitorais pelas grandes construtoras.

Ao priorizar o vetor axiológico da economicidade, o Mercado influencia a cúpula política no sentido de substituir o orçamento tradicional pelo orçamento-programa e pelo orçamento-desempenho. Consoante James Giacomoni, o orçamento tradicional está dissociado do planejamento orçamentário, porque se preocupa com os aspectos contábeis, alocando as verbas conforme a necessidade de cada unidade administrativa, de modo a enfatizar a classificação institucional. Já o orçamento-programa estimula o planejamento orçamentário ao atrelar os recursos à consecução de objetivos e metas (*outputs*), ressaltando a classificação funcional-programática. Por sua vez, o orçamento-desempenho promove o planejamento orçamentário ao vincular as receitas à obtenção dos resultados, em função dos impactos causados na vida dos cidadãos (*outcomes*), levando à construção dos indicadores de desempenho.<sup>25</sup> No Brasil, é possível afirmar que o orçamento-programa foi recepcionado pelo artigo 1º, § 2º, inciso III, da Lei federal n.º 4.320/1964, ao prever que a lei orçamentária será acompanhada do quadro de demonstrativo do programa anual de trabalho, em termos de realização de obras e de prestação de serviços, revelando a preocupação do legislador com a busca de rendimentos eficientes.

De outro lado, as pressões exógenas da sociedade civil costumam utilizar as estratégias ascendentes (*bottom-up*), com o socorro aos canais de participação democrática, aproximando-se do espaço local da intersubjetividade dialógica. Dentre esses canais, o orçamento participativo consagrou-se como poderosa ferramenta de *accountability*, em benefício da democracia deliberativa. Com base no artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal de 1988, o orçamento participativo surgiu a partir de experiências práticas que foram realizadas em várias cidades do Estado do Rio Grande do Sul, com destaque para Porto Alegre. Desde 1989, o Município promove o orçamento participativo por meio de um ciclo de debates. Depois das reuniões preparatórias, a população define nas Assembleias Regionais e Temáticas as prioridades municipais e escolhe os delegados que representam um tema ou uma região nas negociações com o governo, permitindo a discussão da matéria na Assembleia Municipal.<sup>26</sup> A experiência dos Municípios gaúchos espalhou-se por diversas cidades brasileiras, com algumas variações metodológicas e procedimentais, conforme a regulamentação local.

Em artigo sobre o tema, Cláudia Tannus Gurgel do Amaral examinou a relação entre os movimentos sociais, a gestão política e as peças orçamentárias, salientando que o orçamento participativo surgiu como instrumento de reivindicação dos movimentos comunitários e como canal de debate na esfera pública,

24 A partir das reformas promovidas no Canadá e na Nova Zelândia, Sylvie Trosa identificou dois tipos de estratégias que se destinam à construção dos indicadores de desempenho da ação político-administrativa, com a cisão entre as iniciativas descendentes (*top-down*) e as iniciativas ascendentes (*bottom-up*), colaborando, assim, para o desenvolvimento dos sistemas de *accountability*. TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Brasília: ENAP, 2001. p. 100-137.

25 GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 160-206.

26 RIO GRANDE DO SUL. *Orçamento participativo*. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=1](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1)>. Acesso em: 19 abr. 2017.

de modo que a discussão da política local possa fazer frente aos processos hegemônicos de globalização. Consoante a autora, cerca de 64 cidades brasileiras adotam o orçamento participativa como instrumento de participação e outras 15 cidades possuem projetos para a sua adesão, inspirando o desenvolvimento de práticas semelhantes na Argentina, em Portugal e na África do Sul. Ao examinar o orçamento participativo da cidade de Macaé, no Rio de Janeiro, para os exercícios financeiros de 2011 e de 2012, ela afirmou que as deliberações populares se concentraram na construção de escola municipal, de prédio destinado a cursos profissionalizantes, de posto para a Guarda Municipal e de praças públicas.<sup>27</sup> Embora a autora tenha diagnosticado as principais escolhas públicas, não foram abordadas as dificuldades políticas enfrentadas na implantação do orçamento participativo, como a sua ratificação pelo Poder Legislativo ou a sua execução orçamentária pelo Poder Executivo.

Com o objetivo de analisar o orçamento participativo de Vitória da Conquista, no Estado da Bahia, Flávio Santos Novaes e Márcia Elisabete Pereira dos Santos resgataram as práticas desenvolvidas por outros Municípios brasileiros, incluindo a cidade de São Paulo. Segundo os autores, a capital paulista não obteve muito sucesso na implantação do orçamento participativo em razão das tensões políticas subjacentes. Na primeira gestão do PT (1989-92), ele não foi implementado por causa da fragmentação dos movimentos sociais ao definirem as prioridades públicas. Já na segunda gestão do PT (2001-04), as políticas participativas foram transferidas para as lideranças minoritárias, prejudicando a efetividade das deliberações. A partir dos estudos desenvolvidos por Avritzer, os autores afirmaram que os mecanismos participativos teriam falhado por causa da concessão das subprefeituras para outros partidos políticos, como meio para se obter o apoio necessário na Câmara de Vereadores, ressaltando que muitas dessas subprefeituras sequer incentivavam o orçamento participativo. Cotejando essas experiências com a realidade municipal de Vitória da Conquista, o artigo apontou a falta de efetividade no orçamento participativo na fase de execução orçamentária, em decorrência da falta de recursos para atender às demandas aprovadas, desgastando a credibilidade do instrumento.<sup>28</sup>

Apesar das dificuldades enfrentadas na sua implementação, o sucesso nacional e internacional do orçamento participativo repercutiu na seara jurídica, fazendo com que o Estatuto da Cidade passasse a condicionar a aprovação das leis orçamentárias à prévia realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, como se infere do artigo 44 da Lei federal n.º 10.2570/2001. Posteriormente, a Lei Complementar n.º 131/2009 alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal para assegurar a transparência da gestão fiscal mediante o incentivo à participação população e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão da tríade orçamentária (PPA, LDO e LOA). Atualmente, o grande desafio do orçamento participativo consiste em garantir a efetividade das propostas deliberadas pela população, pois, na maioria das vezes, cabe à legislação local estipular se as deliberações dos municípios têm caráter opinativo ou vinculante, fixando, quando muito, um percentual vinculante mínimo, de acordo com as opções previamente fixadas pelo Poder Executivo. Outro problema consiste na falta de efetividade das deliberações na fase de execução orçamentária, em virtude da falta de verbas públicas, desestimulando o uso desse instrumento democrático.<sup>29</sup>

Além dessas pressões exógenas que são exercidas pelo mercado e pela sociedade civil, a elaboração e a execução do orçamento público recebem, cada vez mais, as pressões endógenas do Poder Legislativo e do

27 AMARAL, Cláudia Tannus Gurgel do. Gestão Pública, Movimentos Sociais e Orçamento – um olhar participativo num Estado Democrático. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 03, n. 01, p. 170-197.

28 NOVAES, Flávio Santos; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. Orçamento participativo e a democratização da gestão pública municipal – a experiência de Vitória da Conquista (BA). *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 797-820, jul./ago. 2014.

29 Com respaldo em diferentes teorias sobre a qualidade da democracia, Fábio Jacinto Barreto de Souza e Suylan Almeida Midlej e Silva apontam a falta de efetividade do orçamento participativo realizado em Ceilândia, no Distrito Federal, em virtude da ausência de recursos públicos suficientes para atender todas as demandas definidas nas deliberações populares, constatando a baixa responsividade dos agentes públicos. ALMEIDA, Fábio Jacinto Barreto de; SILVA, Suylan Almeida Midlej e. Orçamento participativo: mais qualidade da democracia? *Revista OeS*, Salvador, v. 24, n. 81, p. 195-215, abr./jun. 2017.

Poder Judiciário por meio das emendas parlamentares, principalmente após a aprovação da Emenda Constitucional n.º 86/2015 e da judicialização das políticas públicas, principalmente após o avanço do ativismo judicial na implementação dos direitos sociais à saúde e à educação. Por conseguinte, o orçamento público deixa de ser domínio quase sagrado e absoluto do Poder Executivo, que passa a se posicionar, estrategicamente, perante os atores sociais e os demais Poderes. Afinal, o governo tem se socorrido aos instrumentos de flexibilidade orçamentária, como os créditos adicionais suplementares e especiais, às transferências, remanejamentos e transposições orçamentárias e à limitação de empenho, alterando, assim, própria dinâmica de funcionamento da tripartição de Poderes.<sup>30</sup>

Sob o prisma do Poder Legislativo, Maria Paula Dallari Bucci analisa a questão das emendas parlamentares, que permitem a vinculação do político com sua base. Tais emendas até poderiam ser qualificadas como uma ação eleitoreira, mas, por outro lado, viabilizariam a distribuição de verbas para as pequenas cidades do Brasil. Para ela, o problema das emendas orçamentárias decorre do caráter meramente autorizativo das peças orçamentárias, já que o parlamentar deve negociar a aprovação da emenda no Congresso “[...] e, depois, numa ‘segunda rodada’, voltar a negociar, agora no âmbito do Executivo, a liberação da emenda de interesse de sua base eleitoral para execução, o que, afinal, conferirá-lhe a efetividade e visibilidade aos olhos do público”.<sup>31</sup> Por isso, a autora destaca a competição na definição legal das despesas obrigatórias de caráter continuado, pois sua natureza “protege”, “do ponto de vista financeiro, o recurso, ao mesmo tempo em que o blinda, politicamente, da reivindicação de setores concorrentes, dispensando a demonstração da relevância daquela ação”.<sup>32</sup> Com a recente aprovação da Emenda Constitucional n.º 86/2015, os membros do Poder Legislativo conseguiram minimizar essa dependência do Poder Executivo no que se refere à concretização de suas propostas parlamentares, consagrando mais uma hipótese de vinculação orçamentária.

Sob a perspectiva do Poder Judiciário, a força normativa dos direitos fundamentais tem legitimado e reforçado o controle jurisdicional das ações estatais comissivas e omissivas, com forte atuação judicial na implementação dos direitos sociais à educação e à saúde. Em decisão paradigmática sobre o tema, o Ministro Celso de Mello já asseverou que, “entre proteger a *inviolabilidade do direito à vida e à saúde*, se qualifica como direito subjetivo inalienável assegurado a todos pela própria Constituição da República (art. 5º, *caput* e art. 196), ou fazer prevalecer [...] um *interesse financeiro secundário do Estado*, entendo que razões de ordem ético-jurídica impõem ao julgador uma só e possível opção: *aquela que privilegia o respeito indeclinável à vida e à saúde humana*” (ArRg, no RE 393.175-0). Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana Filchtiner Figueiredo asseveram que, na concretização dos direitos fundamentais, o juiz deve respeitar o princípio democrático e a separação dos poderes, não se admitindo o socorro genérico à cláusula da “reserva do possível” como forma de restringir a questão aos limites do orçamento e como meio de afastar o controle judicial.<sup>33</sup>

Ao examinar a questão, Fernando Facury Scaff salienta que o ativismo judicial tem transformado o Poder Judiciário em verdadeiros “ordenadores de despesas públicas”, com prejuízo para o planejamento governamental e para a distribuição isonômica das prestações positivas. Para o autor, as sentenças que ordenam o custeio dos direitos sociais no caso concreto são proferidas “[...] à margem de norma legal ou regulamentar, e à margem de todo o sistema orçamentário estabelecido pela própria Constituição”.<sup>34</sup> Isto porque os gastos realizados pelo governo, no cumprimento das decisões judiciais, exigem previsão orçamentária, observando

30 No presente artigo, a expressão “instrumentos de flexibilidade orçamentária” foi utilizada no sentido atribuído por Gabriel Loretto Lochagin ao abordar a execução do orçamento público. LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo*. São Paulo: Blucher, 2016. p. 93-137.

31 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 181.

32 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 184.

33 SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas considerações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 32.

34 SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 144.

o regime constitucional dos precatórios, com a possibilidade de socorro excepcional às requisições de pequeno valor e ao sequestro de valores apenas quando não houver o pagamento dos precatórios parcelados ou quando não foi observada a ordem cronológica de pagamento dos precatórios. Por isso, é preciso ajustar as decisões judiciais aos institutos de direito financeiro, resguardando o planejamento orçamentário.

Dessa forma, a racionalização do poder passa, atualmente, pelo esforço de disciplinar a alocação dos recursos escassos, tornando as decisões alocativas democraticamente permeáveis. Além disso, a coerência do orçamento público exige a transparência dos vetores axiológicos subjacentes a essas decisões. Sob o prisma da legalidade, a elaboração e a execução das peças orçamentárias pressupõem a observância daqueles *inputs* normativos que vinculam de antemão parte das receitas à consecução de certas finalidades constitucionalmente definidas (e.g. gasto mínimo na saúde e educação). Sob a perspectiva da economicidade, a confecção do orçamento também deve considerar, contabilmente, a classificação funcional-programática das receitas e despesas na busca de rendimentos eficientes (*outputs*). Por fim, sob o viés da legitimidade, é oportuno que as prioridades governamentais e as despesas públicas sejam definidas com o apoio da população nas audiências públicas, pois a participação dos atores sociais facilita a identificação dos resultados almejados (*outcomes*).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por viabilizar o planejamento estratégico da ação político-administrativa, o orçamento público converte-se numa “arena de poder”, com forte potencial democrático, já que estimula a capacidade estatal de responder e de se responsabilizar pelas demandas do próprio governo, do mercado e da sociedade. Se, por um lado, o Mercado e a Sociedade reforçam a lógica sopesada entre a busca gerencial de resultados eficientes e a promoção da democracia deliberativa por meio do orçamento participativo, por outro, os Poderes Legislativo e Judiciário passam a intervir mais substancialmente por meio das emendas parlamentares e do chamado “ativismo judicial”. Com isso, o orçamento torna-se um canal de comunicação e de participação que permite ao sistema jurídico internalizar e harmonizar as tensões políticas, sociais e econômicas, confirmando seu caráter instrumental, a serviço do povo, do capital ou do estamento político-burocrático. Contudo, para evitar a captação do orçamento público, é necessário submetê-lo à racionalidade tridimensional, sujeitando-o ao teste de conformidade legal, ao teste de economicidade gerencial e ao teste de legitimidade pela via da participação democrática.

No teste de conformidade legal, a elaboração e a execução do orçamento público devem observar, cada vez mais, os *inputs* normativos que restringem a margem de discricionariedade do Poder Executivo na definição das prioridades governamentais e na fixação das despesas públicas. Como ressaltaram Ricardo Lobo Torres e Regis Fernandes de Oliveira, o orçamento vem perdendo seu caráter autorizativo diante da difusão das novas hipóteses constitucionais de vinculação da receita a despesas e fundos específicos. Ocorre que a União tem resistido à gradativa impositividade do orçamento através da chamada DRU - Desvinculação das Receitas da União. Criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência, essa desvinculação liberou a aplicação de 20% dos tributos federais vinculados a áreas como educação, saúde e previdência.<sup>35</sup> Recentemente, a EC n.º 93/2016 alterou o artigo 76 do ADCT, com o objetivo de liberar 30% dos tributos finalísticos e de prorrogar a DRU até 31 de dezembro de 2023, fixando o mesmo prazo e o mesmo limite para os demais entes federativos. Com isso, orçamento público não obtém bom desempenho nesse teste de conformidade legal, considerando que o poder constituinte reformador tem prejudicado a implementação dos direitos sociais.

No teste de economicidade gerencial, a lei orçamentária deve vir acompanhada de um quadro de de-

35 BRASIL. Senado Federal. DRU. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

monstrativo do programa anual de trabalho, em termos de realização de obras e de prestação de serviços, como prescreve o artigo 1º, § 2º, inciso III, da Lei n.º 4.320/1964. Apesar dessa pressão axiológica do mercado no sentido de que a ação político-administrativa passe a buscar rendimentos eficientes e resultados eficazes, os programas, geralmente, são definidos de forma genérica na classificação funcional-programática das leis orçamentárias, ampliando as margens de discricionariedade do gestor na realização das despesas públicas. Essa generalidade faz com que uma mesma ação possa ser vinculada a programas diferentes, de modo que as despesas com eventual palestra nas escolas públicas sobre os riscos da dengue na “promoção da saúde infantil”, possam ser enquadradas tanto no orçamento da saúde, quanto no orçamento da educação, flexibilizando a contabilização dessas despesas. Assim, esse teste de economicidade indica ser necessário o aprimoramento metodológico na definição dos programas, na classificação funcional-programática e na construção dos indicadores de desempenho, viabilizando a efetiva mensuração dos objetivos e das metas no final do exercício financeiro.

Já no teste de legitimidade democrática, o Estatuto da Cidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal estimulam a realização de audiências públicas na elaboração das leis orçamentárias, ressaltando o orçamento participativo. Graças à participação popular, o orçamento público colabora como poderosa ferramenta nessa passagem do plano macroinstitucional da “grande política” para o plano microinstitucional de funcionamento operacional do Estado, pois ele complementa a visão atomizada de democracia representativa com a visão diluída de democracia deliberativa. Apesar de seu potencial democrático, o grande desafio do orçamento participativo consiste, atualmente, em garantir a efetividade das deliberações tomadas em audiência pública, pois não há emenda constitucional ou lei nacional que obrigue o Poder Executivo a incluir as propostas deliberadas no projeto de lei orçamentária, cabendo a cada ente federativo esclarecer a questão por meio de ato normativo próprio. Fixada nesses termos restritos, a participação popular corre o risco de se converter num formalismo a serviço da “legitimação pelo procedimento”, com a aparência ilusória de democracia deliberativa. É por isso que o teste de legitimidade denota a necessidade de melhorar a qualidade da democracia no planejamento orçamentário, em termos de *accountability* e *responsiveness*.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O Planejamento Financeiro Responsável: Boa Governança e Desenvolvimento no Estado Contemporâneo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2011.
- ALMEIDA, Fábio Jacinto Barreto de; SILVA, Suylan Almeida Midlej e. Orçamento participativo: mais qualidade da democracia? *Revista O&S*, Salvador, v. 24, n. 81, p. 195-215, abr./jun. 2017.
- AMARAL, Cláudia Tannus Gurgel do. Gestão Pública, Movimentos Sociais e Orçamento – um olhar participativo num Estado Democrático. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 03, n. 01, p. 170-197.
- BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 30, n. 82. Brasília, out/dez. 1999.
- BEÇAK, Rubens. O evoluir da democracia moderna e o exercício da deliberatividade. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho/ Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, n. 18, 2013.
- BRIGHENTE, Lilian Ferraresi. Resenha da obra “Estado e economia no capitalismo, de Adam Pzeworsky. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 245-259, jan./jun. 2011.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013
- CAGGIANO, Mônica Herman. Democracia X Constitucionalismo: um navio à deriva? *Cadernos de Pós-*

*Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho/ Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, n. 1, 2011.

CONTI, José Maurício. *Contas à vista*. Planejamento municipal precisa ser levado a sério. Disponível: <<http://www.conjur.com.br/2013-set-24/contas-vista-planejamento-municipal-levado-serio>>. Acesso em: 18 set. 2015.

DAHL, Robert. *Poliarquia*: participação e oposição. São Paulo: USP.

FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e Tributário*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HOBSBAWAM, Eric. *Era dos Extremos*: o breve século XX: 1914-1991. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORVATH, Estevão. Orçamento Público e Planejamento. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público*: flexibilidade e orçamento impositivo. São Paulo: Blucher, 2016.

MASHAW, Jerry L. “Accountability and institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance.” In: DOWDLE, Michael W. (Org.). *Public Accountability, Designs, Dilemmas and Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. Vers une democracie administrative deliberative consultation, concertation, participation. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho/ Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, n. 10, 2012.

NOVAES, Flávio Santos; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. Orçamento participativo e a democratização da gestão pública municipal – a experiência de Vitória da Conquista (BA). *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 797-820, jul./ago. 2014.

OFFE, Claus. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. In: \_\_\_\_\_. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Regime constitucional do direito financeiro. In: TORRES, Heleno Taveira (Coord.). *Tratado de direito constitucional tributário*: estudos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Saraiva, 2005.

PRZEWORSKY, Adam. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um novo senso comum*: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática – A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005. v. 1.

SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. In: SARLLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais*: orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

TORRES, Ricardo Lobo Torres. Comentários ao artigo 165 da Constituição do Brasil. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva–Almedina, 2014.

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados*: quando o Estado se compromete. Brasília: ENAP, 2001.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.