

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

ADEMIR CECÍLIO DE OLIVEIRA

**ORÇAMENTO PÚBLICO: A (In) Compatibilidade Entre as Normas do Ordenamento
Jurídico e a Participação Popular**

RIO DE JANEIRO

2022

ADEMIR CECÍLIO DE OLIVEIRA

ORÇAMENTO PÚBLICO: A (In) Compatibilidade Entre as Normas do Ordenamento Jurídico e a Participação Popular

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador:

Professor Doutor Diego Matheus Oliveira de Menezes

RIO DE JANEIRO

2022

OLIVEIRA, Ademir Cecílio de.

Orçamento Público: A (In) Compatibilidade Entre As Normas Do Ordenamento Jurídico e a Participação Popular / Ademir Cecílio de Oliveira; Diego Matheus Oliveira de Menezes, orientador. Rio de Janeiro: FLACSO/FPA, 2022.
96 f.

Dissertação de Mestrado (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas) – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Rio de Janeiro, 2022.

1. Conselhos de Orçamento Participativo. 2. Orçamento Público. 3. Participação Popular. 4. Políticas Públicas. I. Menezes, Diego Matheus Oliveira de, orientador. II. Faculdade Latino Americana de Ciências Socias. III. Fundação Perseu Abramo. IV. Título.

ADEMIR CECÍLIO DE OLIVEIRA

**ORÇAMENTO PÚBLICO: A (In) Compatibilidade Entre as Normas do Ordenamento
Jurídico e a Participação Popular**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em 15 de dezembro de 2022.

Professor Doutor Diego Matheus Oliveira de Menezes
FLACSO Brasil/FPA

Professor Doutor Clóvis Roberto Zimmermann
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Professor Doutor Danilo Uzêda da Cruz
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Professora Gelma Gabriela de Matos Messias (suplente)
FLACSO Brasil/FPA

RIO DE JANEIRO

2022

Ao meu pai Jair Cecílio de Oliveira e minha mãe Dilma Neiva de Oliveira, aos companheiros de jornada e lutas José Maurício Baptista (Boquinha) e Genival Luiz da Silva, todos, cada qual do seu jeito, eternamente na minha memória e, a todos e todas bravíssimas camaradas que dedicam suas vidas a construção da democracia e de um mundo mais justo e fraterno.

AGRADECIMENTOS

Três anos separam a prova de admissão no curso de mestrado destas linhas de agradecimento que agora escrevo. Foram anos de muito estudo e aprendizado em que muitas pessoas me acompanharam, acolheram e foram essenciais para a minha formação e realização profissional e acadêmica. Quero me expressar em sinceras palavras a gratidão que sinto por todas essas pessoas. Inicialmente agradeço aos meus filhos Bruno e Léo e a minha esposa Patrícia pela paciência que tiveram durante esse tempo de dedicação aos estudos, ao serem privados em muitos momentos da minha companhia quando a minha atenção estava voltada apenas para isso muito obrigado por sempre apoiarem as minhas decisões e pelo empenho em proporcionar a tranquilidade que eu precisava para conseguir chegar até aqui. Aos meus felinos de estimação: Branquinha, Carolina e Frajola e os agregados da garagem Brancão, Pretinha e Frajolinha pela companhia noturna nas várias noites que passamos juntos no escritório sempre atentos e dispostos a receber e dar carinho; à minha família, incluindo as nossas gatinhas e gatinhos, minha eterna gratidão por tudo que eu sou, conquistei e pela felicidade que tenho em tê-los por perto. Minha gratidão especial ao Professor Doutor DIEGO MATHEUS OLIVEIRA DE MENEZES, meu orientador por tamanha dedicação a mim e ao meu projeto de pesquisa especialmente por ter acreditado e depositado sua confiança no meu trabalho. Sem a sua contribuição e apoio essa dissertação não seria possível, o caminho a percorrer seria bem mais difícil sem o seu incentivo e suas observações. Muito Obrigado! Aos demais doutores da banca Clóvis Roberto Zimmermann e Danilo Uzêda da Cruz agradeço a atenção na leitura e as observações que certamente vão engrandecer e qualificar o meu trabalho. Agradeço aos meus companheiros de jornada, alunos do mestrado, pelas palavras de incentivo dirigidas sempre que algum de nós achava que não daria conta, nosso grupo não pode se desfazer. Ao meu Pai Oxóssi e minha Mãe Oxum, sempre olhando por mim e mostrando-me o melhor caminho, sem essa força divina (Axé) que me sustenta nada seria possível. Por fim o agradecimento à FLACSO e a Fundação Perseu Abramo pela bolsa e pela oportunidade de vivenciar esse momento acadêmico.

Resumo

OLIVEIRA, Ademir Cecílio de. **Orçamento Público: A (In) Compatibilidade Entre as Normas do Ordenamento Jurídico e a Participação Popular.** Rio de Janeiro, 2022. Dissertação de Mestrado. Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais.

O objetivo desse estudo foi o de conhecer os rebatimentos das normas de elaboração e execução do orçamento público face a participação popular na constituição da peça orçamentária. A intenção foi a de verificar se a legislação de regência acerca da matéria prevê mecanismos deliberativos que garantam a participação da sociedade civil organizada na elaboração e execução do orçamento público. Realizamos análise documental para inventariar tal legislação, elucidando o debate de autores do campo do direito, da sociologia e da militância política sobre a matéria. Os resultados do estudo apontam para a lacuna na legislação ao que se refere ao caráter vinculante dos interesses e necessidades reivindicadas pela população no orçamento público. Concluimos a importância da incorporação da pauta, na agenda partidária em articulação com os movimentos sociais, de proposta de promulgação de legislação para criação de Conselho do Orçamento Participativo nas esferas federal, estaduais e municipais na perspectiva de alargamento da democracia participativa e no combate da apropriação eleitoreira e de interesses privados do dinheiro público.

Palavras-chave: Conselhos de Orçamento Participativo; Orçamento Público; Participação Popular; Políticas Públicas.

Abstract

OLIVEIRA, Ademir Cecílio de. **Public Budget: The (In) Compatibility Between the Norms of The Legal System and Popular Participation.** Rio de Janeiro, 2022. Master's Thesis. Latin American Faculty of Social Sciences.

The objective of this study was to know the repercussions of the norms of elaboration and execution of the public budget in the face of popular participation in the constitution of the budget piece. The intention was to verify whether the governing legislation on the matter provides for deliberative mechanisms that guarantee the participation of organized civil society in the preparation and execution of the public budget. We performed document analysis to inventory such legislation, elucidating the debate of authors in the field of law, sociology and political militancy on the matter. The results of the study point to a gap in the legislation regarding the binding character of the interests and needs claimed by the population in the public budget. We conclude the importance of incorporating the proposal, in the party agenda, of enacting legislation for the creation of a Participatory Budget Council at the federal, state and municipal levels in the perspective of expanding participatory democracy and in the fight against electoral appropriation and private interests of public money.

Key-Words: Public Policies; Public Budget; Popular participation; Participatory Budget Council

Sumário

Introdução

1. Estado, Direito e participação popular: a frágil democracia brasileira

1.1 A relação entre Estado, Democracia e Direito no marco do capitalismo

1.2 Capitalismo, Estado e Democracia: o caso brasileiro

2. Orçamento Público e o ordenamento jurídico brasileiro: a regulamentação dos recursos orçamentários

2.1 Orçamento Público e a Constituição Federal de 1988

2.2 A Carta Magna e as normas de regência de elaboração das peças orçamentárias públicas

2.2.1. O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual

2.2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Orçamento Impositivo e o “Orçamento Secreto”

3. Orçamento Público: (in)compatibilidades entre as normas e a participação popular

3.1 Os rebatimentos das normas de elaboração do orçamento público face a participação popular na constituição da peça orçamentária

3.2 As experiências do Orçamento Participativo

Considerações Finais

Referências

1. Introdução

O tema do estudo versa sobre os rebatimentos das normas de elaboração do orçamento público face a participação popular na constituição da peça orçamentária. A intenção é a de descortinar o que está estabelecido no plano legal, desde a Constituição Federal de 1988, acerca da participação popular na elaboração do orçamento público na perspectiva de refletir sobre as compatibilidades ou incompatibilidades entre as normas do ordenamento jurídico e a participação direta dos segmentos organizados da sociedade na definição do destino do dinheiro público.

Os princípios contidos na Constituição Federal de 1988 instituíram, no plano legal, alterações significativas nos conceitos acerca da democracia na sociedade brasileira. A previsão de participação popular na formulação de políticas sociais públicas pode ser reconhecida como inovação no que se refere a possibilidade de materialização da democracia (BANDEIRA DE MELLO, 1998; GASPARDO, 2018).

O ineditismo histórico do desenho da democracia participativa na Carta Magna se apresentou como importante contraponto à frágil democracia representativa experimentada na história do país e, em especial, contra os anos de ditadura da autocracia burguesa que havia sido derrotada no contexto de sua promulgação.

Tal ineditismo deve ser reconhecido como conquista política da luta e da mobilização dos partidos, sindicatos e movimentos sociais que foram capazes de alterar a correlação de forças na sociedade brasileira para o alcance da derrocada da Ditadura Civil-Militar e da promulgação da Constituição Federal de 1988 (SANTOS, 2009).

Entretanto, na década seguinte (1990), os impactos da adoção da agenda neoliberal pelos governos de Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso ameaçaram e mitigaram os processos de materialização dos direitos previstos na Constituição Federal.

Assim, no contexto da reestruturação produtiva, da financeirização do capital e da implantação do Estado mínimo, assistiu-se as investidas políticas do Estado e da classe que detinha o poder econômico para o desmonte dos movimentos sindicais e sociais. As capacidades de mobilização da classe trabalhadora nas suas mais diversas frentes de luta e resistência sofreram significativos reflexos (ANDERSON, 1995; BRAZ, M. & NETTO, J., 2008).

Os avanços e retrocessos da participação popular no âmbito da formulação de políticas sociais tem sido alvos de intensos debates que reconhecem a importância dos conselhos, em especial os deliberativos, para a materialização do controle social. Os conselhos, inscritos nas três esferas de governo e instituídos nas mais diversas políticas sociais setoriais, se constituíram

como espaços inovadores, desde a Constituição Federal de 1988, para garantir a participação das frações da sociedade civil organizada em paridade com a representação governamental. Assim, no contraditório cenário da luta de classes, a arena pública foi marcada pelo avanço de experiências de controle social de políticas públicas (MATEOS, 2011).

Vale destacar que, na condição de militante do Partido dos Trabalhadores desde o ano de 1986, cuja filiação institucional se deu em 1992, dentre diversos processos políticos, participamos da implantação do Orçamento Participativo em dois municípios do interior do Estado do Rio de Janeiro: em 1993 na cidade de Volta Redonda e de 2001 a 2004, quando na assessoria ao gabinete do então vice-prefeito do município de Pinheiral: Mario Russoni, filiado ao PT.

As reflexões sobre tais experiências nos fez indagar se a participação popular na formulação e no controle de políticas sociais se estendeu, de forma contundente, ao processo de elaboração e execução do orçamento público, em especial nas esferas estaduais e federais. Tais reflexões podem ser reconhecidas, então, como elementos que desencadearam as motivações para a realização do presente estudo.

Refletimos que, salvo as experiências do Orçamento Participativo levadas a cabo, em especial, nos governos do Partido dos Trabalhadores em municípios e estados específicos, a partir da Constituição Federal de 1988, parece que foi consubstanciada uma lacuna na cultura política no que se refere a necessidade da participação popular direta no desenho do destino do orçamento público (SANTOS, 2009; SANTOS; TANSCHET; VENTURA, 2020).

Entre as décadas de 1980 e 1990, acerca da participação popular na elaboração do orçamento público, pode-se observar que, num primeiro momento, em cidades cuja mobilização social tradicionalmente ocorria, seja pelas instâncias associativas populares seja pela participação nos conselhos municipais deliberativos de políticas públicas, a implantação da discussão do orçamento público (OP) alcançou um grau de sucesso maior que em cidades em que essa participação foi estimulada pela administração pública. Em um segundo momento, o cumprimento das decisões populares pela administração municipal levou, nos anos seguintes, a um aumento do interesse e da participação popular na elaboração do OP (SANTOS, 2009; SANTOS; TANSCHET; VENTURA, 2020).

Entretanto, tal compromisso da administração com as deliberações populares na formulação do OP, muitas das vezes não dependeu exclusivamente da vontade política do governante, senão da capacidade de investimento da administração daquele território. Destarte, o problema residiu na incapacidade financeira de determinado município e das regras impostas

pela legislação de regência acerca da elaboração orçamentaria. (SANTOS, 2009; SANTOS; TANSCHET; VENTURA, 2020).

Outra questão que parece relevante é que, no bojo do processo de tentativa de materialização da participação popular e do controle social no orçamento público, houve a desvalorização do seu significado político, distorções em sua implementação bem como cooptação política e orgânica das lideranças e dos representantes dos movimentos sociais e populares, articuladas fundamentalmente pelos agentes públicos com a finalidade de controlar a vontade popular e a soberania das suas decisões (SANTOS, 2009; SANTOS; TANSCHET; VENTURA, 2020).

As expectativas de ampliação das experiências de Orçamento Participativo nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), porém, se esgotaram lentamente no bojo das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil organizada, marcadas por um complexo processo de coalizão entre as classes sociais operada no âmbito do que foi denominado de fenômeno do *lulismo* (OLIVEIRA; BRAGA; RIZEK, 2010).

Entre um governo e outro do presidente Luís Inácio Lula da Silva e depois da presidenta Dilma Rousseff, perdemos uma geração inteira de brasileiros que jamais discutiram o orçamento público e não experimentaram a possibilidade de participar do exercício da democracia em sua plenitude e de repensar a democracia como participativa e não apenas representativa.

O próprio Luiz Inácio Lula da Silva, na campanha para presidência da república em 2022, reconheceu a necessidade de inclusão da participação da sociedade na construção da proposta do orçamento público como medida inédita tendo em vista as impossibilidades de fazê-lo nos seus governos anteriores. Leiamos as transcrições de seus discursos:

Eu estou tentando encontrar um jeito de fazer o orçamento participativo para acabar com o orçamento secreto. Eu estou tentando ver como é que eu vou criar mecanismos para que o povo brasileiro possa, **quem sabe agora**, participar da execução do orçamento. Quando a gente chegar no Congresso com a proposta do orçamento, não será o orçamento do Ministério da Fazenda, do Planejamento, mas será um projeto de orçamento com a participação da sociedade...para o povo dizer como quer e para que quer...qual é a obra prioritária? Em que Estado ela deve ser feita? Sabe? **Nós vamos ter que evoluir!** (LULA, 2022 A, s/p; grifos nossos)

(...) **Já que a gente não tinha condições de fazer o orçamento participativo**, que é uma coisa nós vamos tentar fazer agora, como forma de acabar com o orçamento secreto, é tentar criar um jeito da

sociedade poder participar do orçamento (LULA, 2022 B, s/p; grifos nossos).

Após a Constituição de 1988, assistiu-se alterações das legislações existentes em torno da questão do orçamento público. Os entes federados, em especial as prefeituras municipais, tiveram que se adequar e se enquadrar às normas de fixação e previsão de despesas a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei complementar nº101 (BRASIL, 2000). Foi necessário nova adequação frente a Emenda Constitucional nº 100 de 2019 (BRASIL, 2019), que estabeleceu que as emendas individuais de autoria dos Deputados e Senadores são de execução obrigatória pelo poder executivo, cujo regramento foi seguido por alguns entes federativos (estados e municípios). Relativamente a esta segunda norma mencionada, o poder de decidir sobre os investimentos foi redirecionado ao Poder Legislativo, impondo, de certa forma, o desestímulo à participação popular.

Ademais, em 2018, havia sido aprovado o teto de gastos e a limitação, por vinte anos, dos investimentos nas áreas de saúde, educação e assistência social entre outros, e mais recentemente o controverso “orçamento secreto”, que significaram uma derrota no que se refere ao avanço da democracia participativa constituindo-se em mais um entrave à sua implementação.

Frente a essa problemática, consideramos relevante realizar estudo sobre os rebatimentos das normas de elaboração do orçamento público face a participação popular na constituição da peça orçamentária. A intenção é a de analisar as normas no ordenamento jurídico brasileiro referentes às regras de elaboração das peças orçamentárias públicas na perspectiva de identificar a sua relação com a garantia da participação popular.

Nesse sentido, produzimos a seguinte indagação: quais os rebatimentos das atuais regras de elaboração e aplicação de recursos públicos no processo de participação popular na designação do orçamento das administrações públicas?

Diante do ordenamento jurídico referentes às regras de elaboração das peças orçamentárias públicas desde a Constituição de 1988, em especial a Lei Orçamentária Anual, construímos a hipótese de que as normas que regulamentam a elaboração do orçamento público mitigaram a participação popular nas administrações, o que desencadeou, via de regra, uma distorção entre a vontade do povo e o destino do orçamento público.

O estudo desta temática mostra-se relevante, do ponto de vista acadêmico, na medida em que se faz necessário compreender a legislação de regência que regulamenta a elaboração e execução das leis que compõem o orçamento público e sua relação com a participação popular na escolha das prioridades em investimentos, em políticas públicas e na distribuição de serviços.

Tal relação entre Estado e Sociedade, consubstanciada em primeiro lugar na escolha popular, através do voto do projeto de sociedade que se quer ver implementada e num segundo momento, especialmente quando o governante se dispõe a discutir com a sociedade o modo de implementar tal projeto, se baseia na relação de confiança estabelecida tanto no primeiro quanto no segundo momento de que as expectativas populares serão alcançadas.

O estudo visa estabelecer em que momento da dita relação tais expectativas não se consolidam e acabam por desgastar e desestimular a participação popular nas decisões sobre orçamento especialmente em razão das regras dispostas para a sua elaboração e cumprimento. Desmistificar o ônus da administração pública calcada na falta de verbas e na ordem jurídica que impedem o atendimento às diversas reivindicações dos administrados e ao mesmo tempo entender como isso é entendido por eles, sobretudo em razão da frustrada expectativa de aplicar e ampliar a democracia participativa.

Mais do que apreender e dominar o conteúdo e os dispositivos enunciados por uma determinada legislação deve-se assumir o desafio de desvelar os processos sociais que produzem o conjunto de leis existentes, compreendendo, desta forma, que qualquer legislação é um produto sociocultural-político-econômico, forjado na relação Estado-Sociedade (ENGELS; KAUTSKY, 2012).

Sendo assim, travar debates acerca das normas que regulamentam o orçamento público e, *via de regra*, a participação popular na sua elaboração é de extrema importância tendo em vista que, em última análise, produz conhecimento sobre a própria configuração e dos limites da participação popular nas decisões de governo.

Nessa perspectiva, estabelecemos como objetivo geral do estudo, conhecer os rebatimentos das normas de elaboração e execução do orçamento público face a participação popular na constituição da peça orçamentária.

Desta forma, no âmbito do presente estudo, desenhamos os objetivos específicos ora listados:

- Estudar a matéria inscrita na legislação para compreender as mudanças contemporâneas no modo de organização do orçamento público;
- Capturar as análises dos autores do campo do direito e da sociologia acerca das normas, no ordenamento jurídico brasileiro, referentes às regras de elaboração e execução das peças orçamentárias públicas.
- Apreender a relação entre os dispositivos enunciados pela legislação de regência e a sua efetividade acerca da participação popular na elaboração do orçamento público;

Na perspectiva do alcance dos objetivos propostos no planejamento do estudo, identificamos a análise documental como ferramenta de pesquisa projetada para a realização de estudo.

A análise documental possibilitou, no caso desta pesquisa, o inventário sobre as normas que regulamentam os recursos orçamentários bem como as análises dos autores do campo do direito e da sociologia acerca dessas normas, no ordenamento jurídico brasileiro, referentes às regras de elaboração das peças orçamentárias públicas, em especial a Constituição Federal e suas emendas relativas ao tema, as leis 4.320/64, Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e demais legislações de regência;

Tal análise documental contribuiu para obtenção das respostas às indagações que motivaram a realização do estudo. As leis e normativas emitidas pelo executivo federal sobre orçamento público desde a Constituição Federal de 1988 bem como produção de autores do campo da sociologia e do direito constitucional e administrativo foram utilizadas como fonte para a realização da pesquisa.

As leis e normativas sobre a matéria proposta no estudo foram acessadas por meio de buscas eletrônicas, nas plataformas digitais do Governo Federal, nos sítios onde foram publicadas.

Assim, a pesquisa utilizou, essencialmente, como instrumento a análise documental. Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) definem a análise documental como, “(...) um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 5).

Os referidos autores compreendem que documentos podem conter informações concretas que, capturadas pelo pesquisador, sirvam de base para responder as indagações que desencadearam a projeção do estudo. A análise documental, nessa perspectiva, objetiva identificar e perquirir o teor contido em determinado documento a partir das questões e hipóteses de interesse do pesquisador.

No caso do estudo proposto, utilizamos documentos oficiais. Em específico, foram utilizadas as legislações e normativas sobre o orçamento público. Após a identificação das legislações e normativas existentes acerca da temática, foi feito ordenamento remissivo de tais documentos, passando para identificação e análise dos conteúdos das normas que regulamentam a previsão dos recursos orçamentários com vista ao alcance dos objetivos da pesquisa.

As produções analíticas sobre as legislações e temáticas feitas por autores do campo da sociologia e do direito foram acessadas por meio de pesquisa em publicações eletrônicas. Foram

utilizados descritores que favoreceram o acesso a artigos e livros publicados acerca da temática e por meio de busca simples em números ou volumes de revistas indexadas, de conteúdos relacionados à temática, disponibilizadas em *sites* de instituições de ensino, partidos políticos, movimentos sociais e afins.

Assim, no primeiro capítulo, elucidamos o debate acerca da relação entre Capitalismo, Estado, Direito e Democracia na perspectiva de construir referências que consideramos fundamentais para a discussão pretendida no estudo. No segundo capítulo, apresentamos o inventário realizado sobre a legislação de regência do orçamento público e o debate dos autores sobre a matéria, conforme proposto. No terceiro capítulo, explicitamos as análises realizadas a partir do material pesquisado, que se constituíram respostas às indagações que motivaram a realização do estudo e logo em seguida passando as considerações finais.

2. Estado, Direito e participação popular: a frágil democracia brasileira

2.1. A relação entre Estado, Democracia e Direito no marco do capitalismo

O modo de produção capitalista se constitui, desde o século XV, como forma historicamente construída pelas sociedades ocidentais para produção e reprodução das condições materiais da existência humana (LESSA, 1999).

Enquanto sistema que produz excedentes para o atendimento das necessidades materiais e imateriais, o trabalho se realiza pela divisão da sociedade em classes sociais, cuja relação estabelecida é marcada pelo poder que obriga um grupo a entregar a outro os bens, riquezas e serviços produzidos coletivamente com base no assalariamento (LESSA, 1999).

Especificamente, no capitalismo, a acumulação do capital se transmuta no objetivo primeiro da organização da produção, em detrimento do atendimento das necessidades dos homens e o desenvolvimento das capacidades humanas de toda ordem.

Assim, uma classe social se apropria de forma privada dos meios e frutos do trabalho enquanto a outra classe social tem apenas a força de trabalho para vender. A expansão da riqueza de poucos tem sua gênese na produção da pobreza de muitos. Em outras palavras, é o aumento da miséria dos trabalhadores que garante o aumento da riqueza da classe que detém os meios de produção (LESSA, 1999).

Forjadas pelas suas respectivas inscrições no âmbito da produção, as classes sociais expressam, então, interesses antagônicos. Se a classe que detém os meios de produção almeja o lucro e, assim, desencadeia mecanismos para garantir a acumulação do capital, a classe que vende sua força de trabalho intenciona usufruir dos bens e riquezas de toda ordem que são por ela produzidos. Em condições desiguais, na arena pública, travam suas lutas, estabelecendo as formas de enfrentamento de uma classe contra a outra (DURIGUETO & MONTAÑO, 2011).

As lutas de classes expressam, então, os polos opostos onde se localizam as classes sociais que emergem da sociedade do capital. Tais lutas são configuradas pelas contradições entre capital e trabalho e se particularizam nos movimentos históricos que explicitam o desenvolvimento ou a recessão das forças produtivas (DURIGUETO & MONTAÑO, 2011).

Na primeira seção do Manifesto Comunista, encontramos a célebre frase “A história de todas as sociedades até agora tem sido a história das lutas de classe” (ENGELS & MARX, 1998, p. 8).

A entrega do fruto do trabalho a outrem, que explicita uma das facetas da exploração que configura a relação entre as classes sociais, demandou a produção e reprodução de relações específicas capazes de oferecer sustentabilidade e legitimidade a tal mecanismo.

Práticas e saberes, inscritos em uma complexa rede de instituições, foram constituídos para encobrir e falsear as relações de opressão e exploração engendradas para garantir o desenvolvimento da sociedade do capital (LESSA, 1999).

O Estado moderno pode ser reconhecido como importante estratégia para a materialização dos interesses de classes no processo de organização da vida social. No âmbito do modo de produção capitalista, se constituem como mecanismos para reificar os interesses dos segmentos da classe dominante que detém o poder econômico.

O Estado se constitui de diversos grupos que expressam interesses variados e, desta forma, não encontra possibilidades de se manter neutro. No plano do discurso, assume a tarefa de administrar as diversas demandas conflitantes que se apresentam no corpo social. O fetiche é o de que o Estado defende os interesses nacionais, promovendo a mediação entre as classes sociais (SOARES, 2008).

Entretanto, conforme cita Lenin (2008), “o Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes” (LENIN, 2008, p. 47). Assim, na sociedade do capital, o Estado se transmuta no principal mecanismo para preservar as relações de propriedade e de produção (MORENO, 2008).

Citar a frase de Engels e Marx (1998) acerca do poder do Estado moderno é fundamental para compreender a sua relação com as classes sociais: “um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo (ENGELS & MARX, 1998, p. 10). Coutinho (2007), nessa perspectiva marxista de análise, considera que a função do Estado está vinculada a necessidade de conservar e reproduzir a divisão da sociedade em classes sociais.

Moreno (2008) assevera que o Estado está inscrito no que Marx denominou de superestrutura que, segundo ele, é o campo que aglutina a organização de todas as atividades da sociedade e não apenas àquelas que estão vinculadas ao desenvolvimento das forças produtivas (infraestrutura) e relacionadas com a organização da vida econômica (estrutura). Assim, é na superestrutura que as diferenças de classes se evidenciam, sendo que o Estado aparece como principal interventor em todas as dimensões da vida social.

Meszáros (2002) analisa que o Estado, desta forma, garante as condições gerais para extração do trabalho excedente, voltando suas ações para promover a coesão entre as unidades produtivas econômicas, ou seja, “é uma estrutura de comando político abrangente do capital” (MESZÁROS, 2002, p. 59).

Segundo Coutinho (2007), se Engels & Marx postulam que a natureza da estrutura do Estado se manifesta por meio do monopólio legal e/ou de fato da coerção e da violência,

Gramsci (1991) alarga tal análise quando demonstra que a composição política do Estado é também a própria sociedade.

Portanto, o Estado em sentido amplo, “com novas determinações”, comporta duas esferas principais: a *sociedade política* (que Gramsci também chama de “Estado em sentido estrito” ou de “Estado de coerção”), que é formado pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, e que se identifica como os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executiva e policial-militar; e a *sociedade civil*, formada precisamente pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc. (COUTINHO, 2007, p. 76)

O Estado tem, então, caráter contraditório na medida em que representa os interesses dos diversos segmentos da classe dominante, mas também incorpora os interesses daqueles que compõem a classe trabalhadora. Nessa perspectiva de análise, o poder do Estado emana da sociedade civil (e assume a função de produzir consenso entre as classes sociais) como também da sociedade política (cuja função é a de exercer a coerção).

A unicidade das duas dimensões, no bojo do Estado, depende da forma como um determinado grupo demonstra sua supremacia por meio da dominação (sociedade política) e por meio da direção social (sociedade civil) (COUTINHO, 2007). Nos dizeres de Coutinho (2007):

O termo supremacia designa o momento sintético que unifica (sem homogeneizar), a hegemonia e a dominação, o consenso e a coerção, a direção e a ditadura, ou vice-versa, depende da autonomia relativa das esperas superestruturais, da predominância de uma ou de outras, predominância e autonomia que, por sua vez, dependem não apenas do grau de socialização da política alcançado pela sociedade em questão, mas também da correlação de forças entre as classes sociais que disputam entre si a supremacia. (COUTINHO, 2007, p. 78)

Os aparelhos de repressão possibilitam que a classe dominante, pela via do Estado, imponha sua dominação por meio de práticas coercitivas e, desta forma, garanta a disciplina sob aqueles que expressam qualquer tipo de reação que signifique ameaça à ordem dominante. Em tempos de crise de comando e de direção, a coerção é estendida para toda a sociedade. Noutro polo, a supremacia também é processada por meio de intervenções que objetivam a produção do consentimento dos subalternos. Essas intervenções se dão no campo da sociedade civil com vistas à hegemonia da classe dominante, que se alcança, no âmbito do Estado, pela capacidade de um grupo imprimir direção social que expresse o consenso e aceitação de todos.

A formação do consenso depende de uma base institucional que seja mediadora entre a estrutura econômica e a sociedade política (COUTINHO, 2007).

Assim, é na relação entre a sociedade política e a sociedade civil, marcada pelo antagonismo e reciprocidade, que se processa a constituição de esferas públicas que possibilitam a socialização da participação política (COUTINHO, 2007). Tal chave de análise nos faz compreender que, assim, as diversas instituições e grupos que compõem a sociedade disputam a hegemonia para garantir seus interesses.

A organização da classe trabalhadora, que publiciza suas reivindicações contra as desigualdades que vivencia, compõe tal participação política. Entretanto, a classe dominante exige a construção e desconstrução de estratégias para contê-la.

A classe social hegemônica, controlando o conjunto da sociedade política e da sociedade civil, combina a coerção e o consenso para obter a aceitação pelas classes subalternas de um dado tipo de organização econômico-social; portanto organizando politicamente a sociedade realizando a unidade social (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 25)

Assim, o controle da reação da classe trabalhadora, pela via do poder do Estado, se transmuta em necessidade da classe que se apropria dos meios de produção e frutos do trabalho para manter e/ou expandir a base e a ordem que garantem a acumulação do capital.

O acesso aos frutos do trabalho coletivo se mantém seletivo e direcionado a determinadas parcelas privilegiadas da população. O Estado, no âmbito do modo de produção capitalista, tem a função de alienar a classe trabalhadora do acesso à riqueza social, econômica, cultural e política por ela produzida.

A democracia não pode ser compreendida como efetiva enquanto regime político de um Estado que serve ao capital, ou seja, não significa o alcance da cidadania enquanto “capacidade conquistada (...) por todos os indivíduos de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado” (COUTINHO, 2005, p. 42)

Coutinho (2005) assevera que, desde Rousseau, a democracia tem sido “concebida como como a construção coletiva do espaço público, como a plena participação consciente de todos na gestação e no controle da esfera política” (COUTINHO, 2005, p. 42). O autor analisa, então, que a democracia é a mais exitosa tentativa criada para a superação da alienação do acesso à esfera política. No mesmo diapasão de análise, Coutinho (2005) chama a atenção para o caráter histórico de tal processo, ressaltando que deve ser identificado como resultado de luta permanente das classes subalternas.

Marshall (1967) postula que os processos de reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais estão atrelados a correlações de forças entre os diferentes grupos que compõem uma determinada sociedade. O autor analisa que a afirmação dos direitos civis esteve vinculada à luta da burguesia nascente, na gênese do capitalismo na Europa, para impor limites ao poder estatal entre os séculos XVII e XVIII. A luta pelos direitos políticos, no século XIX, de acordo com o autor, esteve relacionada à necessidade de estender a participação política no exercício do poder público. Os direitos sociais, somente afirmados no século XX, também foram frutos da luta dos trabalhadores, em especial após a Segunda Guerra Mundial. Segundo Marshall (1967), os direitos sociais compõem, então, o terceiro nível de direitos de cidadania, mantendo relação com a ideia de garantir o usufruto dos cidadãos à riqueza socialmente produzida.

As lutas entre as classes sociais marcam, então, as disputas entre os grupos que ascendem o poder do Estado e os grupos que compõem a sociedade civil. Projetos políticos são desenhados no bojo de tais disputas, marcados por uma complexa rede de confluências e divergências nas práticas políticas.

Utilizamos aqui a definição de Dagnino (2004) sobre projetos políticos:

Estamos usando o termo projetos políticos num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos (DAGNINO, 2004, p. 144)

Nesse sentido, foram as lutas permanentes das classes subalternas por melhores condições de vida e de trabalho que produziram contra hegemonia capaz de inscrever suas reivindicações na arena pública e alterar a correlação de forças hegemônicas inscritas pela classe dominante no âmbito do Estado. Nas brechas das contradições que desenham as relações sociais, as classes subalternas fazem valer seus projetos políticos em determinadas conjunturas (COUTINHO, 2005).

Acerca da processualidade histórica que configuram as disputas políticas entre os diferentes grupos que compõem a sociedade civil é importante destacar que a classe subalterna pauta a vinculação entre o reconhecimento de cidadania, enquanto acesso e gozo das riquezas de toda ordem produzidas coletivamente, e a concepção de democracia (COUTINHO, 2005).

Entretanto, os direitos sociais foram os mais tardios a serem reconhecidos no plano legal (MARSHALL, 1967) pelas sociedades ocidentais modernas. A própria concepção de democracia, que foi engendrada pelos pensadores modernos e que se tornou hegemônica, revela

a regulação operada para dissociar o sentido da democracia do significado de cidadania (COUTINHO, 2005).

A noção moderna de democracia e a constituição dos regimes políticos democráticos significam, então, concessões da classe dominante que, em determinados contextos históricos, necessitam produzir consensos e consentimentos da classe subalterna à manutenção da ordem do capital. O Estado, no âmbito do modo de produção capitalista, não opera uma democracia efetiva. A democracia, enquanto regime político, é uma concessão da classe que detém o poder econômico para preservação de sua hegemonia frente a necessidade de controle do movimento da classe trabalhadora (DEMIER & GONÇALVES, 2017).

Demier & Gonçalves (2017) afirmam que Lenin, na obra “O Estado e a Revolução” publicada em 1917, realiza crítica à democracia constitucional, liberal e representativa e demonstra como esse regime político é constituído de variados mecanismos que restringem e excluem a classe trabalhadora da própria participação política. Segundo os autores, “esses elementos permitiram Lênin (1974: 476) concluir, em uma linguagem direcionada para a agitação política, que o regime democrático-liberal é uma “democracia mutilada, miserável, falsificada, uma democracia só para os ricos, para uma minoria” (DEMIER & GONÇALVES, 2017, p. 2362)

Nessa perspectiva de análise, a democracia é, no âmbito do Estado capitalista, liberal-representativa e se constitui como uma das formas políticas que podem ser assumidas historicamente e que pode dar lugar a diferentes tipos de governos. A questão é que a classe dominante pode lançar mão de uma determinada forma política e de um determinado tipo de governo de acordo com seus interesses e necessidades vinculadas à acumulação do capital. (DEMIER & GONÇALVES, 2017)

Demier e Gonçalves (2017) analisam que, desde o final do século XX, o próprio movimento intelectual crítico da classe trabalhadora naturalizou o modelo representativo-liberal no contexto em que a maioria dos países ocidentais consolidou a democracia liberal, reduzindo “a democracia atualmente existente se apresenta, ao fim e ao cabo, como única forma possível de organização política da espécie humana” (DEMIER & GONÇALVES, 2017, p. 2364). Tal reducionismo corroborou, de acordo com Demier & Gonçalves (2017), para esvaziar a compreensão de que as instituições formais e parlamentares são atravessadas pelos interesses de classe, reconhecendo tais instituições como terreno preferencial para atuação política das classes subalternas.

Demier & Gonçalves (2017) asseveram a importância de compreender o Estado enquanto fenômeno histórico-social e, desta forma, analisar que os seus regimes políticos e

governos não possuem uma natureza pura, mas sim combinada, cuja predominância é determinada pela luta de classes. Vale a leitura das assertivas dos autores:

Desse modo, regimes democrático-burgueses, nos quais os elementos democráticos mostram-se, logicamente, majoritários, podem, por vezes, conter elementos ditatoriais (residuais ou em fermentação) em proporção inferior àqueles, o que é possível de ser percebido quando observamos democracias liberais que apresentam aspectos como uma exagerada força do Poder Executivo e da burocracia na condução do país, a subordinação do Legislativo e de seus partidos às imposições do Executivo, uma participação quase incontinente das Forças Armadas nos assuntos políticos, e severas limitações às atividades sindicais e políticas da classe trabalhadora por meio de repressão policial ou de normatizações restritivas. (DEMIER & GONÇALVES, 2017, p. 2366)

Desta forma, a naturalização do regime democrático, no âmbito do Estado capitalista, pode contribuir para escamotear os seus traços ditatoriais. Nesse sentido, tal regime democrático deve ser compreendido como democracia liberal.

Elucidando as formulações de Gramsci, Demier & Gonçalves (2017) analisam que, em determinados contextos históricos, a classe dominante identifica a necessidade de se tornar classe dirigente, em especial quando a sociedade civil ocupa espaços significativos na arena pública e na disputa política. Conferir a direção política, tanto aos segmentos da classe dominante quanto aos segmentos da classe trabalhadora considerados ameaçadores à ordem do capital, se constitui como requisição para transmutar o projeto particular da burguesia como o projeto geral de nação.

Essa capacidade hegemônica alcançada por certas frações do capital, conferindo à burguesia um papel de classe dirigente no cenário nacional, criava, na perspectiva gramsciana, as condições para uma forma de dominação político-social calcada numa combinação relativamente equilibrada de elementos coercitivos e consensuais (DEMIER & GONÇALVES, 2017, p. 2368)

Especificamente, após a Segunda Guerra Mundial, assistiu-se a expansão das democracias representativas nos países europeus de capitalismo central, no bojo da construção do chamado de Estado de Bem-Estar Social. Em oposição a soberania popular, a democracia representativa conta com a passividade das massas de trabalhadores, que delega seus poderes por meio do sufrágio universal. Aos “eleitos”, do executivo ou do legislativo, são concedidos poderes que, inclusive, os legitimam para a tomada de decisões contrárias aos interesses majoritários de quem os elegeu, cujas intencionalidades e propósitos revelam a capilaridade de

influência das frações da classe dominante nos processos decisórios (DEMIER & GONÇALVES, 2017)

A passividade das massas se alcança, além do sufrágio universal, pelo espriamento do reconhecimento, no plano legal, dos direitos políticos, civis e sociais bem como da necessidade de implementação de políticas públicas que incorporem parte das reivindicações inscritas nas lutas dos segmentos que compõem a classe trabalhadora.

Dialeticamente, foram as cruentas lutas do movimento operário e dos oprimidos em geral que tornaram possível a edificação do regime democrático-liberal tal como este se edificou no pós-guerra. Em síntese: ainda que sua existência só tenha sido alcançada por meio de décadas e décadas de lutas dos trabalhadores pela efetivação de direitos sociais, civis e políticos, a democracia representativa, enquanto uma das formas políticas assumidas pelo Estado capitalista, não deixa de ser, nunca, uma forma de dominação política do capital sobre o trabalho (DEMIER & GONÇALVES, 2017, p. 2372)

Assistimos, entretanto, a crise das democracias liberais representativas desde a entrada do século XXI. Podemos afirmar que a crise do sistema de representação política está inscrita no próprio ocaso da democracia liberal (CASTELLS, 2018).

O desgaste das democracias contemporâneas e a consequente perda de legitimidade dos governantes, segundo Castells (2018), tem sido desenhado por diversas tendências, dentre elas: a deslegitimação da participação social na gestão pública, que afasta os governantes dos governados; o processo de judicialização da política, que confere centralidade ao Poder Judiciário enquanto instância decisória de impasses e questões eminentemente políticas; o movimento de ocupação de cargos políticos por militares; a crescente punição e encarceramento da população, caracterizados pela crescente criminalização da pobreza; as constantes ameaças e ataques aos direitos humanos, numa crescente onda de práticas misóginas, machistas, racistas, homofóbicas, patriarcais e moralistas etc.

O esgotamento do sistema político formal e a crise de legitimidade, de acordo com Castells (2018), se manifestam de diferentes formas nas democracias das sociedades europeias e das américas. Assim, experimentamos, no século XXI, a derrocada da democracia e a ascensão de expressões antidemocráticas no mundo e, desde 2016, na recente democracia brasileira.

O referido autor aponta fatores comuns que podem ser reconhecidos enquanto desencadeadores da crise da democracia liberal: 1) a crise do Estado-Nação, provocada pela globalização da economia e pelo desenvolvimento das tecnologias da informação, que resultou na constituição do Estado-Rede (como, por exemplo, a União Europeia), que não produziu identidade cultural comum entre os países e não foi capaz de implantar sistema de participação

social com vistas ao controle democrático; 2) o atual modelo de acumulação de capitais, sustentado pelo processo de financeirização do capital e superexploração da natureza, que se reproduz às custas do desemprego, do empobrecimento e do endividamento de significativa parcela da população.

Castells (2018) analisa que os governantes e governados não mais estabelecem vínculos capazes de garantir a legitimidade política, afirmando que estamos diante de um colapso gradual do modelo representativo. Mas consideramos importante questionar: de que “governados” estamos falando?

Demier & Duriguetto (2017) nos ajudam a refletir que tanto a ascensão quanto o ocaso da democracia liberal nos moldes do regime representativo são resultados de processos históricos, inscritos na dinâmica da acumulação do capital.

A ascensão da democracia liberal representativa, com características participativas em algumas experiências de alguns países, emerge após a Segunda Guerra Mundial nos países do então chamado primeiro mundo no bojo das mutações do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista. Aquele novo padrão instituído para garantir a acumulação do capital exigiu, dentre outros, novos padrões de regulação social.

O Estado assumiu centralidade na organização da economia e, na perspectiva de alargar a base de sustentação e legitimação daquele novo padrão produtivo, incorporou, ainda que de forma seletiva, as demandas dos trabalhadores organizados nos seus sindicatos. A regulação estatal instituiu a estratégia de produção de consenso entre as classes sociais, o que estabeleceu pacto social de colaboração com vistas ao reconhecimento de direitos políticos e sociais. O Estado de Bem-Estar Social europeu se constituiu enquanto exemplo clássico do apogeu das estratégias de legitimidade política via expansão das políticas sociais (DEMIER & DURIGUETO, 2017).

Entretanto, o modelo fordista/keynesiano apresentou sinais de esgotamento frente a crise de acumulação do capital nos anos de 1970. Assim, o ocaso desse modelo da democracia liberal pode ser reconhecido enquanto estratégia que, dentre outras, objetivou a retomada do processo de acumulação. A implementação da chamada agenda neoliberal provocou mutações na democracia liberal, que se tornou mais imune à participação e pressões da classe trabalhadora por direitos e reformas sociais (DEMIER & DURIGUETO, 2017).

Segundo Demier & Duriguetto (2017) ocorreu a blindagem da democracia. Ainda que mantida a representatividade política do ponto de vista formal, materializada por eleições, a democracia liberal se tornou impermeável às demandas e a participação populares. A prescrição de contrarreformas, que desregulam os direitos sociais, induziu a redução do

financiamento de políticas públicas com vistas a reversão da queda das taxas de lucros e a consequente valorização do capital (DEMIER & DURIGUETO, 2017).

Os núcleos políticos decisórios descartam as expectativas da classe trabalhadora postas nos processos eleitorais no mesmo passo que ampliam as ações coercitivas no trato destinado as suas demandas. A crescente criminalização do movimento social bem como o aumento dos casos de assassinatos de seus líderes, dentre outros, são processos que expressam as mutações na relação entre o Estado e os seguimentos organizados da classe trabalhadora.

Deste modo, são impostas limitações ao uso democrático do sistema político, que passa a ser destinado, de forma explícita, para atendimento dos interesses dos grupos que representam o poder econômico, em especial àqueles vinculados ao setor financeiro.

No diapasão dessas reflexões, podemos afirmar que os limites da democracia representativa têm sua gênese na própria funcionalidade e utilidade a ela atribuída pela dinâmica do processo de acumulação do capital.

Assim, no bojo da democracia liberal-representativa, a formalização, nas cartas constitucionais, dos direitos civis/ políticos/sociais e a previsão legal de implementação de políticas públicas arvoram a ideia de igualdade jurídica, o que abre as possibilidades para a coexistência da democracia formal com a produção de desigualdades sociais intrínsecas ao capitalismo.

Aliaga & Bianchi (2011) analisam que as concepções sobre as funções do Estado e do Direito representam, dessa forma, estratégias para universalizar os interesses da classe dominante para que apareçam como de toda a sociedade. Segundo os autores, a análise Gramsciniana possibilita descortinar o quanto o Direito, em específico, se constitui como possibilidade de conversão da violenta expropriação a que a classe trabalhadora é submetida em ato de adesão voluntária individual ao mercado sob o manto da igualdade jurídica entre quem vende e compra a força de trabalho.

O consenso em torno da justiça e do direito, portanto, libera o Estado do uso contínuo da força para manter a reprodução do modo de produção capitalista, de forma que ele não possuiria mais apenas uma função repressora, mas também uma função educativa, de produtor de consentimentos (ALIAGA & BIANCHI, 2011, p. 31)

A igualdade jurídica é necessária à acumulação capitalista na medida que possibilita a extração da mais valia de forma silenciosa visto que, se os sujeitos são reconhecidos como iguais perante a lei, assinam o contrato de trabalho em condições de igualdade.

Poulantzas (1977) analisa que as estruturas jurídicas do Estado capitalista não reconhecem a existência de classes sociais e sim de cidadãos que, individualmente, assinam um contrato, em especial no mundo do trabalho, o que produz o fetiche da igualdade jurídica, processo que nomeia de “efeito do isolamento”.

A cisão entre o coletivo e o individual corrobora para o isolamento da forma de agir tanto no plano econômico quanto no plano político. O trato jurídico-político é destinado ao sujeito de modo individual na medida em que reconhece o seu status jurídico de cidadão. A função da lei é a de individualizar o sujeito na perspectiva de capturar suas demandas e inscrevê-las em um plano abstrato, esvaziando o sentido de seu pertencimento de classe (POULANTZAS, 1997).

Lima (2004) analisa que, nas sociedades democráticas-liberais, a igualdade é reconhecida no plano legal, o que permite que as desigualdades sociais sejam justificadas pelo desempenho individuais dos cidadãos nas complexas relações forjadas pelo mercado.

Mascaros (2002) afirma que o direito é configurado a partir do interesse de uma determinada classe social e, na sociedade regida pelo capital, representa os interesses da classe dominante. A norma, segundo suas análises, não é produzida *à priori* pelo jurista, mas são reflexos da correlação de forças que emana da luta de classes.

Da mesma forma que o Estado, o direito não nascerá da vontade geral -portanto não é fundado no contrato social, nem numa pretensa paz social ou congêneres -, e não terá definitivamente, nada em comum com as modernas teorias do direito que o fundaram num direito natural e eterno e de caráter racional. Toda lógica do direito não está ligada às necessidades do bem comum nem a verdades jurídicas transcendentais. Está intimamente ligada sim à própria práxis, à história social e produtiva do homem. (MASCAROS, 2002, p. 119).

Engels e Kautsky (2012) nos fazem compreender que o fetiche do direito produz a falsa ideia de que as normas formalizadas pelo Estado são precursoras dos fatos econômicos e não resultados deles. Os autores analisam que tal fetiche se espalhou, inclusive, para o movimento operário, tomando como objeto de análise as primeiras formações partidárias do seu tempo. Segundo eles, os teóricos vinculados ao movimento operário vislumbraram a possibilidade do alcance da igualdade social pelo ordenamento jurídico, o que embaraçou a visão da classe trabalhadora acerca da relação entre a precariedade de suas condições de vida e suas condições de trabalho. “Algo muito diferente é a reivindicação de que os meios de produção e os produtos devam pertencer à coletividade trabalhadora (ENGELS E KAUTSKY, 2012, p. 29).

2.2. Capitalismo, Estado e Democracia: o caso brasileiro

Fiori (2020) é quem postula que, na hierarquização do sistema interestatal capitalista, os Estados economias nacionais são divididos em três grupos: 1) as economias nacionais que se desenvolvem sob efeito imediato do seu líder e tem acesso privilegiado aos mercados e aos capitais da potência dominante; 2) as economias nacionais que mudaram sua posição hierárquica porque aumentaram sua participação na riqueza mundial por meio de políticas ostensivas de crescimento econômico em períodos de bonança internacional; 3) as economias nacionais que, apesar de criarem ciclos de crescimento, aumentar a renda *per capita* e se industrializar, não deixam de ser periférico em relação ao poder global.

O postulado do referido autor é o de que o desenvolvimento desigual das economias capitalistas que se formaram na Europa e fora daquele continente se deu a partir da expansão mundial do poder das economias nacionais europeias desde os séculos XII e XIII. Analisa que o regime capitalista foi forjado no sistema competitivo de acumulação de poder e de riqueza estabelecido entre as unidades territoriais expansivas da Europa que, por sua vez, formaram os estados economias nacionais e que, portanto, não emergiram de forma isolada.

Desde o início, o movimento de internacionalização dos seus mercados e dos seus capitais se deu junto à expansão e à consolidação dos grandes impérios marítimos e territoriais dos primeiros estados europeus. E, desde então, foram sempre esses estados expansivos e ganhadores que lideraram a acumulação do capital em escala mundial. Esses primeiros estados nasceram e se expandiram para fora de si mesmos, de forma quase simultânea. Enquanto lutavam para impor seu poder e sua soberania interna, já se expandiam e conquistavam novos territórios, construindo seus impérios coloniais. Por isso, pode-se dizer que o “imperialismo” foi uma força e uma dimensão constitutiva e permanente de todos os estados e do próprio sistema interestatal europeu (FIORI, 2020, p. 11).

Assim, conforme analisa Fiori (2020), foi esse movimento que emerge na Europa que produziu hierarquização do sistema, cujos “Estados/impérios” formaram as chamadas “grandes potencias”, que mantiveram, paradoxalmente, entre si relações complementares e competitivas. Tal paradoxo, entretanto, não impediu a estabilidade da composição interna do núcleo formado pelos Estados/império tendo em vista o contínuo processo de concentração do poder. Segundo Fiori (2020) foi, então, o poder expansivo de alguns Estados e economias nacionais europeus que colonizaram o mundo e internacionalizou a economia capitalista.

Fiori (2020) analisa que, no processo de expansão do sistema interestatal capitalista, o poder dos “*grandes predadores*”, que incluiu os EUA após a Segunda Guerra Mundial,

emergiu, dentre outros, das ‘barreiras à entrada’ de novos ‘sócios’ que foram sendo criadas e recriadas pelas potências ganhadoras ao longo dos séculos” (FIORI, 2020, p. 11).

Então, os “de baixo” - aqueles países que ficaram em posição inferior na hierarquia do sistema interestatal capitalista - chegaram ao final do século XX sem superarem a pobreza e as desigualdades sociais, apesar de terem adquirido autonomia no ápice da universalização de tal sistema que ocorreu desde o realinhamento progressivo do poder levado a cabo a partir do fim da Segunda Guerra Mundial.

Fiori (2020) analisa que os processos de acumulação do poder global de alguns países da Europa e dos EUA e da globalização produtiva e financeira dependeram, desde meados do século XX, da multiplicação do número dos Estados nacionais no bojo do sistema: “a maior parte destes novos estados havia sido colônia europeia, e depois de sua independência permaneceram sob a camisa de força da Guerra Fria” (FIORI, 2020, p. 9). Assinala que, entretanto, as diferenças entre tais estados são notórias se comparado suas dimensões e população, o seu poder e riqueza bem como sua capacidade de defesa da soberania.

Podemos analisar, então, que o status de colônia ou o status de Estado atribuídos aos “de baixo” dependeram dos interesses políticos e econômicos dos “de cima”. Tanto na condição de colônia ou de Estado nacional, foi mantida a funcionalidade dos países inscritos na periferia do sistema: *alimentar* o poder e a riqueza daqueles que ocuparam ou ocupam o topo da hierarquia do sistema interestatal capitalista, cujo monopólio, dentre outros, das “tecnologias de ponta” foi essencial para o aumento dos seus respectivos excedentes econômicos e capacidade de defesa e ataque. É o caso do Brasil.

Se é a pobreza dos países “de baixo” que alimenta a riqueza dos países “de cima” por meio da manutenção de uma política e de uma economia com características altamente subsidiárias e dependentes, a superação da pobreza e das desigualdades sociais se constitui um fetiche.

A sustentação desse fetiche, entretanto, necessita da produção de um mito: que a pobreza e as desigualdades sociais seriam resolvíveis no âmbito da gestão de políticas sociais a serem promovidas pelo Estado. Assim, desloca-se para o Estado não só a responsabilidade de enfrentamento das diversas expressões das desigualdades sociais, mas se produz a falsa ideia de que ele é o responsável pela gênese de tais desigualdades – o que relaciona os fracassos à incompetência do Estado.

A posição periférica que o país ocupa no hierarquizado sistema interestatal capitalista é fator determinante para a reprodução das desigualdades sociais e, em especial, para o processo de formação do Estado brasileiro. O Estado, inclusive, se constitui enquanto peça-chave para

escamotear e conferir sustentabilidade às estruturas que reproduzem tais desigualdades na medida, dentre outros, da construção de fetiches sobre a sua própria funcionalidade.

O Estado, no Brasil, atuou na resolução dos problemas do processo de acumulação do capital. No âmbito do chamado capitalismo monopolista de Estado, conforme analisa Santos (2019):

A penetração do capital estrangeiro no setor industrial nacional indicava a configuração de uma nova divisão mundial do trabalho e a redistribuição das atividades econômicas, na qual o Estado atuava como dissipador dos problemas de realização, ora consumindo a produção excedente, ora transferindo a renda da esfera baixa para a esfera alta através de mecanismos inflacionários (SANTOS, 2019, p. 83).

Martins (2011) nos faz destacar que a particularidade da formação social do Brasil foi o movimento da modernização conservadora tendo em vista a tensa combinação entre o moderno e o tradicional que corroborou para a retração do desenvolvimento político e econômico no país. O autor afirma que as elites oligárquicas brasileiras, desde o século XIX, frente a pressão das classes subalternas por melhores condições de vida e trabalho, contraditoriamente, assumem o discurso liberal e moderno, mas não se desprendem dos compromissos com os seus interesses tradicionais. Assim, estruturalmente, a sociedade brasileira tem uma história lenta, cujas relações sociais arcaicas são as que viabilizam e tolhem, ao mesmo tempo, tal desenvolvimento.

O movimento entre o arcaico e o moderno, na história do país, pode ser ilustrado pela comparação entre os períodos em que a democracia representativa foi levada a cabo enquanto regime político e aqueles que o arranjo ditatorial foi acionado pela classe dominante para representar seus interesses desde o marco da industrialização. O único intervalo democrático, desde 1930 até o golpe que instaura a Ditadura Civil Militar, foi do ano de 1946 ao ano de 1964.

Sônia Draibe (1985) analisa que a organicidade do Estado foi configurada, desde a década de 1930, para oferecer suporte efetivo para a construção de política econômica que levasse a cabo o projeto de industrialização no marco do capitalismo. Logo, podemos analisar que aquela racionalidade administrativa, orçamentária e financeira captura a luta econômica de classe e incorpora os antagônicos interesses sociais, metamorfoseando todos eles em interesse nacional – o que escamoteia a vinculação daquele padrão produtivo às desigualdades sociais.

Carvalho (2002) analisa o que denominou de “caminhos tortuosos que a cidadania tem seguido no Brasil” (CARVALHO, 2002, p. 13). Tais análises indicam, em linhas gerais, que a “marca registrada” dos processos de reconhecimento da cidadania no Brasil foi a falta de consubstanciação dos direitos civis, políticos e sociais.

Carvalho (2002) apresenta chaves de análise para a identificação das gêneses acerca das desigualdades sociais e a questão da cidadania no Brasil: 1) “a crescente dependência do país em relação à ordem econômica internacional” (CARVALHO, 2020, p.8), o que reforça as análises sobre os nefastos impactos da submissão do Estado aos interesses do grande capital estrangeiro e o lugar e a função subordinada da economia nacional no cenário internacional; 2) “a internacionalização do sistema capitalista (...) e a criação de blocos econômicos e políticos têm causado uma redução do poder dos Estados e uma mudança das identidades nacionais existentes” (CARVALHO, 2020, p.13), o que fragiliza o já insipiente processo de efetivação da cidadania no Brasil.

As análises de Santos (1979) se voltam para as políticas sociais implementadas nos governos de Vargas e na Ditadura Civil-militar. O conceito de “cidadania regulada” elucida o quanto o reconhecimento de direitos no Brasil foi resultado de processos marcados pelo protagonismo do Estado, cuja intenção majoritária foi a de disciplinar a sociedade brasileira na perspectiva de controlar o avanço das ideias de universalização que estavam inscritas nas modernas concepções sobre cidadania.

Santos (1979) afirma que, em Vargas, a interferência do estado brasileiro no trato destinado à questão social por meio de políticas sociais representou a possibilidade de contenção das pressões do operariado, no sentido de regular as relações de trabalho e alavancar a industrialização no padrão capitalista de produção. O direcionamento das políticas sociais que compensavam os impactos da exploração da força de trabalho apenas para aqueles que estavam inscritos formalmente no mundo do trabalho caracterizou o que Santos (1979) denominou de cidadania regulada. Acerca das políticas sociais desenhadas nos governos ditatoriais, Santos (1979) analisa que foi mantida a cidadania regulada, o que aprofundou a tradição brasileira de restringir a participação política na mesma medida de ofertar políticas sociais compensatórias bem como “destituídas de qualquer conotação pública e universal” (SANTOS, 1979, p. 104).

As reflexões elucidadas apontam a sistematização da ideia que reconhece as impossibilidades de efetivação de condições reais de cidadania, e conseqüentemente da democracia, no marco do capitalismo dada a sua dinâmica de exploração da força de trabalho bem como a apropriação e o uso do Estado para o alcance da acumulação do capital.

Assim, no Brasil, os processos de reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais no plano legal e de implementação de políticas sociais se constituíram como fetiches que escamotearam suas funções vinculadas à necessidade de controle e disciplinamento para adaptação da classe trabalhadora à sociabilidade necessária ao desenvolvimento das forças produtivas no âmbito do período do capitalismo monopolista.

Nas contraditórias relações entre as classes sociais, tais processos apenas foram possíveis frente à contra hegemonia construída pelos movimentos sociais e sindicais vinculados aos interesses da classe trabalhadora no contexto dos marcos históricos da formação social brasileira.

Foi o que assistimos no âmbito das configurações das forças políticas entre os movimentos sociais e o Estado nas décadas de 1980, 1990 e início do século XXI no país.

Na década de 1980, os movimentos sociais e sindicais organizados reuniram forças políticas na luta pelo fim da Ditadura Civil-Militar e pelo reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais. A (re)construção da democracia se constituiu como pauta comum no bojo dos diferentes movimentos sociais. Nogueira (2004) analisa que tal bandeira de luta anunciou o desenho de uma nova relação entre o Estado e a sociedade.

Assim, a “Constituição Cidadã” de 1988 não foi promulgada fora de um contexto político que explicitava as tensões entre as classes sociais. A sociedade civil organizada travou lutas no espaço público, cujas pautas foram, em parte, reconhecidas e incorporadas pela então Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. A ala conservadora do Congresso, frente às pressões dos movimentos sociais e sindicais que lutavam contra a carestia, a inflação e a violência estatal e pleiteou o reconhecimento dos direitos de toda ordem, articulou o bloco chamado de “Centrão” em defesa dos interesses dominantes. Assim, os artigos da Carga Magna foram disputados e negociados no âmbito dos opostos blocos de forças que compuseram a arena pública.

Frente a necessidade do conciliatório entre as forças políticas antagônicas daquele cenário, o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 anuncia a sua função:

(...) instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (...) (BRASIL, 1988, s/p)

Não obstante, a necessidade de afirmar, no plano legal, que a transição do regime ditatorial para o democrático seria processada, conforme o clamor da sociedade civil organizada, o artigo primeiro da Constituição Federal assegurou que a forma de Estado, no Brasil, seria o “Estado Democrático de Direito”, tendo a soberania popular como um dos seus fundamentos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(BRASIL, 1988, s/p)

Assim, dentre outros, a Constituição Federal de 1988, (re) instaurou e ampliou os Direitos Políticos em seu Capítulo IV, inscrito no Título II, que versa sobre os Direitos e Garantias Fundamentais:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular. (BRASIL, 1988, s/p)

O debate de Macedo (2008) contribui para o entendimento acerca dos conceitos de democracia representativa e democracia participativa que emergem na Constituição Federal de 1988.

Macedo (2008) analisa que a Carta Magna criou instrumentos que garantem, no plano legal, a democracia representativa, que se define como “aquela na qual o povo outorga as funções de governo aos seus representantes, eleitos periodicamente” (MACEDO, 2008, 185). Analisa ainda que a Constituição Federal de 1988, entretanto, é inovadora ao que se refere a participação da sociedade nas atividades estatais na medida em que reconhece não apenas o sufrágio universal, mas institui outros institutos de democracia direta (como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular) bem como instaura outros meios de “participação e controle da sociedade nas decisões políticas e nas atividades da administração pública” (MACEDO, 2008, 185).

Nos dizeres do autor:

A Constituição Federal de 1988 inova em aspectos essenciais, especialmente no que se refere à gestão das políticas públicas, por meio do princípio da descentralização político-administrativa, alterando normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o poder central, os poderes regionais e locais. O sistema democrático adotado pela Constituição buscou criar mecanismos em complemento às instituições representativas tradicionais, incorporando na dinâmica política da sociedade civil, organizada em suas entidades e associações, maior e mais efetivo controle social, além de dar dimensão mais real e mais efetiva à prática democrática (MACEDO, 2008, p. 187)

A democracia participativa, segundo Macedo (2008), se constitui como paradigma constitucional tendo em vista que são instituídos mecanismos e instrumentos que reconhecem formas legais de controle, pela sociedade dos atos da administração, atuação popular nas decisões políticas e na gestão da coisa pública e atos administrativos que garantam ampliação da participação popular.

Macedo (2008) lista os enunciados constitucionais que garantem a democracia participativa no Brasil:

A seguir, estão elencados os enunciados constitucionais que garantem a democracia participativa no Brasil e que inspiraram a criação, por lei, de diversos outros instrumentos de participação da sociedade. Os itens relacionados não contemplam os dispositivos tradicionais da democracia representativa nem da democracia direta, por já estarem consagrados na doutrina. Contemplam apenas aqueles dispositivos, de certa forma inovadores, que podem significar abertura para uma maior participação da comunidade nas atividades estatais. – obrigação de os órgãos públicos prestarem informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, no prazo da lei (Art. 5º, XXXIII – Constituição Federal – CF); – direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (Art. 5º, XXXIV, a – CF); – reconhecimento da competência do Tribunal do Júri, de caráter eminentemente popular, de participação da sociedade no Poder Judiciário (Art. 5º, XXXVIII – CF); – legitimidade de qualquer cidadão para propor ação popular, em defesa de direito difuso, objetivando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (Art. 5º LXXIII – CF); – participação da comunidade nas ações de seguridade social (Art. 194, VII – CF); – participação dos trabalhadores e empregadores nos órgãos colegiados dos órgãos públicos, para defesa de interesses profissionais ou previdenciários (Art. 10 – CF); – previsão de aprovação da população, por plebiscito, em caso de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados (Art. 18, § 3º – CF); – previsão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios (Art. 18, § 4º – CF); – previsão de lei sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual (Art. 27, § 4º – CF). Esse dispositivo levou os Estados a regulamentarem a iniciativa popular e a criarem, alguns deles, a Comissão de Legislação Participativa, facilitando a participação popular no processo legislativo; – colaboração de associações representativas da coletividade no planejamento municipal (Art. 29, XII – CF). Deu origem ao Orçamento Participativo, em âmbito municipal, em diversas cidades brasileiras; – previsão de iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, mediante manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (Art. 29, XIII – CF); – colocação das contas dos municípios à disposição dos cidadãos, que poderão questionar-lhes a legitimidade e a legalidade (Art. 31, § 3º – CF); – participação dos usuários na administração direta e indireta quando se tratar de prestação de serviços à comunidade (Art. 37, § 3º – CF); – obrigatoriedade de a Administração direta e indireta criar mecanismos para receber reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral (Art. 37, § 3º, I – CF). Esse dispositivo ensejou a criação de ouvidorias e outras formas de atendimento aos usuários; – acesso da sociedade a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (art. 37, § 3º, II – CF); – disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (Art. 37, § 3º, III – CF). Além das

ouvidorias, inspirou a criação das corregedorias no serviço público; – instituição de conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, em todas as esferas da Federação, com a participação dos servidores (Art. 39 – CF); – realização de audiências públicas das comissões do Legislativo com entidades da sociedade civil (Art. 58, II – CF); – viabilização de corregedorias e ouvidorias, no âmbito do Legislativo, para receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (Art. 58, IV – CF); – legitimidade dos cidadãos para iniciativa de leis (Art. 61, § 2o – CF); – legitimidade ao cidadão, partido político, associação ou sindicato, para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (Art. 74, § 2o – CF); – participação de seis cidadãos brasileiros natos, no Conselho da República (Art. 89, VII – CF); – participação de dois cidadãos no Conselho Nacional de Justiça (art. 103-b, XIII – CF); – previsão de corregedoria, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (Art. 103-B, § 5o , I – CF); – previsão de ouvidorias de justiça, no âmbito da União, Distrito Federal e Territórios, para receber reclamações e denúncias (Art. 103-B, § 7o – CF); – participação de dois cidadãos no Conselho Nacional do Ministério Público (Art. 130-A, VI – CF); – criação de ouvidorias do Ministério Público, em âmbito federal e estadual, para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público (Art. 130-A, § 5o – CF); – fiscalização pela sociedade quanto às atividades das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que explorem atividade econômica de produção (Art. 173, § 1o , I – CF); – participação do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes na política agrícola (Art. 187 – CF); – participação da comunidade, na gestão administrativa das ações de seguridade social (art. 194, parágrafo único, inciso VII – CF). Deu origem aos Conselhos de Assistência Social; – participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde (Art. 198, III – CF). Deu origem aos Conselhos de Saúde; – participação da população, por meio de organização representativa, na formulação das políticas e no controle das ações da Assistência Social (Art. 204, II – CF); – colaboração da sociedade na promoção e incentivo da educação (art. 205 – CF) e gestão democrática da educação (Art. 206, VI – CF); – colaboração da comunidade com o poder público, para a proteção do patrimônio cultural brasileiro (Art. 216, § 1o – CF); – exercício, pela coletividade, do dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (Art. 225 – CF); – participação das entidades não governamentais nos programas de assistência integral à saúde das crianças e adolescentes (Art. 227, § 1o – CF); – participação da sociedade no amparo às pessoas idosas (Art. 230 – CF); – participação de representantes da sociedade civil, no Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Art. 79 das Disposições Constitucionais Transitórias). (MACEDO, 2008, p. 188)

Macedo (2008) contribui, desta forma, para a identificação do ineditismo da Constituição Federal de 1988 acerca da afirmação da democracia. A Carta Magna institui tanto mecanismos que caracterizam a democracia representativa quanto a democracia participativa.

Tais formas de prever a participação popular, no plano legal, se complementam na medida em que alargaram as possibilidades de romper com uma das características que, dentre outras, consubstanciou a formação social brasileira: o alijamento das bases populares da tomada de decisões políticas nos principais marcos da histórica do país.

Segundo Netto (1998), tal exclusão da massa do povo no direcionamento da vida social é uma das expressões das particularidades da formação social do Brasil:

(...) uma recorrente exclusão das forças populares dos processos de decisão política: foi próprio da formação social brasileira que os segmentos e franjas mais lúcidas das classes dominantes sempre encontrassem meios e modos de impedir ou travar a incidência das forças comprometidas com as classes subalternas nos processos e centros políticos decisórios. A socialização da política, na vida brasileira, sempre foi um processo inconcluso – e quando, nos seus momentos mais quentes, colocava a possibilidade de um grau mínimo de socialização do poder político, os setores de ponta das classes dominantes lograram neutralizá-lo. Por dispositivos sinuosos ou mecanismos de coerção aberta, tais setores conseguiram que um fio condutor costurasse a constituição da história brasileira: a exclusão da massa do povo no direcionamento da vida social (NETTO, 1998, p.18).

Avritzer (2012) analisa que foi a participação da sociedade civil que garantiu os elementos democráticos da Constituição Federal de 1988. Nos dizeres do autor:

a reação dos setores populares ao processo antidemocrático de modernização do país que interferiu intensamente na sua vida cotidiana e um processo de democratização que fez das associações civis atores importantes no processo de aprofundamento democrático (AVRITZER, 2012, p.394).

Segundo Avritzer (2012), a Assembleia Nacional Constituinte foi desenhada a partir de uma característica participativa na medida em que permitiu emendas populares, em especial para propostas vinculadas às políticas públicas. O autor cita importantes movimentos que consubstanciaram a campanha pelas emendas populares, apresentadas por meio de robusto quantitativo de assinaturas: “(...) movimentos da sociedade civil, tais como a saúde e os movimentos de reforma urbana, da mesma forma que outros importantes atores sociais, como a CUT (Central Única de Trabalhadores) e o MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra)” (AVRITZER, 2012, p. 390).

Os elementos que configuram tanto a democracia representativa quanto a democracia participativa na Constituição Federal de 1988 podem, então, ser reconhecidos como marcos na história da relação entre o Estado e a sociedade civil organizada. Dentre outros, não é sem razão que a Constituição Federal é reconhecida como “Constituição Cidadã”.

Entretanto, a afirmação no plano legal não significa a sua materialização na realidade tendo em vista o próprio caráter contraditório do uso da legislação no âmbito dos projetos societários que estão em permanente disputa. Ao mesmo tempo em que representa a conquista das lutas dos segmentos que representam os interesses da classe trabalhadora, o ordenamento

jurídico representa as estratégias de pacificação entre os grupos em disputas na perspectiva do estabelecimento de consensos com vistas ao controle da movimentação das classes subalternas para a preservação da hegemonia da classe dominante.

Nogueira (2004) analisa a reconfiguração da relação entre o Estado e a sociedade civil no bojo dos rebatimentos da adoção da agenda neoliberal desde os anos de 1990 no Brasil, quando foi privilegiada a ideia de que era preciso eliminar os danos que o Estado causava ao mercado, à sociedade e à liberdade.

As contrarreformas engendradas no Estado produziram, desde então, padrão de intervenção que destituiu o seu lugar de referência ético-política capaz de renovar a contratação social desenhada na década de 1980 (NOGUEIRA, 2004).

Dagnino (2004) apresenta chaves de análise para compreensão dos dilemas acerca das disputas políticas engendradas no período após a derrocada da Ditadura Civil Militar na década de 1980 e da implantação do projeto neoliberal no Brasil na década de 1990.

Segundo Dagnino (2004), reconhecendo que a disputa simbólica é constitutiva de toda disputa política, uma crise discursiva atravessou as experiências contemporâneas de construção democrática no Brasil. Nos dizeres da autora,

Essa crise discursiva resulta de uma confluência perversa entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participativo, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático (DAGNINO, 2004, p. 140)

Dagnino (2004) analisa que, de um lado, assistiu-se o alargamento da democracia por meio da emergência de espaços públicos e da crescente participação da sociedade civil na tomada de decisões relativas a políticas públicas, conforme preconizado pela Constituição de 1988. Segundo Dagnino, “as principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos 80 ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia” (DAGNINO, 2004, p. 141).

No curso de tal projeto, muitos dos seus representantes ascenderam o poder formal no âmbito dos municípios, estados e, no governo federal, por meio da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, marcando trânsito da sociedade civil ao Estado. Nesse sentido, o antagonismo que marcou a relação entre a sociedade civil e o Estado desenhada nas décadas anteriores cedeu lugar a possibilidades do desenvolvimento de ações conjuntas para o aprofundamento da democracia.

Essa aposta deve ser entendida num contexto no qual o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Entre os espaços implementados durante esse período, destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei, e os Orçamentos Participativos, que, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre, foram implementados em cerca de 140 cidades brasileiras, a maioria governada por partidos de esquerda, principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT) (DAGNINO, 2004, p. 141)

No outro lado, Dagnino (2004) afirma que ascendeu, na década de 1990, um projeto de Estado que, visando a implementação dos ajustes neoliberais, bandeirou a sua isenção da função de garantidor de direitos, diminuindo suas responsabilidades e ainda transferindo-as para a sociedade civil. Nos dizeres da autora, “(...)este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington” (DAGNINO, 2004, p. 142).

Dagnino (2004) reconhece, então, que os espaços de participação da sociedade civil e a consequente ampliação da gestão da coisa pública, deve ser considerado como saldo positivo de luta pela afirmação da democracia. Afirma que, entretanto, o encolhimento do Estado e a transferência de responsabilidade para a sociedade civil conferiu uma dimensão perversa àquelas recentes experiências de participação popular.

Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não-governamentais (ONGs) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que, de uma maneira ou de outra, vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam. Elas percebem essa confluência perversa como um dilema que questiona o seu próprio papel político: “o que estamos fazendo aqui?”, “que projeto estamos fortalecendo?”, “não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado? O risco – real – que elas percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico (DAGNINO, 2004, p. 143)

Naquele mesmo cenário da década de 1990, a reestruturação produtiva desencadeou a precarização das condições e relações de trabalho e o consequente esmorecimento das organizações sindicais (ANTUNES, 2018; BRAZ & NETTO, 2008).

A retração do movimento sindical, por sua vez, produziu rebatimentos no conjunto dos movimentos sociais que, pulverizados, perderam a unicidade de suas lutas em torno das pautas

classistas, buscando uma legalidade e institucionalidade própria e dirigindo-se muito mais para o campo da execução de políticas sociais no âmbito do terceiro setor ou para os espaços participativos instituídos na gestão pública do que para a oposição política (ANTUNES, 2018; NOGUEIRA, 2004).

Paradoxalmente, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) assistimos o processo de institucionalização de representantes dos movimentos sociais nos espaços de participação e controle social ou na própria máquina pública, além da expansão das instituições do terceiro setor na execução de políticas sociais (OLIVEIRA, BRAGA & RIZEK, 2010).

Oliveira, Braga & Rizek (2010), ao analisarem a política de coalizão de classes operada nos governos de Lula, afirmam que “sob Lula, a política afastou-se dos embates hegemônicos travados pelas classes sociais antagônicas, refugiando-se na sonolenta e desinteressante rotina dos gabinetes” (OLIVEIRA, BRAGA & RIZEK, 2010, p.8).

Tais críticas aos governos de Lula, ao que se refere a relação estabelecida entre o Estado e a Sociedade Civil, são indispensáveis para compreender como as frações da elite brasileira, representantes da classe dominante, se aproveitaram (também) do esmaecimento dos movimentos sindicais e sociais no Brasil para operar o golpe parlamentar-jurídico e midiático que desencadeou o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016.

Obviamente as análises acerca das razões do duro golpe de 2016 bem como da conjuntura desenhada nos subsequentes governos de Michel Temer e de Jair Messias Bolsonaro, não podem ser situadas apenas no plano da relação estabelecida entre o Estado e os movimentos sociais vinculados aos interesses da classe trabalhadora, mas na própria dinâmica da relação entre a classe dominante e o Estado inscrita, essa última, nas intencionalidades de manter os meios que garantam a expansão da acumulação do capital.

Cisiaghi (2020) analisa que o neoliberalismo adentra fase radical após a crise mundial de 2008, que impôs aprofundamento de suas agendas. A autora nomeia tal fase de ultra neoliberal:

(...) as exigências postas pelo capital, como consequências mundiais da crise de 2008, impuseram um aprofundamento dos pressupostos neoliberais passando ao que chamamos de ultraneoliberalismo. (...) o neoliberalismo, então, não só sobrevive, mas se radicaliza, descartando cada vez mais os pressupostos da democracia liberal e dos direitos sociais, ainda que mínimos (...) o sistema se aproveita dos questionamentos à democracia liberal, gerados pela própria razão neoliberal, e se apropria das tendências nacionalistas, autoritárias, xenóforas assumindo um caráter absolutista e hiper autoritário para impor uma melhor lógica do capital sobre a sociedade (CISIAGHI, 2020, p. 01)

O ultraneoliberalismo desencadeou, em especial nos países da periferia do capitalismo, a privatização dos serviços públicos e das riquezas naturais; a desregulamentação de direitos sociais, em especial os direitos trabalhistas e previdenciários; o desmonte do financiamento das políticas sociais; a devastação da Amazônia e a dizimação da população indígena; o encarceramento em massa de jovens negros e pobres; a criminalização dos movimentos sociais e o assassinato de seus líderes.

Compreendemos que tais efeitos fazem parte de um “pacote”, de um projeto de sociedade desenhado pela classe que detém o poder econômico, que agora sem disfarces, não tem qualquer pudor de usar o Estado para fortalecer o processo de acumulação do capital e de concentração de riquezas nas mãos de poucos. Assim, o Estado se torna cada vez mais refratário às necessidades e reivindicações da classe trabalhadora.

3. Orçamento Público e o ordenamento jurídico brasileiro: a regulamentação dos recursos orçamentários

3.1. Orçamento Público e a Constituição Federal de 1988

O Orçamento Público (OP), segundo o Ministério da Economia (2022), é

(...) o instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados (impostos e outras receitas estimadas) e a destinação desses recursos (ou seja, em quais despesas esses recursos serão utilizados) a cada ano. (BRASIL, 2022, s/p)

O conceito que se apresenta na imediaticidade não representa a complexidade descortinada quando as análises recaem sobre as legislações estabelecidas que regulamentam como o Estado, no âmbito da administração da economia, deve ou deveria prever e destinar recursos públicos.

Sanches (1997) afirma que as abordagens teóricas identificam diferentes instrumentalidades do orçamento público. O autor analisa, então, que “o orçamento pode ser, ao mesmo tempo, instrumento político, econômico, programático, gerencial e financeiro” (SANCHES, 1997, p. 168).

Enquanto instrumento político, Sanches (1997) postula que o orçamento é o caminho de legitimação das propostas do Executivo com o assenso do Legislativo, que evidenciam a programação de gastos e dos seus meios de financiamento. O autor reconhece que tal instrumentalidade é que garante o controle democrático sobre o Executivo, evitando a sua arbitrariedade, o dispêndio das verbas públicas bem como garantindo a conciliação dos divergentes interesses da sociedade.

Sua funcionalidade na distribuição dos recursos do setor público entre muitos beneficiários potenciais – com interesses em conflito – o situa como articulado instrumental de divisão do Poder nos Estados democráticos, permitindo que, pela ação do Parlamento – com seus processos abertos –, os diferentes interesses das regiões, setores, níveis de governo, instituições etc., se entremochem e se harmonizem em soluções viáveis e que os compromissos assumidos sejam sistematizados de modo a garantir sua futura operacionalização (SANCHES, 1997, p. 168).

O orçamento público, como instrumento econômico, representa a possibilidade de recortar as áreas prioritárias de alocação dos recursos governamentais, o que confere sustentabilidade à gestão da macroeconomia. Enquanto instrumento programático, se constitui como planejamento que detalha as ações do Executivo, desenhando a distribuição dos recursos por meio da fixação de metas e custos. A classificação da instrumentalidade gerencial do orçamento se dá pela possibilidade de garantia de boa administração dos recursos bem como controle e avaliação do nível de desempenho. Por fim, como instrumento financeiro o orçamento organiza a relação entre as receitas e as despesas, se transmutando, dessa forma, em um plano de finanças. (SANCHES, 1997).

Giacomoni (2022) analisa que, na Europa, a primeira forma de Orçamento Público surge com a Constituição da Inglaterra, no ano de 1215, quando os senhores feudais impuseram a Carta Magna ao Rei João Sem Terra. Todavia, foi a partir de 1688, com a Revolução Gloriosa, é que a destinação do orçamento passa a ser controlada pelo Parlamento.

A referida Constituição inglesa é reconhecida como histórica tendo em vista que representa a afirmação dos primeiros direitos individuais (como a presunção da inocência e o *habeas corpus*). A lei explicitava ainda em seu texto, mais precisamente em seu artigo 12, a limitação dos poderes do Rei quanto ao Orçamento Público - tanto quanto a arrecadação dos tributos quanto da execução das despesas do Reino.

Vale a leitura do artigo 12 da Constituição da Inglaterra de 1215, compulsoriamente assinada pelo Rei: “Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante” (INGLATERRA apud GIACOMONI, 2002, p.40)

No decorrer do século XIX, o Orçamento Público inglês foi sendo aperfeiçoado e valorizado como instrumento básico de política econômica e financeira do Estado (GIACOMONI, 2022). A trajetória histórica do orçamento inglês é especialmente importante em dois aspectos, a saber, “primeiro, por delinear a natureza técnica e jurídica desse instrumento e, segundo, por difundir a instituição orçamentária para outros países” (GIACOMONI, 2002, p. 40).

Nos Estados Unidos o Orçamento Público torna-se norma a partir de sua independência ocorrida em 1776. Na França, derivada da Revolução Francesa, a cobrança indiscriminada de impostos pela monarquia resultou a inscrição do princípio da participação dos representantes da nação na elaboração do orçamento na Constituição de 1789.

Segundo Pires e Motta (2006) foi a Revolução Francesa que desencadeou a técnica orçamentária:

O avanço da técnica orçamentária iniciou-se com a Revolução Francesa, em 1789, com a instituição da Assembleia Nacional, que aprovou a Declaração dos Direitos do Homem, onde se estabeleciam princípios e regras básicos, segundo os quais [...] cabia exclusivamente aos representantes do povo o direito de votar impostos, os quais deveriam ser pagos por todos os cidadãos, de acordo com sua capacidade contributiva e independente de sua condição social. (PIRES E MOTA, 2006, p.18)

No caso brasileiro, a insatisfação com os impostos cobrados pela Coroa portuguesa fez com que a sociedade exigisse, como na Inglaterra e na França, que houvesse a participação na destinação das verbas arrecadadas bem como fez surgir as revoltas pela liberdade. A vinda da Família Real para o Brasil foi decisiva na organização das finanças públicas quando foram criados os “departamentos” do Tesouro e da Contabilidade. Assim, em 1808, foram criados o Erário Público (Tesouro) e o regime de Contabilidade (GIACOMONI, 2022).

É na Constituição Imperial de 1824 que surgem as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por partes das instituições imperiais (GIACOMONI, 2002). Desta forma, a discussão do orçamento se inscreve no plano constitucional.

Na primeira constituição brasileira, em 1824 dentre as atribuições da Assembleia Geral (composta pelos membros das duas casas legislativas- senado e câmara dos deputados), estava a fixação das despesas e a distribuição das receitas: “Art. 15. E' da atribuição da Assembleia Geral X. Fixar anualmente as despesas públicas, e repartir a contribuição direta”. (BRASIL 1824 apud GIACOMONI, 2002, 45)

Após a Proclamação da República e a respectiva promulgação da segunda Constituição Federal em 1891, a primeira do período republicano, a responsabilidade pela elaboração do orçamento da união cabia ao Congresso Nacional, conforme disposição do artigo 34 parágrafo 1º em redação formulada pela emenda constitucional de 1926:

Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1º orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorrogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor; (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926). (BRASIL, 1891, s/p)

Ressaltamos que, por esta emenda Constitucional de 1926, ficou estabelecido que não era da competência do poder executivo a elaboração do orçamento sequer a sua sanção pelo presidente da república.

Somente a partir da Constituição Federal de 1934, uma seção inteira foi dedicada a elaboração do orçamento público e explicitado que a competência para sua elaboração e consequentemente o envio da proposta orçamentária era de exclusividade do poder executivo.

SEÇÃO IV

Da Elaboração do Orçamento

Art 50 - O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.

§ 1º - O Presidente da República enviará à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta de orçamento.

§ 2º - O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização.

§ 3º - A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nesta proibição:

a) a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de créditos por antecipação de receita;

b) a aplicação de saldo, ou o modo de cobrir o *déficit*.

§ 4º - É vedado ao Poder Legislativo conceder créditos ilimitados.

§ 5º - Será prorrogado o orçamento vigente se, até 3 de novembro, o vintouro não houver sido enviado ao Presidente da República para a sanção. (BRASIL, 1934, s/p)

Vale destacar que foi a partir da Carta Constitucional de 1934 que foram fixados os princípios do direito financeiro: a) legalidade da despesa; b) equilíbrio orçamentário; c) anualidade orçamentária e d) controle da execução orçamentária (GIACOMONI, 2002).

A Constituição Federal de 1946 mantém o conteúdo de 1934, mas faz uma exceção admitindo a abertura de crédito extraordinário dentre outras razões, em caso de guerra. A hipótese é que o estabelecimento da referida exceção possa ter sido reflexo da Segunda Guerra que acabara um ano antes de sua promulgação.

SEÇÃO VI ***Do Orçamento***

Art 73 - O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, todas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos.

§ 1º - A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição:

I - a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita;

II - a aplicação do saldo e o modo de cobrir o *déficit*.

§ 2º - O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização.

Art 74 - Se o orçamento não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o que estiver em vigor.

Art 75 - São vedados o estorno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa, de crédito especial.

Parágrafo único - A abertura de crédito extraordinário só será admitida por necessidade urgente ou imprevista, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública (BRASIL, 1946, s/p)

Na Constituição Federal de 1967, relativamente aos créditos extraordinários (especiais ou suplementares), outra exceção prevista é a que permite a sua utilização em caso de “subversão interna”. Apesar disso, é a partir dessa Constituição de 1967, que o Orçamento Público começa a esboçar as regras para sua elaboração e execução, através de uma longa seção que abrange as normas a serem observadas pelos Três Poderes, suas estatais e empresas públicas, Estados e Municípios.

Basicamente, constitucionalizou-se a Lei 4.320/64, em vigor até a presente data, que instituiu as normas gerais a serem observadas na elaboração e execução orçamentária.

SEÇÃO VI ***Do Orçamento***

Art 63 - A despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita. Não se incluem na proibição:

I - a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita;

II - a aplicação do saldo e o modo de cobrir o déficit, se houver.

Parágrafo único - As despesas de capital obedecerão ainda a orçamentos plurianuais, de investimento, na forma prevista em lei complementar.

Art 64 - A lei federal disporá sobre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos.

§ 1º - São vedados, nas leis orçamentárias ou na sua execução:

a) o estorno de verbas;

b) a concessão de créditos ilimitados;

c) a abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação da receita correspondente;

d) a realização, por qualquer dos Poderes, de despesas que excedam as verbas votadas pelo Legislativo, salvo as autorizadas em crédito extraordinário.

§ 2º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida em casos de necessidade imprevista, como guerra, subversão interna ou calamidade pública.

Art 65 - O orçamento anual dividir-se-á em corrente e de capital e compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da Administração Direta quanto da Indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento.

§ 1º - A inclusão, no orçamento anual, da despesa e receita dos órgãos da Administração Indireta será feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão dos seus recursos, nos termos da legislação específica.

§ 2º - A previsão da receita abrangerá todas as rendas e suprimentos de fundos, inclusive o produto de operações de crédito.

§ 3º - Ressalvados os impostos únicos e as disposições desta Constituição e de leis complementares, nenhum tributo terá a sua arrecadação vinculada a determinado órgão, fundo ou despesa. A lei poderá, todavia, instituir tributos cuja arrecadação constitua receita do orçamento de capital, vedada sua aplicação no custeio de despesas correntes.

§ 4º - Nenhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, poderá ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado, sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento, ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das verbas que anualmente constarão do orçamento, durante todo o prazo de sua execução.

§ 5º - Os créditos especiais e extraordinários não poderão ter vigência além do exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses do exercício financeiro, quando poderão vigor até o término do exercício subsequente.

§ 6º - O orçamento consignará dotações plurianuais para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País.

Art 66 - o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.

§ 1º - O disposto neste artigo não se aplica:

a) nos limites e pelo prazo fixados em resolução do Senado Federal, por proposta do Presidente da República, em execução de política corretiva de recessão econômica;

b) às despesas que, nos termos desta Constituição, podem correr à conta de créditos extraordinários.

§ 2º - Juntamente com a proposta de orçamento anual ou de lei que crie ou aumente despesa, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo as modificações na legislação da receita, necessárias para que o total da despesa autorizada não exceda à prevista.

§ 3º - Se no curso do exercício financeiro a execução orçamentária demonstrar a probabilidade de *deficit* superior a dez por cento do total da receita estimada, o Poder Executivo deverá propor ao Poder Legislativo as medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário,

§ 4º - A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes.

Art 67 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

§ 1º - Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo.

§ 2º - Os projetos de lei referidos neste artigo somente sofrerão emendas nas comissões do Poder Legislativo. Será final o pronunciamento das Comissões sobre emendas, salvo se um terço dos membros da Câmara respectiva pedir ao seu Presidente a votação em Plenário, sem discussão, de emenda aprovada ou rejeitada nas Comissões.

§ 3º - Ao Poder Executivo será facultado enviar mensagem a qualquer das Casas do Legislativo, em que esteja tramitando o Projeto de Orçamento, propondo a sua retificação, desde que não esteja concluída a votação do subanexo a ser alterado.

Art 68 - O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, dentro do prazo de quatro meses, a contar de seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

§ 1º - A Câmara dos Deputados deverá concluir a votação do projeto de lei orçamentária dentro de sessenta dias. Findo esse prazo, se não concluída a votação, o projeto será imediatamente remetido ao Senado Federal, em sua redação primitiva e com as emendas aprovadas.

§ 2º - O Senado Federal se pronunciará sobre o projeto de lei orçamentária dentro de trinta dias. Findo esse prazo, não concluída a revisão, voltará o projeto à Câmara dos Deputados com as emendas aprovadas e, se não as houver, irá à sanção.

§ 3º - Dentro do prazo de vinte dias, a Câmara dos Deputados deliberará sobre as emendas oferecidas pelo Senado Federal. Findo esse prazo, sem deliberação, as emendas serão tidas como aprovadas e o projeto enviado à sanção.

§ 4º - Aplicam-se ao projeto de lei orçamentária, no que não contrarie o disposto nesta Seção, as demais regras constitucionais da elaboração legislativa.

Art 69 - As operações de crédito para antecipação da receita autorizada no orçamento anual não poderão exceder à quarta parte da receita total estimada para o exercício financeiro, e serão obrigatoriamente liquidadas até trinta dias depois do encerramento deste. (Vide Lei Complementar nº 12, de 1971)

§ 1º - A lei que autorizar operação de crédito, a ser liquidada em exercício financeiro subsequente, fixará desde logo as dotações a serem incluídas no orçamento anual, para os respectivos serviços de juros, amortização e resgate.

§ 2º - Por proposta do Presidente da República, o Senado Federal, mediante resolução, poderá:

- a) fixar limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados e Municípios;
- b) estabelecer e alterar limites de prazos, mínimo e máximo, taxas de juros e demais condições das obrigações emitidas pelos Estados e Municípios;
- c) proibir ou limitar temporariamente a emissão e o lançamento de obrigações, de qualquer natureza, dos Estados e Municípios.

Art 70 - O numerário correspondente às dotações constantes dos subanexos orçamentários da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional, será entregue no início de cada trimestre, em cotas correspondentes a três duodécimos.

Parágrafo único - Os créditos adicionais autorizados por lei, em favor dos órgãos aludidos neste artigo, terão o mesmo processamento, devendo a entrega do numerário efetivar-se, no máximo, quinze dias após a sanção ou promulgação (BRASIL, 1964, s/p).

A Lei 4320/64, segundo Afonso (2016), fez com que a contabilidade pública brasileira adotasse os padrões semelhantes àqueles utilizados na contabilidade privada e previu que a despesa pública passasse a seguir ao regime de competência e não mais o regime de caixa. No regime de competência, registra-se o gasto no momento da reserva por meio da dotação (empenho) e, uma vez sendo confirmado, o responsável realiza o pagamento (liquidação). Tal lei previu ainda a exigência de que a despesa seja apresentada conforme sua natureza ou categoria bem como de acordo com sua função e programa de governo. Ademais, nos dizeres de Afonso (2016):

Outra inovação da Lei n. 4.320/64 diz respeito aos balanços anuais e aos relatórios de menor periodicidade, que passaram a produzir um interessante e completo conjunto de informações integradas, incluindo, além da execução orçamentária, a movimentação financeira, a posição patrimonial e, ainda, as mutações patrimoniais do ente público (isto é, identificando os impactos que aumentam ou diminuem tanto os haveres quanto os devedores de determinado órgão de governo) (AFONSO, 2016, p. 13).

Finalmente a Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, instituiu, além das regras gerais de elaboração de execução do orçamento público, ora recepcionando, ora aprimorando a Lei ordinária 4320/64, os dispositivos legais de elaboração obrigatória, dando ao orçamento público e aos gestores do poder executivo nas três esferas de governo a obrigatoriedade de planejar os objetivos e metas a serem alcançadas e a manutenção dos programas continuados.

Desta forma, o orçamento público passa então a ser composto de três peças jurídicas, harmônicas e de observância obrigatória: 1) o *Plano Plurianual*, fixado no primeiro ano de mandato dos governantes e com validade para 04 anos; 2) a *Lei de Diretrizes Orçamentárias*, elaborada a cada 02 anos, sendo a primeira enviada pelo executivo no seu primeiro ano de mandato, com validade para até 03 anos finais e para o primeiro ano de mandato do governante que o suceder; 3) a *Lei Orçamentária Anual* que deverá observar as duas primeiras, sendo com elas compatível, e será elaborada anualmente no decurso do mandato do gestor. Assim, cabe a LOA respeitar a LDO, e, ambas, atentarem para o PPA.

SEÇÃO II DOS ORÇAMENTOS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

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

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

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

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (BRASIL, 1988, s/p)

Afonso (2016) reconhece que a Constituição Federal de 1988 é inovadora na medida em que nela foi dedicada uma sessão específica para o Orçamento Público no bojo de capítulo sobre Finanças Públicas. O autor assinala que, então, ocorreram mudanças estruturais tendo em vista a hierarquização do processo de elaboração/execução do Orçamento Público no Plano Plurianual, nas Diretrizes Orçamentárias Anuais e no Orçamento Anual (que se desdobrou no fiscal, no da Seguridade Social e no investimento das empresas estatais federais).

Segundo Afonso (2016), a Assembleia Nacional Constituinte inscreveu, na Constituição de 1988, a perspectiva da universalização da cobertura do orçamento de toda e qualquer despesa estatal. Racionalizou ainda as peças orçamentárias, separando as contas fiscais daquelas vinculadas a Seguridade Social e tratando de forma apartada aquelas relacionadas às empresas estatais. Disciplinou também o alcance das emendas parlamentares, situando-as no remanejamento de dotações e vedando a alteração dos gastos que já estivessem comprometidos.

A Constituição de 1988 garante, de acordo com Afonso (2016), a recuperação dos amplos e plenos poderes do Poder Legislativo ao que se refere ao processo de elaboração do orçamento e a alteração das prioridades de dotações orçamentárias. O autor reconhece que a Constituição de 1988 aperfeiçoa e amplia o controle institucional e legal da gestão fiscal e, por meio do órgão auxiliar de controle externo, o Tribunal de Contas da União (TCU), torna efetiva a fiscalização do Congresso acerca da execução do orçamento.

Assim, os legisladores da Constituição Federal de 1988, impulsionados pela necessidade de reconhecer a correlação das forças sociais que pleiteou o desenvolvimento da democracia no país, inscrevem, nas formas de prever e executar o Orçamento Público, a exigência de autorização e controle da aplicação do dinheiro público em contraposição àquela soberania e arbitrariedade do Estado ditatorial e autocrático enquanto detentor do patrimônio público (FERREIRA & OLIVEIRA, 2017).

Vale citar Torres (2014):

O princípio de aprovação orçamentária das despesas públicas por decisão legislativa encontra-se largamente reconhecido no constitucionalismo universal. Desconhece-se alguma Constituição que não o contemple. Sua origem confunde-se com o surgimento dos Estados modernos, com a separação

dos poderes, com o papel do Legislativo no controle sobre os atos dos governantes, mediante consentimento para a aprovação, por lei, das receitas e das despesas, para consecução dos fins do Estado (TORRES, 2014, p. 342)

A Constituição Federal de 1988 amplia, então, a noção acerca do Orçamento Público na medida em que incorpora o paradigma de peça fundamental programática de governo, ou seja, não mais o restringe a um processo meramente contábil e formalista (FERREIRA & OLIVEIRA, 2017).

Podemos refletir que o paradigma que reconhece o Orçamento Público como peça fundamental programática de governo o trata como instrumento que personifica o plano programático de um determinado governo que assumiu a direção política do Estado e que, desta forma, direciona o poder de sua intervenção no âmbito social e econômico do país (ASSONI FILHO, 2009).

Conforme assevera Ferreira & Oliveira (2017), seria contrapartida do Estado Democrático de Direito concretizar políticas públicas essenciais, por meio do uso e da gestão responsável de recursos públicos. Nos dizeres dos autores:

Dessa forma, o dinheiro que sai do povo é aplicado pelos seus representantes e deve voltar por meio dos serviços públicos e investimentos sociais, com fins, em última instância, à tutela dos direitos fundamentais, os quais, vale recordar, gozam de atual hierarquia constitucional e situam-se em status elevado na ordem jurídica, a ponto de vincular o poder público às diretrizes neles contidas (FERREIRA & OLIVEIRA, 2017, p. 187)

Os referidos autores analisam, então, que o Orçamento Público, no âmbito do Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição de 1988, é um elemento que deve impulsionar a democracia na medida em que pode possibilitar os meios para o alcance dos direitos fundamentais via políticas públicas. Asseveram que a atividade financeira do Estado deve assumir como referências, então, os direitos fundamentais e a democracia postulados na Carta Magna para a para a gestão financeira da coisa pública. (FERREIRA & OLIVEIRA, 2017).

Se o ordenamento jurídico brasileiro prevê que leis devem tratar o Orçamento Público (artigo 165 da CF/88), cabe a discussão se devemos tratar tal legislação do ponto de vista material, ou seja, com conteúdo de regra de direito e eficácia inovadora ou considerá-la apenas em seu caráter formal, ou seja, mero ato administrativo (TORRES, 2008).

Segundo Torres (2008) tal debate se mostra relevante na medida em que desencadeia a compreensão acerca da obrigatoriedade de o Poder Executivo realizar as despesas previstas, da

criação de direitos subjetivos para terceiros e da revogação das leis financeiras materiais (TORRES, 2008). Ferreira & Oliveira (2017) também destacam a importância do debate, pois analisam a necessidade de desvendar se o “orçamento é instrumento que vincula a Administração, criando expectativas de efetiva realização e estabelecendo limites de flexibilização orçamentária, ou se apenas é instrumento que autoriza a aplicação dos recursos públicos” (FERREIRA & OLIVEIRA, 2017, p. 191)

Assim, considerar a natureza apenas formal da lei do Orçamento Público, com conteúdo essencialmente administrativo, o orçamento seria somente um instrumento para autorizar a previsão e realização de despesas. Compreender a natureza material da lei do orçamento o transmuta em instrumento para vincular a necessidade do Poder Executivo a observar e a cumprir o que ela estabelece.

Ferreira & Oliveira (2017) destacam que, no bojo da doutrina majoritária brasileira, a lei do orçamento tem sido identificada a partir de sua natureza formal. Entretanto, destacam que, apesar da Corte Suprema ter pacificado que o orçamento é lei formal de efeitos concretos, apenas prevendo as receitas e autorizando os gastos, alterou tal entendimento quando admitiu a possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle de constitucionalidade.

Vejamos a transcrição de Ferreira & Oliveira (2017) que recorta o trecho do voto do Ministro Ayres Brito que fora proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4049-MC:

[...] Em se tratando de lei orçamentária, avulta um traço peculiar: abaixo da Constituição não há lei mais importante para a Administração Pública, porque o orçamento anual é o diploma legal que mais influencia no destino de toda a coletividade administrada, na medida em que fixa todas as despesas e prevê todas as receitas públicas para um determinado exercício financeiro. Donde se chamar a lei orçamentária de lei de meios. Deixá-la de fora do controle de constitucionalidade em processos objetivos parece um dar às costas ao reconhecimento de uma relevância que é tão intrínseca quanto superlativa. Lei orçamentária que, formalmente, é de natureza ordinária, não se nega. Materialmente, porém, é a lei que mais se aproxima da Constituição na decisiva influência que projeta sobre toda a máquina estatal administrativa e, por isso mesmo, na qualidade de vida de toda a sociedade civil. (ADI 4049-MC, Rel. Min. Ayres Brito, Dje 08.05.2009 apud FERREIRA & OLIVEIRA, 2017, p. 195)

No âmbito do Estado democrático de direito, conforme analisa Ferreira & Oliveira (2017), o Estado não pode abdicar da sua responsabilidade de efetivar os direitos fundamentais e nem utilizar, injustificadamente, a cláusula da reserva do possível para se eximir de tal função. Assim, o desenho e a execução do Orçamento Público ultrapassam processos meramente administrativos e estão inscritos no cumprimento da própria ordem constitucional.

Exemplo disso é a própria admissibilidade, pacificada pela Corte Maior, de judicialização de políticas públicas, ou seja, de pleitos judiciais para garantia de acessos aos serviços e bens públicos ainda que não previstos no orçamento tendo em vista a dimensão política da jurisdição constitucional bem como a ineficácia do arbítrio estatal frente a materialização de direitos fundamentais.

Assim, o fato de a legislação autorizar o Estado a prever o Orçamento Público não significa que também o autoriza a cumpri-lo (ou descumpri-lo) como aprouver. Se a lógica é aquela que identifica que o povo confia ao Estado a utilização dos recursos públicos, não se pode esperar que a aplicação de tais recursos seja operada à revelia do povo. O Estado precisa estar enquadrado aos objetivos constitucionais de modo a estar em consonância com o próprio regime democrático.

Apesar de ter sido reconhecido pela Suprema Corte, o controle da constitucionalidade da peça orçamentária bem como a possibilidade de judicialização de políticas públicas, conforme analisa Ferreira & Oliveira (2017), ainda não foi alterado, no âmbito da doutrina, a compreensão de que o orçamento público tem natureza autorizativa, ou seja, as verbas nele previstas não obrigam o governante a aplicá-las, mas sim apenas o autorizam a fazê-lo (ou não).

O caráter autorizativo do orçamento reconhecido pelo Poder Judiciário é, então, aspecto que legitima as manobras políticas que podem ser efetuadas pelo Poder Executivo a despeito do que foi previsto na peça originalmente aprovada pelo Poder Legislativo. A execução do orçamento pode ser alterada bem como podem ser efetuados remanejamentos de dotações e cancelamentos de despesas (DALLAVERDE, 2013).

Nesse sentido, o Poder Executivo, à despeito do estabelecido na Constituição Federal de 1988, no seu artigo segundo, sobre tripartição dos Poderes, tem centralidade no poder de condução das finanças públicas do Estado.

Segundo Dallaverde (2013), o sistema jurídico brasileiro oferece uma série de mecanismos para que, na fase de execução da peça orçamentária, o chefe do executivo possa descumprir o que fora aprovado pelo legislativo:

Entre os mecanismos, destacam-se a abertura de créditos adicionais, a previsão de reserva de contingência para o atendimento de despesas não previstas no orçamento e o contingenciamento de despesas, que permite ao Executivo afastar-se das disposições orçamentárias em razão da não-realização das receitas previstas (...) Nesse quadrante, toma relevo o uso das medidas provisórias e o exercício da prerrogativa de estimar receitas por ocasião da elaboração da peça orçamentária, além dos demais mecanismos inerentes ao presidencialismo de coalizão, por meio do qual o Poder Executivo busca o apoio parlamentar às suas iniciativas em troca da liberação de recursos

orçamentários e da nomeação para o preenchimento de cargos em comissão na estrutura governamental (DALLAVERDE, 2013, p. 10)

No bojo dos dissensos inscritos na relação entre Legislativo e Executivo acerca da aplicação do orçamento, é mister citar o reconhecimento do Supremo Tribunal Federal de que o Poder Judiciário também pode interferir na alocação de recursos em matéria orçamentária. O ativismo judicial incide, desta forma, no processo de implementação de políticas públicas para garantia de direitos sociais sob o pressuposto da democracia material. Vale a leitura do relatório do Ministro Celso de Mello de 2006:

Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles indicam em caráter mandatório – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade dos direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional (RE-AgR 410715/SP, Rel Min Celso de Mello, Dj de 03.02.2006 apud DALLAVERDE, 2013, p. 120).

Frente a tais controvérsias, consideramos importante dissecar algumas das discussões sobre específicas normas de regência de elaboração das peças orçamentárias públicas, o que será tratado nos itens a seguir.

3.2. A Carta Magna e as normas de regência de elaboração das peças orçamentárias públicas

3.2.1. O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), de acordo com o definido na Constituição de 1988, são as três peças jurídicas que devem compor o orçamento público.

O Plano Plurianual (PPA), em todos os entes da federação, deve ser fixado no primeiro ano de mandato dos governantes e com validade para 04 anos, ou seja, sua vigência se inicia no segundo ano de mandato do chefe do executivo e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor (BRASIL, 2022).

Em sua essência, o PPA constitui-se como legislação que evidencia o planejamento orçamentário da administração pública. No PPA é definido as diretrizes, objetivos e metas acerca das despesas de capital e delas decorrentes bem como para aquelas relativas aos programas de duração continuada, incluindo os atributos das políticas públicas executadas (BRASIL, 2022).

A obrigatoriedade da elaboração e aprovação do PPA condiciona os governos a alocarem recursos de acordo com as diretrizes estabelecidas. No âmbito do Poder Executivo, as mais diversas equipes setoriais, formulam os programas, definindo seus atributos, a saber, objetivos, público-alvo, indicadores e metas. O conjunto desses programas compõe o PPA. Após ser consolidado pelo Poder Executivo, o PPA é apresentado para a apreciação do Poder Legislativo.

Em síntese, no contexto das finanças públicas a elaboração do PPA se configura um processo de imposição de metas de planejamento, que permite à sociedade dimensionar suas pretensões e seu perfil econômico, integrando-os nas projeções governamentais ou adotando critério próprio para desenvolvimento de suas atividades de acordo com realidades locais (BASTOS & MARTINS, 1991, p. 18)

Apesar da presunção constitucional de que o PPA deve expressar as necessidades da sociedade e, por conseguinte, incorporar as suas expectativas, não encontramos dispositivos que garantam a participação direta de representantes da sociedade civil no processo de sua elaboração.

Podemos exemplificar o caso do PPA do Governo Federal em vigência (2020-2023), que foi aprovado em 2019. No sítio eletrônico do Ministério da Economia (2022), encontramos menção ao processo de elaboração do PPA apenas no anexo denominado “Plano Plurianual 2020-2023: Mensagem do Presidente”.

Apesar de encontrarmos a frase “O Plano Plurianual (PPA) 2020 – 2023, cuja elaboração envolveu diversas instituições e representantes dos setores público e privado, consolida a agenda estratégica do governo empossado em 1º de janeiro de 2019.” (BRASIL, 2019, p. 4), não identificamos especificações sobre os atores singulares e coletivos que participaram do processo ou a forma e critérios de escolha deles para participarem da referida elaboração.

Na seção “Processo de Elaboração do novo PPA”, vale recortar os textos que demonstram a falta de especificação mencionada:

PPA 2020 – 2023 advém de reflexão coletiva envolvendo um conjunto de atores, como técnicos de governo, acadêmicos e representantes da sociedade (...).A título de ilustração, o processo de construção das diretrizes governamentais iniciou-se com levantamento preliminar das equipes técnicas de planejamento, que procuraram identificar as principais orientações do presidente da República (...).Com base em proposta preliminar, foi realizada oficina (ocorrida no mês de fevereiro de 2019, na Escola Nacional de Administração Pública - ENAP) que contou com a presença de acadêmicos e conceituados especialistas atuantes no setor privado. (...)Os resultados dessa oficina foram enriquecidos com as contribuições e apreciações da Casa Civil da Presidência da República, que consolidou a proposta para validação dos temas e das diretrizes pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG). Este deliberou (por unanimidade) pela aprovação das diretrizes e temas propostos, respaldando, politicamente, de maneira inédita, a proposta técnica do PPA. Destaque-se que, ao envolver diretamente atores governamentais de primeiro escalão (Ministros da Casa Civil, Controladoria-Geral da União e Economia – integrantes do CIG) na aprovação das diretrizes e temas, o PPA se consolida como instrumento estratégico de planejamento global de médio prazo do governo federal. É oportuno salientar que o processo participativo foi aplicado no aprimoramento dos programas finalísticos. A partir de lista preliminar elaborada internamente na Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA), integrante da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), foram realizadas oficinas individuais (uma para cada programa) com o objetivo de discutir o conteúdo da política pública que se pretende implementar. As oficinas foram organizadas pela SEPLA em parceria com a ENAP, que possui expertise no assunto, tendo sido inclusive responsável pela coordenação das oficinas dos PPA anteriores. Essas oficinas transcorreram ao longo de todo o mês de maio e da primeira semana do mês de junho de 2019 no Campus Jardim e no edifício sede da ENAP. Reuniram os atores responsáveis pela formulação e implementação das respectivas políticas, tendo contado com relevante participação de técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) O processo de construção aconteceu por meio da moderação de processo conversacional e dinâmicas de grupos, com a utilização de cartelas e sistematização de informações. Os resultados das oficinas foram consolidados em relatórios pelos moderadores responsáveis pela sua condução, e submetidos à apreciação dos secretários executivos dos ministérios. Salientou-se que o conteúdo deveria servir como subsídio para a continuidade das atividades internas do órgão setorial referentes aos Programas do PPA. Tal procedimento evidencia, assim a validação das diretrizes e temas

pelo CIG, que o processo de elaboração do PPA percorreu os vários níveis hierárquicos da administração federal. Por fim, vale mencionar o papel de auditores do Tribunal de Contas da União (TCU) no processo de elaboração do PPA, participando das discussões metodológicas e contribuindo para o aperfeiçoamento do modelo proposto no novo PPA, a partir de críticas dos modelos anteriores. (BRASIL, 2019, p.9)

No âmbito da Câmara dos Deputados, verificamos que, apesar das 458 emendas feitas pelos parlamentares no projeto de lei do PPA 2020-2023 apresentado pelo Executivo em 2019, apenas uma audiência pública foi registrada no sítio eletrônico durante a tramitação do referido projeto de lei. A pauta menciona que tal audiência pública foi a oitava da série que contou com a presença do Ministro da Economia, Sr. Paulo Guedes, para prestar esclarecimentos acerca do projeto de lei do PPA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme prescrito pela Constituição Federal de 1988, é o instrumento que evidencia quais serão as metas e prioridades do orçamento. Desta forma, por meio da LDO, é fixado “o montante de recursos que o governo pretende economizar; (...) regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; (...) aumento das despesas com pessoal; (...) as transferências a entes públicos e privados; (...) o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos (BRASIL, 2022, s/p)

O estabelecido na LDO orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) na medida em se fundamentou no que foi definido no Plano Plurianual (PPA). A lei é elaborada a cada 02 anos, sendo a primeira enviada pelo executivo no seu primeiro ano de mandato, com validade para o 2º e 3º ano e a segunda válida para o último ano do mandato e para o primeiro ano de mandato do governante que o suceder (BRASIL, 2022).

A LDO orienta, então, a elaboração dos orçamentos fiscais, da Seguridade Social e do investimento do Poder Público. Vale ressaltar que é incluído na LDO os orçamentos previstos para o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, além do Executivo, bem como das empresas e autarquias públicas.

No parágrafo segundo do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, encontramos a seguinte redação:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988, s/p)

A Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme previsto pela Constituição Federal de 1988, estabelece o orçamento, respectivamente, da União, dos estados e dos municípios. É o instrumento que estima as receitas e fixa as despesas a serem operadas pelo executivo. Elaborada, então, pelo Poder Executivo, é o Poder Legislativo que avalia, ajusta e aprova a proposta enviada. Na lei é definido como o governo vai arrecadar e gastar os recursos públicos na vigência de um ano (BRASIL, 2022).

A LOA deve assumir como base as metas estabelecidas pelo Plano Plurianual (PPA) e as diretrizes contidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Levando-se em conta os recursos disponíveis, a lei deve prever quais os serviços e obras são prioridades. No âmbito da União, a LOA contempla três orçamentos: fiscal, da seguridade social (Previdência Social, Saúde e Assistência Social) e do investimento em empresas estatais)

O caráter público da LOA aufere a transparência da gestão fiscal do governo, o que evoca a possibilidade de controle da sociedade sobre o modo como são previstas as receitas e despesas bem como sua aplicação. A execução satisfatória da LOA revela os objetivos da política econômica da governança na medida em que o comparativo entre as metas/resultados e receitas/despesas se constituem como indicadores para a avaliação das intencionalidades neles contidos (BRASIL, 2022)

Em relação as fases de elaboração e execução da LOA da União, podemos identificar o seguinte fluxo (BRASIL, 2022):

- 1) o projeto de lei é elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal ao Presidente da República, que o analisa e encaminha para o Congresso Nacional até dia 31 de agosto do ano anterior;
- 2) o projeto de lei, cuja tramitação é regulada por Resolução própria no Congresso, é enviado para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, que, por meio de audiências públicas, trava debates com Ministros, assessores e/ou servidores do Poder Executivo das mais diversas áreas, podendo participar representantes da sociedade civil organizada;
- 3) o relator da Comissão avalia o projeto de lei, em especial se o que está estimado na receita mantém relação com o previsto nas despesas para o ano seguinte e elabora o Relatório da Receita, que deve ser aprovado na Comissão;
- 4) o relator pode propor atualizações no Relatório da Receita aprovado pela Comissão, sendo fixado prazo para sua ocorrência;

- 5) o relator-geral do projeto de lei orçamentária deve elaborar o chamado Relatório Preliminar sobre o orçamento, que deve ser aprovado para ser denominado de Parecer Preliminar, que estabelece parâmetros que deverão ser obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório pelo relator geral e relatores setoriais. Vale ressaltar que o relatório preliminar deve conter duas partes: a geral (que elucida análises das metas fiscais, da compatibilidade com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal e também a avaliação das despesas por temáticas) e a especial (que especifica as regras para a atuação dos relatores setoriais, as orientações referentes à apresentação e apreciação de emendas, incluindo as do relator bem como a composição da reversa de recursos a ser utilizada para o atendimento das demandas apresentadas);
- 6) apresentação de emendas pelos parlamentares e pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional. As emendas à despesa podem ser de três tipos: *remanejamento* (propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência. Assim, somente poderá ser aprovada com a anulação das dotações indicadas na própria emenda, observada a compatibilidade das fontes de recursos); *apropriação* (propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de valores da Reserva de Recursos ou outras dotações definidas no Parecer Preliminar); *cancelamento* é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.
- 7) Designação de relator setorial nas Comissões Permanentes para avaliar o projeto encaminhado, analisar as emendas apresentadas e elaborar relatório setorial com as conclusões e pareceres, que é enviado ao Relator-Geral da Comissão de Orçamento. Vale ressaltar que o debate do projeto nas Comissões Permanentes pode contar com a presença de representantes da sociedade civil antes da elaboração do relatório setorial;
- 8) O Relator-Geral que elabora o Relatório-Geral, que é discutido e aprovado na Comissão de Orçamento e se transmuta em parecer, em seguida, é encaminhado à Secretária-geral da Mesa do Congresso Nacional, para ser submetido à deliberação das duas Casas, em sessão conjunta;
- 9) O parecer da Comissão de Orçamento é, então, submetido à discussão e votação no Plenário do Congresso Nacional, que ao final da votação, a matéria é devolvida à Comissão para redação final;

10) O presidente do Congresso devolve a redação final, chamado de autógrafo, à Casa Civil, que encaminha a Presidência da República, que sanciona ou veta.

Apesar das possibilidades de realização de audiências públicas, nas fases de tramitação da LOA no legislativo, mostra-se insipientes a participação popular no processo de previsão anual de receitas e despesas governamentais, conforme será analisado no capítulo 3.

Podemos exemplificar com a elucidação do quantitativo de audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados, no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização, entre 30/11/21 e 06/7/2022 acerca da LOA 2023. Segundo os dados disponibilizados no sítio eletrônico, depuramos que das 30 reuniões de diversas naturezas, apenas cinco audiências públicas foram marcadas, sendo uma não realizada.

Verificamos o seguinte status da pauta e dos participantes das audiências públicas realizadas (BRASIL, 2022):

- 1) 28/06/2022. Pauta: Recomposição do Financiamento tripartite do Programa de Serviço de Atendimento Móvel de Urgência- SAMU. Representantes do Ministério da Saúde; do Ministério da Economia; do Conselho Nacional dos Secretários de Saúde; do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde e da Rede Nacional Consórcios Públicos.
- 2) 21/06/22. Pauta: Aplicabilidade do artigo 166^a- transferência especial e transferência com modalidade definida às programações orçamentárias incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual. Representantes da Confederação Nacional de Municípios; da Frente Nacional de Prefeitos, da Associação Tocantinense de Municípios; do Conselho Nacional de Política Fazendária; do Ministério da Economia; da Consultoria da Câmara de Depurados e do Senado Federal; de Representantes do Tribunal de Contas da União.
- 3) 08/06/22. Pauta: Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023. Representantes: Secretário Especial do Tesouro e Orçamento Brasil; Secretário do Orçamento Federal; Secretário do Tesouro Nacional.
- 4) 15/12/21. Pauta: receitas provenientes de operações de crédito PLOA 2022. Representantes: Subsecretário da Dívida Pública da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia; Diretor da Secretaria de Macro avaliação Governamental do Tribunal de Contas da União; da Auditoria Cidadão; da

Associação Brasileira pela Economia; Observatório de Finanças da Comissão Brasileira de Justiça e Paz da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

A audiência pública marcada e não realizada foi a proposta a partir da ementa do Deputado Carlos Zarattini do Partido dos Trabalhadores cuja pauta versaria sobre metas e orçamento dos planos habitacionais previstos 2023.

Ademais, o caráter consultivo das audiências públicas não garante a efetivação da vontade de representantes da sociedade civil na elaboração e aprovação da LOA. Na prática prevalece a perspectiva da democracia representativa na análise de matéria que define o uso dos recursos públicos no ano de sua vigência.

3.2.2. A Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Orçamento Impositivo e o “Orçamento Secreto”

No bojo do plano de estabilização monetária, desde a criação do Plano Real, foi perseguida a ideia de que o Estado deveria se adequar a lógica empresarial. Na década de 1990, a agenda neoliberal, adotada, em especial pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), desencadeou profundas alterações na configuração do Estado que perpassou, inclusive por ajustes determinados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

Nesse sentido, foi promulgada a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a LRF (AFONSO, 2016).

Vejamos a análise de Abraham (2015):

A adoção de uma LRF não foi uma exclusividade brasileira. Diversos países do mundo – como Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Áustria, Bélgica, Nova Zelândia – passaram por situações que, igualmente, demandaram ações nesse sentido e acabaram por desenvolver e inserir nos seus ordenamentos jurídicos normas dessa natureza. América Latina, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador e México adotaram leis de responsabilidade fiscal, especialmente por pressão do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Desenvolvimento (Bird), como contrapartida aos acordos financeiros firmados (ABRAHAM, 2015, s/p)

A LRF materializa o que a Assembleia Constituinte de 1987-1988 intencionou acerca da criação de um código de finanças públicas que articulasse a diversidade de códigos e/ou leis que tratavam de regulamentar tributos, gastos, dívida, orçamento e contabilidade etc. (AFONSO, 2016).

Afonso (2016) analisa que a LRF é uma lei de princípios, regras e código de condutas e não foi seguida de uma lei específica sobre orçamento e contas. Não aconteceu, então, uma revisão da Lei 4320/64, que ainda está em vigor. Segundo o autor, é a Lei de Diretrizes Orçamentárias que tem feito, ano a ano, o papel de encobrir a lacuna da falta de reforma da Lei 4320/64.

A principal norma estabelecida pela LRF é aquela que se refere a exigência de que cada governo fixasse anualmente “(...) na respectiva lei de diretrizes, para os três exercícios financeiros seguintes, metas para receita, despesa e resultados, primário e nominal, bem como dívida bruta e líquida, e patrimônio” (AFONSO, 2016, p. 15).

Nascimento (2006) afirma que a LRF preconiza os mesmos instrumentos para o planejamento dos gastos públicos previstos na Constituição Federal de 1988, a saber, o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. O autor destaca que a LRF reforça, na verdade, a necessidade de vinculação do planejamento com a execução do gasto público. Pereira (2003) indica que as normas da LRF se sustentam em quatro pilares: planejamento, transparência, controle e responsabilização.

Afonso (2016) assevera que a LRF estabeleceu que, na perspectiva do atingimento da meta de receita *versus* despesas, cortes automáticos de gastos poderiam ser feitos nas ocasiões em que a arrecadação efetiva não acontecesse de acordo com o previsto. Apesar de não obrigar a produção de superávit primário, previu a exceção no caso de a dívida ultrapassar o limite máximo estabelecido.

Segundo Afonso (2016), no que denomina de “regra de ouro” da LRF, o governo não pode se endividar senão para investir, sendo vedado, inclusive, utilizar a receita advindas da venda de ativos fixos como previsão de receitas orçamentárias.

Destacamos que a LRF, na subseção I, intitulada “Definições e Limites”, estabelece o quantitativo máximo de despesas totais com pessoal cada ente da Federação pode dispensar, conforme artigos elencados:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação,

não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (BRASIL, 2000, s/p)

O controle da dívida pública passou, a partir da LRF, a ser reconhecido como questão da gestão daquele eleito para o cargo do executivo. A LRF foi acompanhada da lei que criminalizou o descumprimento das regras estabelecidas pelo gestor público, prevendo a cassação de mandatos políticos e até mesmo a prisão (AFONSO, 2016).

A LRF estabelece, em seu Capítulo IX, na Seção I, a necessidade de transparência da gestão fiscal, devendo ser divulgadas as contas públicas de forma detalhada e com periodicidade. A referida legislação estipula, em seu artigo 48, os seguintes instrumentos de transparência:

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.

A redação original da LRF foi alterada pela Lei Complementar 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, que aplicou o princípio constitucional da publicidade das contas e finanças públicas e, posteriormente, pela Lei Complementar 156/2016, que estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, alterando, dentre outras, a LRF.

~~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.~~

~~Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).~~

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

~~II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).~~

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e

financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício. (BRASIL, 2000, s/p)

Apesar da disponibilização, por exemplo, do denominado de “Portal da Transparência” (BRASIL, 2022), no sítio eletrônico da Corregedoria Geral da União, para acesso do cidadão

aos dados, dentre outros, sobre o orçamento público, o caráter consultivo o insere em um universo fragmentado de informações e indicadores qualitativos e quantitativos.

No bojo do processo de controle e diminuição dos poderes do Executivo acerca da lida com as receitas e despesas do orçamento público evidenciado desde a LRF, é proposta e aprovada, em 2019, a Emenda Constitucional nº 100, apelidada de Lei do Orçamento Impositivo.

A referida emenda alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal e tornou “obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal” (BRASIL, 2019, s/p).

Gasparini (2021) analisa o paradoxo de ter sido realizada uma emenda à Constituição Federal para tornar o orçamento impositivo tendo em vista que, no texto constitucional, já era previsto sua elaboração e sua aprovação por meio de leis.

Segundo Gasparini (2021) tal emenda esconde, então, a problemática relativa à disputa entre os três poderes acerca do protagonismo no processo de definição das receitas e despesas públicas. A coercitividade orçamentária imposta pela Emenda Constitucional nº100 de 2019 revela as forças contrárias ao modelo doutrinário autorizativo hegemônico no Brasil, que concede ao Poder Executivo a discricionariedade na execução das despesas após a aprovação do orçamento público. Assim, a referida emenda se constituiu como possibilidade de o Poder Legislativo ter ingerência sobre a execução das políticas públicas.

Citamos o parágrafo do artigo constitucional emendado em que tal possibilidade se configurou na letra legal:

Art. 1º Os arts. 165 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações (...)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (BRASIL, 2019, s/p)

Assim, na lógica da Emenda Constitucional nº 100, a execução orçamentária não é mais de competência apenas do Executivo, ou seja, tal esfera do poder republicano perdeu a centralidade sobre a oportunidade e a conveniência do processo de execução dos créditos pré-aprovados pelo Legislativo por meio do tripé de leis que regem o orçamento.

Antes desobrigado de agir e de prestar contas ao Legislativo sobre a inexecução das programações não realizadas, após a referida Emenda à Constituição Federal, o Poder Executivo tem o ônus de executar a peça orçamentária e cumprir exatamente o previsto na lei que ordena o orçamento público.

Os defensores do orçamento impositivo argumentam que tal modelo garante transparência e previsibilidade do uso do dinheiro público bem como segurança jurídica para a sociedade e, em especial, para os prestadores de serviço. Os defensores do modelo autorizativo contra-argumentam, dizendo que a imposição da execução do orçamento poderia privar o Executivo de realizar os ajustes fiscais necessários, em especial, quando a fonte do financiamento é incerta e as flutuações econômicas podem tornar inexecutáveis as metas e programas estabelecidos (GASPARINI, 2021).

Gasparini (2021) analisa que a disputa entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo acerca do orçamento pode ser inglória tendo em vista que não foram alterados outros dispositivos constitucionais que regulam a relação entre tais Poderes. Nas palavras do autor:

Continuam à disposição do Executivo mecanismos que podem ser utilizados para influenciar o Congresso. Ainda está sob a faculdade do Legislativo o uso de suas prerrogativas em matéria orçamentária (...) caso as Casas Legislativas demonstrem, a partir desse movimento de auto empoderamento, disposição renovada em participar mais efetivamente da definição de políticas públicas relevantes ao País, é possível que a sociedade brasileira venha a colher frutos benéficos da mudança. Caso tenha sido uma mera demonstração de força, diante de um Executivo enfraquecido em suas bases de apoio e o Congresso se mostre acomodado diante da garantia de receitas para emendas, pode-se vislumbrar que nada mudou, apenas mais burocracia desnecessária foi criada (GASPARINI, 2021, p. 4)

Dallari (2011) relaciona o postulado na LRF acerca da transparência da gestão fiscal à necessidade do orçamento impositivo, ressaltando que é mister prever o dever do Executivo de executar o que foi planejado no decorrer do exercício financeiro na perspectiva de valorizar a participação popular no momento da elaboração do orçamento, “mediante um processo de consulta pública seguido de um cuidadoso exame pelos representantes do povo nas casas legislativas” (DALLARI, 2011, p. 327).

Se não bastassem as limitações impostas pela LRF e pela Emenda Constitucional nº 100 acerca da garantia da participação popular na elaboração direta do orçamento público, no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), operou-se o velho fisiologismo que marcou a história da política brasileira por meio do que ficou conhecido como o “orçamento secreto” (ESQUERDA ON LINE, 2022).

O “orçamento secreto” se caracteriza pela transferência de recursos federais para parlamentares que, aliados do governo, aplicam o dinheiro em seus respectivos redutos eleitorais em troca de apoio político (ESQUERDA ON LINE).

Só o presidente da Câmara Federal e aliado de Bolsonaro, Arthur Lira (PP), indicou R\$ 350 milhões em emendas do “orçamento secreto”, em

dois anos. Um valor muito acima da média anual de R\$ 18 milhões para o qual cada deputado poderia recorrer. Não por acaso, um dos principais beneficiários das destinações orçamentárias operadas por Lira é o município de Barra de São Miguel, cujo prefeito é ninguém menos que o ex-senador Biu de Lira (PP), pai de Arthur Lira (ESQUERDA ON LINE, 2022, s/p)

À despeito do previsto no orçamento elaborado e aprovado conforme prevê a legislação, são deslocados valores significativos conforme “emendas do relator” – o que se constituiu como alternativa para burlar as modestas cifras previamente destinadas e, dessa forma, atender os interesses específicos dos parlamentares aliados ao governo (ESQUERDA ON LINE, 2022).

Apesar do Supremo Tribunal Federal, em 2021, ter determinado o detalhamento de tais recursos, a maioria dos parlamentares beneficiados que prestaram contas responderam de modo superficial e não especificaram a destinação e os valores recebidos. Segundo o publicado pela redação do Esquerda On Line (2022), em torno de 190 parlamentares sequer responderam ao STF.

Partidos do Centrão e da base aliada de Bolsonaro são os principais beneficiados pelo “Orçamento secreto”, conforme tabela abaixo:

PP –R\$ 2 bilhões

PL – R\$ 1,66 bilhão

PSD – R\$ 1,64 bilhão

União Brasil – R\$ 1,62 bilhão (ESQUERDA ON LINE, 2022, s/p)

Giambiagi, Hartung & Mendes (2021) analisam que, desde 2015, operou-se uma escalada de apropriação cada vez mais crescente de parcelas do orçamento público por meio de mecanismos que não conferem transparência ao destino do dinheiro público e que, a despeito das legislações que tratam da matéria, concedem espaços para o uso eleitoreiro a despeito dos interesses coletivos.

Os citados autores fazem uma interessante cronologia de eventos que favoreceram e aprofundaram o obscurantismo do destino do dinheiro público:

i) em março de 2015, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) 86, que fixou uma cota mínima obrigatória de emendas individuais. Desde então, um valor correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União passou a ser destinado a uma cota de emendas, a ser distribuída entre os parlamentares. A efetiva execução dessas despesas, que antes dependia de disponibilidade de recursos, passou a ser obrigatória. Ainda que a Emenda 95, do teto de gastos, aprovada posteriormente, tenha abrandado a indexação dessas emendas (mudando de percentual da receita para correção pelo IPCA), a obrigatoriedade permaneceu; ii) em junho de 2019, a Emenda Constitucional 100 aumentou a dose de emendas obrigatórias, ao conferir esse status às emendas de bancadas estaduais. Agora, mais uma parcela, correspondente a 1% da RCL, se tornaria obrigatoriamente

gasta nessas emendas. A indexação proposta será mantida até 2022, ano em que o reajuste anual do valor passará a ser feito pelo IPCA; iii) em dezembro de 2019, a Emenda Constitucional 105 permitiu o uso de emendas individuais para transferir dinheiro diretamente para estados ou municípios, sem vinculação a projeto ou atividade alguma; iv) **a LDO que ditou as regras para o Orçamento de 2020 agravou substancialmente a captura do Orçamento por interesses privados-paroquiais, ao ressuscitar a “emenda de relator”, usada na época dos tristemente famosos “anões do Orçamento”, objeto de um rumoroso escândalo no já longínquo ano de 1993. O relator voltou a ter poder para alterar parcela grande das dotações, o que é um enorme retrocesso;** e, finalmente, v) a LDO que fixou as regras para o Orçamento de 2021 veio a ampliar a prática da transferência direta. Pela Emenda Constitucional 100, somente as emendas individuais poderiam ser alocadas para transferências diretas. Agora, também as de bancada poderão dar origem a tais transferências (GIAMBIAGI, HARTUNG & MENDES, 2021, p.23, grifos nossos)

Segundo Giambiagi, Hartung & Mendes (2021), não estão sendo respeitadas e obedecidas as condições democráticas de negociação política entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, quais sejam, o não comprometimento da qualidade do orçamento público, o atendimento de necessidades coletivas e a publicização do destino do dinheiro público.

No orçamento de 2021, as emendas representavam 15% de toda a despesa de livre alocação do Orçamento, cujos destinos não representaram interesses coletivos e cuja fiscalização sobre sua aplicabilidade não ocorreu tendo em vista que tais recursos de emendas podem ser aplicados em transferências diretas (GIAMBIAGI, HARTUNG & MENDES, 2021).

A tramitação do Orçamento de 2021 foi especialmente traumática, pois, incredivelmente, o relator cortou dotações de despesas obrigatórias para, compensatoriamente, ampliar as suas emendas. Dado que as despesas obrigatórias teriam de ser pagas, instaurou-se um impasse: na negociação, as emendas de relator ainda saíram com um valor elevado, de R\$ 16,9 bilhões (GIAMBIAGI, HARTUNG & MENDES, 2021, p.23).

Dirceu (2022) assevera o caráter obscuro do chamado “orçamento secreto”, analisando que não é possível determinar qual parlamentar fez a destinação e o uso do dinheiro por meio das emendas. Segundo ele, a apropriação dos recursos a bel prazer dos aliados políticos de Bolsonaro compromete o orçamento para áreas essenciais de interesse coletivo, como a saúde e a educação. Afirma que o “orçamento secreto” manteve R\$ 16 bilhões em recursos para as “emendas do relator” a despeito da diminuição de recursos no orçamento previsto para 2022:

Uma pesquisa do Observatório de Política Fiscal do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV), divulgada em abril deste ano, revelou que os investimentos públicos atingiram o

menor patamar em 17 anos, caindo de 2,68% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2020, para 2,05% do PIB, em 2021. A pesquisa revelou ainda que é o segundo pior índice da série histórica, que foi iniciada em 1947, atrás apenas de 2017 (quando o índice foi 1,94% do PIB). A exemplo disso foi o orçamento previsto para o ano de 2022, que veio bem abaixo do esperado. O veto foi de R\$ 3,184 bilhões – para se ter noção, com este valor seria possível construir mais de 30 mil casas populares de 70 m². Não bastasse essa tesourada, Bolsonaro realizou mais dois bloqueios durante o ano, que, acumulados, retiraram um montante de R\$ 14,8 bilhões (DIRCEU, 2022, s/p)

Dirceu (2022) destaca os escândalos de corrupção que tiveram sua origem no chamado “Orçamento Secreto”, como o desvio de verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, operado pelo então Ministro da Educação Milton Ribeiro, que privilegiou pastores de cidades apoiadores de Bolsonaro. Cita ainda:

Não único, o orçamento secreto também já bancou a compra superfaturada em bilhões de reais de máquinas agrícolas e tratores. Recentemente, também bancou R\$ 5,5 milhões a cidades do Maranhão, que em tese estariam sendo atendidas por medicina de alta complexidade, quando nem possuía população para tal (DIRCEU, 2022, s/p)

Assim, é notório que as recentes alterações na legislação acerca do orçamento público bem como a nefasta forma de elaborá-lo e operá-lo no atual governo indicam impossibilidades que afastam cada vez mais os segmentos organizados da sociedade civil da participação direta nos processos de previsão e fiscalização do destino do dinheiro público, conforme será analisado no próximo capítulo.

4. Orçamento Público: (in)compatibilidades entre as normas e a participação popular

4.1. Os rebatimentos das normas de elaboração do orçamento público face a participação popular na constituição da peça orçamentária

A questão que se apresenta para a análise é a de desvendar se na legislação sobre orçamento público encontramos mecanismos que garantam caráter deliberativo da participação popular nos processos de elaboração da peça orçamentária, possibilitando a materialização de uma efetiva democracia participativa.

Assim, indagamos acerca dos rebatimentos das atuais regras de elaboração e aplicação de recursos públicos no processo de participação popular na designação do orçamento da administração pública.

Consideramos relevante compreender qual a relação pode ser estabelecida entre a legislação de regência da elaboração/execução do orçamento público e a participação popular na escolha das prioridades em investimentos em políticas públicas e na distribuição de serviços, desde a Constituição Federal de 1988.

O inventário realizado demonstrou que, na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165 (ou em qualquer outro artigo do Título VI -Tributação e Orçamento no qual tal artigo está inscrito), não encontramos, na letra de sua versão original, dispositivos que normatizassem a efetiva e direta participação popular na fase de construção do orçamento público nas esferas federais e estaduais.

Ao capturar o debate sobre as peças jurídicas que devem compor o orçamento público, quais sejam o PPA, a LDO e a LOA, segundo o postulado na Constituição Federal de 1988, verificamos que o poder de previsão de receitas e despesas, bem como de condução dos mecanismos que dissecam a matéria foi direcionado, pela Assembleia Constituinte, ao Executivo e ao Legislativo.

Nos processos de elaboração e/ou tramitação de tais peças orçamentárias não foi estabelecido, na redação original da Constituição Federal de 1988, no capítulo que trata do orçamento, mecanismos que garantissem a participação direta de representantes da sociedade civil organizada no âmbito dos orçamentos federais e estaduais.

Assim, o legislador se omitiu quando tratou da matéria na medida em que não foi previsto, na letra da lei, a realização, por exemplo, de audiências públicas (ou similares) para a discussão sobre orçamento ao menos para consultar os anseios e necessidades da população.

Tal omissão imprimiu caráter facultativo de sua realização ao Executivo e ao Legislativo ao que se refere ao processo de trabalho relativo à elaboração e tramitação das legislações específicas que desenhavam o orçamento.

Caso não estivesse previsto nas diretrizes internas do Executivo e do Legislativo, respectivamente, da elaboração e da tramitação das legislações específicas, a sociedade civil não poderia participar dos debates sobre a montagem dos orçamentos federal e estaduais.

Quiçá o legislador original da Constituição Federal de 1988 previu mecanismos de caráter deliberativo para participação da população na montagem do orçamento.

Recorremos a Macedo (2008) para destacar os dispositivos que foram incluídos na gênese da promulgação da Constituição Federal de 1988 que se referem a participação popular acerca da questão do orçamento público. Encontramos o artigo 29, incisos XII e XIII:

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; (Renumerado do inciso XI, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992) (BRASIL, 1988, s/p)

Vale destacar que o autor citado analisa que tais incisos deram origem ao Orçamento Participativo, em âmbito dos municípios, ou seja, possibilitaram a previsão da participação popular, de acordo com os interesses específicos, no planejamento municipal.

A questão é que, no inciso XII do referido artigo, a expressão usada pelo legislador é a *cooperação*, ou seja, *as associações representativas* da população podem prestar ajuda, auxílio, contribuir, utilizando sinônimos disponibilizados no dicionário (DICIO, 2022). Não identificamos significados da expressão que evocassem a garantia do poder de deliberar sobre o orçamento. Além disso, trata-se de referência apenas ao âmbito do planejamento municipal.

No inciso XIII, o reconhecimento de iniciativa popular de projetos de lei nas respectivas Câmara de Vereadores dos municípios, além de impor o quantitativo de representação do eleitorado, submente os interesses específicos, que porventura sejam expressões das necessidades coletivas de frações organizadas da população, a posterior avaliação e aprovação da casa legislativa.

Assim, o poder foi centralizado na correlação de forças que os vereadores estabelecem para a aprovação ou rejeição dos projetos de leis propostos. Outrossim, não foi explicitada, nesse inciso, a garantia da inserção de tais propostas, caso aprovado e sancionado, na peça orçamentária por meio das emendas parlamentares.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cuja redação foi alterada pela Lei Complementar 131/2009 e pela Lei Complementar 156/2016, determinou, dentre outros, a transparência da gestão fiscal. A ideia central é que os cidadãos tenham acesso a informações e dados relativos as contas, receitas, despesas e contabilidade pública.

A partir da inclusão de nova redação dada pela Lei complementar 131/2009, apelidada de Lei da Transparência, A LRF estabelece que:

§ 1 A transparência será assegurada também mediante:

1) Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000, s/p)

A população, organizada ou não, desta forma, esperou longos vinte e um anos (de 1988 a 2009) para que alguma legislação federal fizesse menção a alguma forma de materialização da participação popular na elaboração dos orçamentos federal e estaduais.

Entretanto, não identificamos nem na LRF ou na Lei Complementar 131/2009, dispositivos que decodifiquem o significado de *incentivo à participação popular* ou dissequem como tal participação deve ser operacionalizada no complexo fluxo de elaboração e aprovação do orçamento público.

Ademais, audiências públicas ou reuniões similares têm características consultivas, sem que a prerrogativa deliberativa seja reconhecida como válida para que as frações organizadas da população possam, de fato, definir o orçamento.

Depuramos, que a LRF se constituiu como dispositivo que aproximou o cidadão de alguma espécie de controle social do orçamento público, entretanto de caráter consultivo, na medida em que, no seu artigo 48, estabeleceu como instrumentos de transparência a divulgação da gestão fiscal nos sítios eletrônicos dos respectivos municípios, estados e do governo federal.

Vale ressaltar que a Emenda Constitucional nº 108 de 2020 alterou a redação da Constituição Federal de 1988 por meio da inclusão do artigo 163-A, que passou a prever a obrigatoriedade da disponibilização de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais em meio eletrônico de amplo acesso público (BRASIL, 1988).

Certamente tal postulado na legislação se constitui como avanço para acesso a tais informações tendo em vista que não mais se pode negar como o dinheiro público está sendo usado e administrado. A necessidade de transparência impõe ao executivo e ao legislativo prévio manejo do orçamento conforme preconiza a lei. Compreendemos que, entretanto, a disponibilização de dados e informações à população sobre as finanças e orçamentos públicos

em sítios eletrônicos não significa a participação popular efetiva no trato do destino do dinheiro público na medida em que se trata de dispositivos consultivos e fiscalizatórios.

Quem acessa tais dados e informações se depara com um universo de indicadores qualitativos e quantitativos, cuja interpretação pode ser descolada do debate da coletividade sobre a matéria, criando falsa sensação de empoderamento tendo em vista que a expressão dos anseios, opiniões ou expectativas coletivas não assume caráter deliberativo, pois não é acolhida diretamente pelas plataformas inscritas no mundo virtual.

A Emenda Constitucional nº100 de 2019, a Lei do Orçamento Impositivo, sequer menciona a participação popular na constituição da peça orçamentária. Tal ementa trata apenas de garantir o poder do Legislativo na definição do orçamento, estabelecendo a obrigatoriedade da execução das rubricas por ele definidas.

Aferimos, então, que foi o conceito de democracia representativa que norteou o legislador quando tratou da questão do orçamento público desde a gênese da Assembleia Constituinte de 1987/1988. Perduraram as concepções sobre a democracia representativa na definição da norma sobre a previsão de receitas e despesas públicas na medida em que foram engendrados mecanismos para assegurar o poder do Executivo e do Legislativo na matéria, alijando a participação deliberativa da sociedade civil organizada.

Noutro diapasão, verificamos que o debate dos juristas e intelectuais do campo das ciências sociais, que foi possível acessar e apresentar no segundo capítulo dessa dissertação, nos lançaram em um universo de discussões que trataram de questões ora relativas à natureza do orçamento público ora vinculadas às funções e relações do Executivo e do Legislativo na elaboração do orçamento.¹

A legalidade instituída, na Constituição Federal de 1988, acerca da previsão orçamentária é exaltada pela maioria dos autores acessados e reconhecida como inovação que colocou o país nos trilhos da racionalidade instituída pelos países ditos desenvolvidos.

A maioria dos autores com os quais dialogamos no capítulo II, inscreve o postulado pela Constituição Federal de 1988 sobre o orçamento público como evidência da instituição do Estado Democrático de Direito na medida em que acusa a responsabilidade do Estado na gestão do dinheiro público e cria mecanismos de controle social para frear os abusos da administração pública (AFONSO, 2016; FERREIRA & OLIVEIRA, 2017; ASSONI FILHO, 2009; TORRES, 2008;

¹ Conferir o debate de AFONSO, 2016; FERREIRA & OLIVEIRA, 2017; ASSONI FILHO, 2009; TORRES, 2008; DALLAVERDE, 2013; MACEDO, 2008; BASTOS & MARTINS, 1991; ABRAHAM, 2015; GASPARINI, 2021; DALLARI, 2011; SANCHES, 1997.

DALLAVERDE, 2013; MACEDO, 2008; BASTOS & MARTINS, 1991; ABRAHAM, 2015; GASPARINI, 2021; DALLARI, 2011; SANCHES, 1997)

Capturamos ainda as controvérsias sobre a natureza do orçamento, o que ressaltou as divergências doutrinárias sobre o *caráter formal* do orçamento, ou seja, que confere ao Executivo a função administrativa da implementação do orçamento e sobre o *caráter material* da lei do orçamento, ou seja, que impõe a necessidade do Executivo de observar e cumprir o que nela está estabelecido, o que reforçaria a ordem constitucional acerca da função do Estado na efetivação dos direitos fundamentais.

A participação do Poder Legislativo na elaboração e aprovação da peça orçamentária prevista na legislação de regência é reverenciada no debate de tais autores na medida em que corrobora para a harmonia entre os Poderes da República e assevera a responsabilização criminal do Executivo frente ao desvio de suas funções relativas ao atendimento dos interesses da sociedade representados pelos parlamentares.

A partir das considerações realizadas sobre a legislação de regência do orçamento público bem como sobre o debate dos autores acerca de tal conjunto de leis, resta-nos construir mediações que intencionam compreender os determinantes que desencadearam a inscrição da participação popular, na letra legal, em mecanismos apenas consultivos e não deliberativos no processo de elaboração do orçamento público, o que evidenciou a primazia da concepção de democracia representativa e a *latelarização* da concepção de democracia participativa no direcionamento dado pelo legislador à matéria.

As reflexões sobre a legislação de regência do orçamento público evocam a análise de como o Direito, enquanto conjunto de leis, expressa as antagônicas relações entre as frações das classes sociais que se apresentam na esfera pública.

Assim, a promulgação de qualquer lei mantém relação com a hegemonia alcançada por uma determinada classe nas disputas acerca da matéria legislada. A norma não é um instituto produzido pelo jurista *à priori* do processo de organização da vida social, mas emana da luta travada entre as classes sociais (MASCAROS, 2002).

Tais disputas entre as frações das classes sociais são capitaneadas e mediadas pelo Estado, representado pelo Executivo, Legislativo e/ou Judiciário, que se revelam nos complexos rituais estabelecidos para a promulgação do conjunto de legislações que regem as relações sociais.

Assumindo o pressuposto de que, no modo de produção capitalista, o Estado é a manifestação do antagonismo das classes e se transmuta no principal mecanismo para preservar as relações de produções que garantem a acumulação do capital (MORENO, 2008), podemos

considerar que sua interferência nas promulgações de legislações que tratam do orçamento público tende a representar os interesses da classe que detém o poder econômico.

A necessidade da classe dominante de assumir a direção política do Estado, em especial, acerca da definição do orçamento público, se constitui como indicador da sua intencionalidade de metamorfosear o seu projeto particular em projeto geral de nação.

No mesmo diapasão de análise, as próprias formas políticas da governança são definidas pela classe dominante de acordo com os interesses e necessidades vinculados à acumulação do capital (DEMIER & GONÇALVES, 2017).

Assim, a chamada democracia representativa é a *reserva do possível* para a classe dominante quando se trata, por exemplo, de orçamento público. A classe que detém o poder econômico tratou de designar que o Estado *blindasse*² o regime democrático das reivindicações dos segmentos da classe trabalhadora que almejavam a participação efetiva na elaboração do orçamento público quando da elaboração das normas relativas à matéria.

Desta forma, apenas mecanismos consultivos foram instituídos na legislação de regência do orçamento público. Conforme analisado, as frações organizadas da classe trabalhadora estão alijadas, na letra da lei, dos processos decisórios e deliberativos que impõem não apenas o destino do dinheiro público no orçamento, mas também sua materialidade, ou seja, sua execução.

O fato de o próprio Legislativo Federal ter aprovado uma lei para garantir o quinhão dos legisladores no orçamento público demonstra a fragilidade da correlação de forças dos segmentos da classe trabalhadora na definição da matéria.

A recente regulamentação da obrigatoriedade da transparência das contas públicas na legislação de regência do orçamento é identificada por grande parte da sociedade como uma grande conquista que garantiu a participação e o controle social do Executivo na aplicação do dinheiro público. Tal ideia, entretanto, naturaliza a transferência do poder decisório nas mãos daqueles que foram eleitos para os cargos do Executivo ou do Legislativo.

Destarte, a instituição de mecanismos apenas consultivos (frente a participação popular na elaboração do orçamento) e a hipervalorização da determinação da transparência das contas públicas (como instrumento para a sociedade controlar o Estado) podem ser reconhecidos como expressões dos processos que objetivaram a produção de consensos entre os divergentes interesses presentes nas disputas que estiveram inscritos na definição da legislação de regência

² Utilizamos a expressão “blindar” das análises de Demier & Gonçalves (2017) acerca da democracia liberal

na medida em que não foram previstos mecanismos de participação direta na elaboração do orçamento.

Consideramos que tal produção de consensos expressa, assim, a própria correlação de forças entre os diferentes segmentos que representam os diversos projetos políticos que se apresentaram na arena pública.

Assim, a participação popular foi, na legislação de regência do orçamento, instituída apenas por meio de mecanismos consultivos. Não se pode, então, arvorar a lógica instituída pela Constituição de 1988 acerca da participação popular no âmbito da formulação e controle social das políticas sociais de saúde e assistência social, por exemplo, para o campo do planejamento do orçamento público.

Nesse campo, permaneceram as limitações ao uso do sistema político para a incorporação das necessidades reconhecidas democraticamente pelas frações que representam os interesses da classe trabalhadora. Na elaboração do orçamento público, a legislação de regência desencadeia a invisibilidade das demandas da população em geral na medida em que não estabelece mecanismos que garantam a sua inclusão efetiva para destinar dinheiro público para o seu atendimento.

A disputa pela elaboração do orçamento revela, por sua vez, a disputa pelo fundo público. Nesse sentido, vale citar as análises de Behring (2021):

Dessa forma, o fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, em que a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades expressas em políticas sociais públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a dívida pública, um elemento central na política econômica e de alocação do orçamento público (BEHRING, 2021, p. 101)

Tal conexão conduz a análise para o contexto político e econômico em que a legislação de regência do orçamento público foi desenhada no Brasil. Nos trilhos do neoliberalismo, da reestruturação produtiva e da financeirização do capital, que nos países do capitalismo central, desde a década de 1970, se constituíram como estratégias para retomar o curso da acumulação do capital, foram engendradas no Brasil, a partir da década de 1990, contrarreformas do Estado para “adaptação passiva à lógica do capital” (BERHING, 2021, p. 167), que incluíram a própria reformatação administrativa da máquina pública em “nome da eficiência, eficácia ou governabilidade” (BERHING, 2021, p. 169).

As contrarreformas do Estado representam a estratégia de inserção do país na dinâmica da economia internacional, tendo como centro o ajuste fiscal. O Estado passa a ser bandeirado como grande vilão da dívida pública, o que é usado como argumento para legitimar a correção das chamadas distorções dos gastos públicos (BERHING, 2021; SALVADOR, 2010).

Tal discurso, desde então, se entranhou como justificativa para as medidas regressivas contra os trabalhadores, em especial a não efetivação da Seguridade Social nos moldes da Constituição Federal de 1988 (BERHING, 2021). Nos dizeres da autora,

Enquanto isso, a política econômica -fundada nas privatizações (...), nas desvinculações orçamentárias (Fundo Social de Emergência, Fundo de Estabilização Fiscal e Desvinculação de Receitas da União), no superávit primário, na **Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n 101/2000)**, na prática de juros altíssimos e no religioso pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública – corroeu aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro, por meio de uma inserção na ordem internacional que deixou o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro (BERHING, 2021, p. 168; grifos nossos).

Então, a legislação de regência do orçamento se constitui, dentre outras, como possibilidade de garantir que a classe que detém o poder econômico *abocanhasse partes do bolo* cada vez mais consideráveis do fundo público.

Depuramos, então, o caráter dicotômico presente no ordenamento jurídico: ao mesmo passo que exorta a democracia participativa quando trata da matéria da participação popular ao que se refere ao orçamento público, não explicita mecanismos efetivos que garantam o caráter deliberativo de tal participação na elaboração do orçamento. A promoção da participação popular, no plano legal, está reduzida a previsão de mecanismos de caráter fiscalizatório e consultivo.

Assim, a garantia da participação deliberativa dos segmentos que representam os interesses e necessidades das classes subalternas na elaboração da peça orçamentária tem exigido que disputas sejam travadas na arena política desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, é mister elucidar as experiências do “Orçamento Participativo”, mecanismos políticos operados, em especial, nas prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores, como resultados de tais disputas políticas.

4.2. As experiências do Orçamento Participativo

No bojo do “*pessimismo da razão e do otimismo da vontade*”, parafraseando Gramsci (1920), consideramos relevante explicitar reflexões acerca das experiências de Orçamento Participativo (OP) operadas no Brasil e sua relação com o Partido dos Trabalhadores (PT).

Santos, Tanscheit & Ventura (2020) afirmam que o OP foi operado pela primeira vez, em 1989, na cidade de Porto Alegre sob a administração do então prefeito Olívio Dutra, do PT.

Os autores citam os estudos de Wampler para apresentar panorama geral sobre a expansão do OP nos municípios brasileiros desde 1989:

Wampler (2008a), ao analisar a adoção do OP nos municípios brasileiros com população superior a 100 mil habitantes entre 1989 e 2004, verifica três ondas em relação à sua adoção: a primeira, entre 1989 e 1996, verifica que 76% dos municípios que adotaram o OP nesse período eram administrados pelo PT; a segunda, entre 1997 e 2000, registra queda substantiva e constata que 32% dos municípios que adotaram o OP eram administrados pelo PT, fazendo com que esta instituição participativa saísse do domínio exclusivo das administrações municipais do partido; a terceira, entre 2001 e 2004, registra uma pequena elevação deste percentual, verificando-se que 36% dos municípios que adotaram o OP eram administrações petistas (WAMPLER apud SANTOS, TANSCHHEIT & VENTURA, 2020, p. 6).

Assim, Santos, Tanscheit & Ventura (2020) analisam que o OP foi a principal política pública desenvolvida nos municípios governados pelo PT até a ascensão de Lula, em 2002, à presidência da república. Atribuem à experiência do OP a designação feita à governança do PT, que foi nomeada de “*modo petista de governar*” (SANTOS, TANSCHHEIT & VENTURA, 2020, p.5).

Olívio Dutra (2001), no seminário intitulado “*Socialismo e Democracia*”, organizado pelo Instituto Cidadania, a Fundação Perseu Abramo e a Secretaria de Formação Política do Partido dos Trabalhadores e realizado em 2001, assevera que:

Por meio do orçamento participativo, a população protagoniza a construção da proposta orçamentária. Nesse processo, invertem-se as prioridades, o que provoca mudanças importantes na concepção estrutural da proposta. Com a implantação do orçamento participativo, revigoram-se outras vias de participação popular nas áreas de saúde, assistência social, habitação, ensino, interpondo barreiras às práticas tradicionais das elites dominantes em nosso país, como o clientelismo e a corrupção. Floresce com ele uma nova cultura, na qual o cidadão passa a ser sujeito, e não mais objeto da política (DUTRA, 2001, p. 8)

Olívio Dutra (2001) ressalta que o OP possibilita que a relação entre o Estado e a sociedade civil seja radicalmente democratizada na medida em que a proposta orçamentária não mais se configura como “um arranjo de interesses entre governo, grupos empresariais, especialistas e técnicos” (DUTRA, 2001, p. 8) e se transmuta em “uma decisão assumida pelo povo na sua dimensão verdadeiramente política e cultural” (DUTRA, 2001, p.8). O referido petista destaca que, por meio do OP, a participação política não se limita ao exercício do direito ao voto, mas se configura a partir do protagonismo da população na definição do orçamento público.

Segundo Olívio Dutra (2001), o processo desencadeado pelo OP promove a descentralização do poder estatal bem como contribui para eliminação do autoritarismo que teima em menosprezar a sabedoria popular e o protagonismo do povo. Nos seus dizeres: “Por esse processo, receita e despesa definitivamente deixam de ser misteriosas fórmulas aritméticas ou arranjos políticos e passam a ser de domínio público” (DUTRA, 2001, p. 9)

É possível capturar, na fala transcrita de Olívio Dutra (2001), que é concepção de democracia participativa e não apenas representativa que orienta a condução da elaboração e execução do orçamento público:

Para o nosso projeto, a democracia pressupõe participação popular direta e uma nova forma de administração e planejamento, na qual cidadãos e cidadãs se apropriam de dados e informações e exercem o direito soberano de influir nas decisões sobre a aplicação dos recursos públicos. O governo tem o compromisso de executar um programa e, além da obrigação formal e institucional de prestar contas aos poderes constituídos sobre a execução da Lei Orçamentária, precisa também regularmente se explicar sobre os encaminhamentos das decisões tomadas pelas assembleias do orçamento participativo (DUTRA, 2001, p. 9)

Vale destacar que Olívio Dutra (2001) inscreve a experiência do OP em um projeto de sociedade que pretende a radicalização da democracia para a construção de uma nova ordem societária:

Por isso, se alguém afirmar – alguns o fazem – que o orçamento participativo é apenas uma forma mais organizada de os pobres disputarem entre si as migalhas do capitalismo ou, no máximo, uma ligeira primavera democrática, mas sem qualquer relação com o socialismo, estará inteiramente equivocado. Além de ser um aprofundamento e uma radicalização da democracia, também se constitui num vigoroso impulso socialista, se encaramos o socialismo como um processo, para o qual a democracia direta e participativa é elemento essencial, pois possibilita o fortalecimento da consciência crítica e dos laços solidários entre os explorados e os oprimidos, abrindo caminho para a apropriação pública do Estado e a construção de uma nova sociedade (DUTRA, 2001, p. 12)

Benevides (2001), compartilhando das análises de Olívio Dutra no mesmo Seminário, afirma a importância de reafirmar o PT enquanto partido político da democracia participativa, o que não significa o menosprezo pela democracia representativa. Aprofundando as análises sobre o significado da democracia, afirma que a democracia deve ser compreendida como “regime político da soberania popular, com respeito integral aos Direitos Humanos” (BENEVIDES, 2001, p. 21).

Nessa direção, Benevides (2001) postula que o OP é a experiência mais bem sucedida da democracia direta. Afirma que a democracia direta complementa a democracia representativa na medida em que contribui para a correção de distorções, em especial àquelas que afastam os eleitos dos segmentos que o elegeram. Situa o OP como importante instrumento de educação política para a democracia. Assim, a autora destaca:

Entendo que o compromisso do PT com formas de democracia direta configura um passo importante no compromisso com a formação, com a educação política. E insisto: uma educação política que não está fechada nos limites da militância partidária, mas aberta para a cidadania efetivamente democrática. O orçamento participativo, nesse sentido, é uma excelente escola de democracia (BENEVIDES, 2001, p. 23).

Na comemoração dos 30 anos do OP, realizada pela Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre em 2019, Olívio Dutra (2019), prefeito de Porto Alegre de 1989 a 1993, afirma:

O Orçamento Participativo é uma construção essencialmente democrática. Ele veio de baixo para cima pelos movimentos sociais, populares, comunitários, que já de muito tempo, antes de eu ser prefeito, levantavam essa questão de como é o orçamento...a receita e a despesa... quem é que discute isso? Será que não dá para abrir essa caixa para a gente ver se direciona melhor tanto a receita quanto a despesa...então, quando nós chegamos na prefeitura nós já tínhamos essa demanda (DUTRA, 2019, s/p)

No mesmo evento, Raul Pont (2019), prefeito de Porto Alegre de 1997-2000 pelo PT, analisa:

Nós estamos comemorando aqui os 30 anos de implantação do Orçamento Participativo e esse processo é riquíssimo e se estendeu para o mundo inteiro e hoje é referência de gestão pública direta ...centenas de municípios na Ásia, na África, na Europa, aqui na América do Sul, praticam essa experiência (PONT, 2019, s/p)

Nídia Albuquerque (2019), presidente da Associação de Moradores Restinga, no evento citado, explica:

Naquele tempo o orçamento funcionava, a gente ia, brigava e tinha...trouxemos uma escola para a comunidade, trouxemos um posto de saúde para a comunidade...e a gente conseguia se reunir e trazia principalmente creche, escola...hoje a nossa comunidade está abastecida graças ao orçamento participativo (ALBUQUERQUE, 2019, s/p)

A narração do jornalista Guilherme Oliveira (2019) alinhava, na matéria veiculada sobre o evento realizado para comemorar os 30 anos do OP, o significado de tal política pública: “Foi por meio do Orçamento Participativo que moradores da periferia conseguiram mudar a realidade dos seus bairros, conquistando e ampliando o acesso a direitos fundamentais” (OLIVEIRA, 2019, s/p).

Avritzer (2012) analisa que parte da sociedade civil no Brasil está vinculada ao Estado por meio da implementação de políticas públicas, citando o exemplo do Orçamento Participativo. Pontua que tal vinculação emerge no bojo da redemocratização, o que revelou suas conexões, por sua vez, com os partidos políticos de esquerda, em especial o Partido dos Trabalhadores. Conforme escreve o autor:

Seus laços mais fortes são com o Partido dos Trabalhadores e com as políticas participativas por ele implementadas no nível local, e sua participação varia em função da presença ou não do PT no poder. Quando o partido está no poder, este grupo de associações amplia-se em termos de membros, mostrando uma espécie de expansão e contração dinâmica que faz parte do comportamento da sociedade civil (...) (AVRITZER, 2012, p. 394)

Bremaeker & Gonçalves (2015) afirmam que o modo de processar o OP nos municípios foi diverso ao que tange a metodologia adotada bem como às iniciativas da sua propositura.

Os referidos autores afirmam que, em alguns municípios, a iniciativa foi do chefe do executivo municipal e, em outros, da Câmara de Vereadores. Analisam que, entretanto, a iniciativa advinda do prefeito se apresenta como mecanismo mais eficaz em relação à garantia da participação popular na medida em que o Poder Executivo tem mais poder que os vereadores ao que se refere a elaboração do orçamento. No contraponto, quando a iniciativa é da Câmara de Vereadores, a participação popular é reduzida a possibilidades de avaliação do projeto orçamentário que fora enviado pelo Executivo.

Segundo Bremaeker & Gonçalves (2015), o êxito da experiência do OP em Porto Alegre mantém relação com a adoção de uma metodologia onde são realizadas assembleias nas diversas áreas do município, envolvendo os representantes dos mais diferentes segmentos da sociedade civil, na perspectiva da construção de um Orçamento-Programa, que serve de base para a elaboração do projeto orçamentário a ser enviado à Câmara de Vereadores. Analisam que tal metodologia se constituiu como referência para diversos municípios, sendo em que outros adotaram métodos mais simplificados, onde a interlocução foi realizada em reuniões de pequeno porte, com reduzida representatividade da diversidade dos segmentos organizados da população das diferentes localidades do município.

A questão é que, conforme analisam Bremaeker & Gonçalves (2015), as propostas desenhadas para o orçamento municipal por meio da participação popular, no uso das diversas metodologias que operam o OP, não têm poder vinculante, ou seja, a inclusão das necessidades que são identificadas como prioridades pelos representantes da sociedade civil que participam diretamente do processo, não necessariamente são incluídas no projeto orçamentário enviado à Câmara de Vereadores. Embora há que se destacar a importância do OP na garantia da participação popular de acordo com as palavras dos autores:

(...) as reivindicações feitas em nome da população em uma audiência pública se revestem, de qualquer modo, de algum peso no processo de definição dos projetos, programas e ações que irão compor principalmente a Lei Orçamentária Anual do Município. Por isso mesmo, são parte essencial para o Orçamento Participativo, seja quando este é adotado pelo Poder Executivo Municipal, seja quando o debate sobre a proposta orçamentária anual da municipalidade se dá já na Câmara Municipal, entre os vereadores e lideranças representativas da sociedade (BREMAEKER & GONÇALVES, 2015, p. 7)

Santos, Tanscheit & Ventura (2020) analisam que a dinâmica intrapartidária, marcada pelas disputas internas entre as diversas correntes que compõem o PT, deve ser considerada como variante importante para a identificação da adoção do OP como política pública no âmbito das administrações municipais operadas pelo PT. Os referidos autores demonstram que a emergência do OP nos municípios governados pelo Partido esteve relacionada, essencialmente, “a presença de facções de esquerda deste partido nessa cidade” (SANTOS, TANSCHHEIT & VENTURA, 2020, p.3).

Assim, tais autores asseveram que tal constatação é fundamental para a compreensão acerca da ausência da implantação do OP no nível nacional nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva. Leiamos a análise dos autores:

Nossos resultados indicam que a sobrevivência da identidade petista referente à adoção de novas formas de participação política esteve conectada às facções da esquerda do PT mais do que à agenda política de sua principal facção, o Campo Majoritário. Segundo nossa análise, tal interpretação pode levar a um melhor entendimento das razões pelas quais o OP não foi adotado no nível nacional após a chegada de Lula à Presidência da República em 2003 (SANTOS, TANSCHKEIT & VENTURA, 2020, p.4)

Os autores citados, utilizando banco de dados do Processo de Eleições Diretas (PED) do PT, demonstram, em seus estudos, que a composição interna do partido influenciou na adoção do OP, afirmando que quanto maior a presença do Campo Majoritário, menor a possibilidade de adoção do OP no âmbito da governança municipal.

Em municípios nos quais o Campo Majoritário teve menos de 10% dos votos no PED do PT, a probabilidade média de adoção do OP está acima de 90%. Por outro lado, em municípios em que esta votação ultrapassou os 80%, ou seja, onde as facções ao centro e à direita da composição interna do PT possuem ampla maioria no Diretório Municipal, a probabilidade de adoção do OP é reduzida para menos de 50% de probabilidade predita. (SANTOS, TANSCHKEIT & VENTURA, 2020, p.25)

Tais análises são fundamentais para realinhamento da agenda partidária em torno da questão da afirmação da democracia participativa como eixo estruturante do projeto político desenhado pelo PT e seus aliados no cenário hodierno, marcado pela fragilidade da democracia brasileira.

Pont (2022) analisa a importância de conferir centralidade à democracia participativa na proposta dos partidos que compõem a Frente “Vamos juntos pelo Brasil” e destaca o conteúdo no programa de governo da campanha presidencial de 2022:

No compromisso público assumido pelos sete partidos que compõem a Frente Vamos Juntos pelo Brasil – Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil – afirma-se que precisamos de uma “reforma política que fortaleça as instituições da democracia representativa e, ao mesmo tempo, amplie os instrumentos da democracia participativa” (§107 e 108 das Diretrizes). Essa afirmação correta e necessária será um dos maiores desafios na disputa de outubro. (PONT, 2022, s/p)

O ex-prefeito de Porto Alegre e atual membro da direção nacional do PT assevera que a participação popular na elaboração do orçamento público é uma das estratégias mais eficazes para combater o neoliberalismo bem como os privilégios de um Congresso conservador, cujas práticas na aprovação de leis cada vez mais assumem caráter clientelista e corruptor: “são

bilhões de reais que deixam de ser investidos de forma planejada no interesse coletivo pelo atendimento personalista e eleitoreiro” (PONT, 2022, s/p)

Pont (2022) analisa que o orçamento impositivo está na contramão do postulado na Constituição Federal de 1988 e se constituiu como uma negação da importância do planejamento e da racionalidade do gasto público. Afirma que é preciso recuperar a lógica do caráter republicano e transparente do orçamento público na perspectiva de “garantir os direitos constitucionais previstos na forma de serviços públicos básicos à população” (PONT, 2022, s/p).

Destacamos que Pont (2022) elucida três eixos que devem ser assumidos para materialização da participação popular na elaboração do orçamento público:

Em primeiro lugar, fazendo valer a Constituição que estabelece ao Poder Executivo o direito e a possibilidade de elaborar o orçamento público com participação popular em sua realização. Para isso não há necessidade de novas leis que estariam à mercê de um Congresso conservador e contra a participação popular. Consultar, ouvir, assumir o compromisso de respeitar as decisões da participação popular é o fundamento dessa experiência de democracia participativa. Em segundo lugar, retomar a experiência vivida com as grandes conferências nacionais temáticas com base nos Conselhos já existentes e que estendem sua capilaridade nos Estados e municípios, fazendo com que eles expressem a participação desde a base municipal até as conferências setoriais nacionais. Nas experiências dos primeiros governos de Lula, após começo promissor, as conferências foram sendo secundarizadas e não tinham o caráter vinculante de suas deliberações com o Orçamento federal. Em terceiro lugar, combinar essa experiência com formas diretas de participação territorial. Neste caso, é preciso apostar na iniciativa e auto-organização das entidades sindicais, comunitárias, culturais, da juventude, das cooperativas, das universidades e outras instituições que assumam a iniciativa junto com o governo para sua viabilização. O próprio processo e experiência vivida e correspondida pelas ações governamentais encarregam-se de produzir normas, critérios e formas de participação direta possíveis. Os mecanismos da participação direta, bem como a permanência organizada das comunidades no acompanhamento das obras e serviços aprovados e na prestação de contas pelos governos do que foi decidido são, também, formas de fiscalização e controle, colocando a participação da cidadania em outro patamar de consciência política (PONT, 2022, s/p)

Citamos a análise de Pont (2022) acerca da necessidade de imprimir caráter vinculante, no orçamento público, das deliberações oriundas da participação popular. Consideramos que, sem a previsão e a concretização de tal vinculação, não se materializa, de fato, a participação direta na elaboração do orçamento público bem como na fiscalização de sua aplicação.

Conferir apenas caráter consultivo aos mecanismos de participação popular acerca da questão do orçamento é incorrer da desvalorização histórica do sentido político do OP,

corroborando para a cooptação política e orgânica de lideranças dos representantes dos movimentos sociais e populares, articuladas fundamentalmente pelos agentes públicos com a finalidade de controlar a vontade popular e a soberania das suas decisões.

Outrossim, é mister discordar de Pont (2022) ao que se refere a dispensa da necessidade de previsão de legislação específica para regular a participação popular na elaboração do orçamento público.

Ainda que sejam relevantes as considerações de Pont (2022) sobre as dificuldades de aprovação de leis sobre a matéria no Congresso Nacional, compreendermos que as análises contidas no primeiro item desse capítulo, que explicitaram, dentre outras, a ausência de previsões legais sobre como materializar a participação popular e conferir caráter vinculante às suas decisões na elaboração do orçamento, oferecem subsídios para apontar a importância da aprovação de legislação complementar à Constituição de 1988.

Consideramos a imperiosa necessidade de serem instituídos os Conselhos do Orçamento Participativo nos níveis federal, estaduais e municipais, nos moldes dos conselhos deliberativos vinculados às políticas sociais públicas, que, inclusive, centralizem as demandas e decisões desses últimos, de modo a articular as diversas frentes que absorvem diretamente as decisões dos segmentos organizados da população.

5. Considerações Finais

O objetivo do presente estudo foi o de conhecer os rebatimentos das normas de elaboração e execução do orçamento público face a participação popular na constituição da peça orçamentária.

Movidos pela reflexão de que a Constituição Federal de 1988 inaugurou possibilidades de materialização da democracia participativa por meio da criação de dispositivos que garantiram o protagonismo da sociedade civil organizada no âmbito das políticas sociais públicas, intencionamos desvelar se as normas de elaboração e execução do orçamento público existentes também elucidaram tais possibilidades.

A motivação para a realização do estudo esteve relacionada ainda às reflexões processadas no bojo das experiências de gestão e implementação do Orçamento Participativo (OP) em prefeituras do interior do Estado do Rio de Janeiro, que problematizaram, dentre outras, o quanto a correlação de forças políticas operada entre os representantes dos governos municipais e os da sociedade civil dificultavam a conferência de caráter vinculante das propostas desenhadas pelo povo que participava do OP ao orçamento que estava sendo elaborado.

Na perspectiva do alcance do objetivo da pesquisa, realizamos análise documental para inventariar a legislação de regência do orçamento público no Brasil, elucidando o debate de autores do campo do direito, da sociologia e da militância política sobre a matéria.

Assim, no primeiro capítulo, reunimos reflexões teóricas que consideramos importantes para balizar o estudo proposto. Tecemos relações entre o debate sobre “Estado”, “Democracia” e “Direito” no marco do capitalismo. O objetivo foi o de explicitar a funcionalidade do Estado, dos regimes políticos democráticos e do próprio conjunto de leis para a garantia da expansão da acumulação do capital.

Consideramos que as análises sobre tal funcionalidade é relevante para compreender os limites e possibilidades acerca da relação entre o Estado e as classes sociais, cujos projetos de sociedade estão em permanente disputa. Tal disputa é determinante para a configuração do Estado, ou seja, para a conformação da sua direção política acerca da absorção e do atendimento dos interesses das classes sociais.

Assim, não se pode falar em democracia representativa ou participativa sem situar as formas de operá-las na complexa relação do Estado com as classes sociais na medida em que tal regime político sofre recuos e avanços, ou mesmo é suspenso, a depender da hegemonia alcançada no bojo das disputas dos projetos societários.

Nesse sentido, foi mister refletir que, no caso brasileiro, o tipo de capitalismo operado no país, ou seja, tardio e periférico, produziu rebatimentos, dentre outros, na conformação do Estado e, assim, atrasou, mitigou, dilacerou e enfraqueceu a materialização da democracia. A classe que detém o poder econômico configurou uma elite conservadora do poder político na história do país, alcançando hegemonia no controle do Estado.

Somente no bojo da luta pelo fim da Ditadura Civil Militar (1964-1985) a correlação de forças é alterada e, no plano legal, é promulgada uma Constituição Federal (CF 1988) que institui o Estado Democrático de Direito. Tal marco é reconhecido como conquista do movimento organizado de diversos segmentos da sociedade civil, que explicita o seu protagonismo na disputa política para afirmação dos direitos sociais, civis e políticos. Tal correlação de forças na relação entre o Estado e a sociedade civil é alterada ainda desde a eleição do Partido dos Trabalhadores em 2002, que ocupou a presidência da república até o golpe jurídico-parlamentar-midiático de 2016.

O primeiro capítulo, então, emoldurou as análises pretendidas no estudo. No desenvolvimento da pesquisa, foi necessário avançar para o inventário sobre a legislação de regência acerca do orçamento público.

Realizamos, desta forma, debate sobre o orçamento público e o ordenamento jurídico brasileiro, em especial desde a Constituição Federal de 1988. Dissecamos a forma como a legislação previu o modo de elaborar, executar e fiscalizar o orçamento, dialogando com autores do campo do direito e das ciências sociais acerca do significado histórico, das inovações e dos limites dos parâmetros legais sobre a gestão do dinheiro público.

Conferimos destaque para o significado do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual, que são as três peças jurídicas, harmônicas e de observância obrigatória, previstas na CF 1988. Analisamos também as mudanças recentes na legislação, quais seja, os rebatimentos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei do Orçamento Impositivo. Incluímos o debate sobre o chamado “Orçamento Secreto” para elucidar as distorções operadas pelo governo insano e desastroso de Jair Bolsonaro na apropriação do orçamento público para atendimento dos interesses de seus pares.

O conteúdo do segundo capítulo serviu, então, como uma tela para as análises processadas no capítulo terceiro da dissertação. Perseguimos o objetivo de analisar como a participação popular aparece na legislação em vigor acerca da elaboração do orçamento público. Foi preciso identificar se o conjunto de leis sobre a matéria advogava o caráter consultivo ou deliberativo da participação popular, possibilitando a emersão de uma democracia representativa ou participativa.

Concluimos que a legislação de regência acerca do orçamento público não prevê mecanismos específicos que garantam a direta participação, de caráter deliberativo, de representantes da sociedade civil organizada nos processos de elaboração e fiscalização da execução do orçamento público, o que não aponta a incorporação da lógica da democracia participativa direta pelo legislador. O que identificamos, nas legislações em vigor sobre a matéria, foram mecanismos instituídos de caráter consultivo e informativos, o que evoca a análise de que foi o conceito de democracia representativa que serviu de base ao legislador. Aferimos, então, a dualidade presente no ordenamento jurídico sobre a matéria: ao mesmo tempo que advoga a democracia participativa, não desenha meios, no plano legal, para sua materialização ao que se refere a matéria do orçamento público.

Assumindo as análises de que o conjunto das experiências de Orçamento Participativo operadas em gestões municipais do Partido dos Trabalhadores (PT), desde 1989, conforme elucidado no terceiro capítulo, se constitui como a marca registrada do seu projeto político, sendo reconhecido como o “modo petista de governar”, consideramos importante o alargamento da agenda partidária acerca da matéria. Tais experiências evidenciam o quanto disputas políticas na arena pública foram necessárias para implementar a democracia participativa.

O PT tem a responsabilidade histórica de pleitear, no cenário das disputas políticas, a criação de mecanismos de caráter deliberativo que promovam a democracia participativa ao que se refere a elaboração e aplicação do orçamento público, na perspectiva de atender os reais interesses e necessidades das parcelas organizadas da população, assim como o fez no campo das políticas sociais setoriais.

Nesse sentido foi que, ao final do capítulo terceiro, pincelamos a derradeira sugestão: a promulgação de legislação específica para a criação de Conselhos de Orçamento Participativo nas esferas federal, estaduais e municipais.

Consideramos que o estudo ora elucidado por meio dessa dissertação de mestrado, contingenciado pelo tempo que conseguimos alcançar e espaço que foi possível de ser construído para fazê-la, cumpriu o seu objetivo geral. Mas, sobretudo, desencadeou outras indagações que sinalizam a necessidade de aprofundamento de estudos sobre a temática, dentre elas, aquela que se refere ao como as experiências do Orçamento Participativo revelam os êxitos da sociedade civil organizada nas suas disputas de fazerem valer a soberania popular no destino do orçamento público e sua relação com as administrações do Partido dos Trabalhadores.

Operando no “otimismo da vontade”, consideramos que o estudo desenvolvido pode se constituir como subsídio para quem advoga a importância da democracia participativa para a

construção de um país que enfrente a desigualdade social que compromete a reprodução material e imaterial da maioria da população brasileira.

6. Referências

ABRAHAM, M. **Os 15 Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2015/06/24/os-15-anos-da-lei-de-responsabilidade-fiscal/>>. Acesso em 13 set. 2022.

AFONSO, J. Orçamento Público no Brasil: História e Premência de Reforma. **Espaço Jurídico: Journal of Law**. Dialnet. Joaçaba, v. 17, n. 1, p. 9-28, Jan./abr. 2016. Disponível em <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7277402>>. Acesso em 09 set. 2022.

ALBUQUERQUE, N. **Depoimento**. Porto Alegre celebra 30 anos do Orçamento Participativo. Rede TVT, 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=kmy3k34ier0>>. Acesso em 23 out. 2022.

ALIAGA, L.; BIANCHI, Á. Força e Consenso como fundamentos do Estado. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 5, Brasília, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000100002>>. Acesso em 29 ago. 2022.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In GENTILI, P; SADER, E (org). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. SP: Cortez, 2018.

ASSONI FILHO, S. **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

AVRITZE, L. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/op/a/6pHpmRWCWhM57s9svCdHZyB/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 13 nov. 2022.

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

BASTOS, C.; MARTINS, I. **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 6. São Paulo: Saraiva, 1991.

BEHRING, E. **Fundo Público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BENEVIDES, M. Comentários. DUTRA, O; BENEVIDES., M. V. **Orçamento Participativo e Socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. Disponível em <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Orcamento_participativo_e_socialismo.pdf>. Acesso em 24 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. LOA. Lei Orçamentária Anual. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>>. Acesso em 11 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Orçamento Público**. Disponível em: <[https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento#:~:text=O%20or%C3%A7amento%20p%C3%ABablico%20%C3%A9%20o,ser%C3%A3o%20utilizados\)%20a%20cada%20ano](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento#:~:text=O%20or%C3%A7amento%20p%C3%ABablico%20%C3%A9%20o,ser%C3%A3o%20utilizados)%20a%20cada%20ano)>. Acesso em 07 set. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em 13 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100 de 26 de junho de 2019**. Altera os artigos 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm>. Acesso em 15 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023** e seus respectivos anexos / Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Brasília: SECAP/Ministério da Economia, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>>. Acesso em 13 set. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece Normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (...). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 11 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 04 set. 2021.

BRAZ, M. & NETTO, J. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2008.

BREMAEKER, F. & GONÇALVES, L. A prática do Orçamento Participativo. **Observatório de Informações Municipais**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo= repositorio/ oim/ docum entos/>. Acesso em 24 out. 2022.

CARDOSO Jr., J. & KLIASS, P. (2016). Três mitos liberais sobre o Estado Brasileiro. **Outras Mídias**. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/outrasmidias/tres-mitos-liberais-sobre-o-estado-brasileiro/>>. Acesso em 06 set. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018

CERQUEIRA FILHO, G. A **“Questão Social” no Brasil: Crítica ao Discurso Político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CISIAGHI, J. **Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: resposta do capital à crise.** Disponível em: <<https://esquerdaonline.com.br/2020/06/08/do-neoliberalismo-de-cooptacao-ao-ultraneoliberalismo-respostas-do-capital-a-crise/>>. Acesso em 10 jun. 2020.

COUTINHO, C.N. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social**, Ano 2, n. 3, dezembro de 2005. Disponível em: <www.assistentesocial.com.br>. Acesso em 28 ago. 2022.

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento Impositivo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade** v 3, n 05. UFSC, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/%25x>>. Acesso em 23 out. 2022.

DELLAVERDE, A. **As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

DEMIER & DURIGUETO. Democracia blindada, contrarreformas e lutas de classes no Brasil contemporâneo. **Revista Argumentum**, v. 09, n 02. Vitória: UFES, 2017. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/17066>>. Acesso em 20 mai. 2020.

DEMIER, F. & GONÇALVES, G. Capitalismo, Estado e democracia: um debate marxista. **Rev. Direito e Práxis.**, Rio de Janeiro, Vol. 08, N.3, 2017, p. 2350-2376. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdp/a/fd6dNvLtdRhJ3GGBCCmjyrS/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em 28 ago. 2022.

DICIO. Dicionário on-line de Português. **Cooperação.** Significado de Cooperação. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/cooperacao/>>. Acesso em 21 set. 2022.

DIRCEU, Z. Brasil arrecada e Bolsonaro corta: para onde vai o dinheiro? **Partido dos Trabalhadores**, agosto de 2022. Disponível em: <<https://pt.org.br/artigo-brasil-arrecada-e-bolsonaro-corta-para-onde-vai-o-dinheiro-por-zeca-dirceu/>>. Acesso em 20 out. 2022.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930-1960.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DURIGUETTO, M. L.; MONTAÑO, C. **Estado, Classes e Movimento Social.** São Paulo: Cortez, 2011.

DUTRA, Olívio. **Depoimento.** Porto Alegre celebra 30 anos do Orçamento Participativo. Rede TVT, 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=kmy3k34ier0>>. Acesso em 23 out. 2022.

DUTRA, Olívio. Orçamento Participativo e a questão do socialismo. DUTRA, O. & BENEVIDES, M.V. **Orçamento Participativo e Socialismo.** São Paulo: Editora Fundação

Perseu Abramo, 2001. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Orcamento_participativo_e_socialismo.pdf>. Acesso em 24 out. 2022.

ENGELS, F.; KAUTSKY, K. **O Socialismo Jurídico**. SP: Boitempo, (1887) 2012.

ENGELS, F.; MARX, K. Manifesto do Partido Comunista. In REIS FILHO, Daniel Aarão (Org.). **O Manifesto Comunista 150 anos depois**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, [1848] 1998.

ESQUERDA ON LINE. Redação. “Orçamento Secreto” é a farra com dinheiro público para beneficiar Bolsonaro. Disponível em: <<https://esquerdaonline.com.br/2022/05/12/orcamento-secreto-e-farra-com-dinheiro-publico-para-beneficiar-bolsonaro/>>. Acesso em 20 out. 2022.

FERREIRA, F. & OLIVEIRA, C. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão de Finanças Públicas no Brasil. **Revista Sequencia**, n 76, Maio-Agosto 2017, Florianópolis, Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n76p183>>. Acesso em 09 set. 2022.

FIORI, J. Estado e desenvolvimento na América Latina. **Revista de Economia Contemporânea**, v 24, nº 1. Rio de Janeiro: Instituto de Economia UFRJ, 2020. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/33970>>. Acesso em 06 set. 2022.

GASPARDO, M. Democracia Participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. In **Estudos Avançados**, nº 32 (92). Instituto de Estudos Avançados. SP: USP, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v32n92/0103-4014-ea-32-92-0065.pdf>>. Acesso em 03 mar. 2021.

GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo no Brasil: Mais uma peça de ficção? **Boletim de Economia Empírica**, vol. 1, n 5, 2021. Disponível em <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/5509>>. Acesso em 15 nov. 2022.

GIAMBIAGI, F.; HARTUNG, P.; MENDES, M. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. **Conjuntura Macroeconômica**. Instituto Brasileiro de Economia/ Fundação Getúlio Vargas: setembro de 2021. Disponível em: <https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/09ce2021_macro_paulo_hartung.pdf>. Acesso em 20 out. 2022.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GRAMSCI, A. **Discorso agli anarchici** (L'Ordine Nuovo, 3-10 aprile 1920, I, n.43) (tratto da raccolta L'Ordine Nuovo 1919-1920, ed. Einaudi pag. 396-401). Disponível em: <<http://www.nuovopci.it/classic/gramsci/dianarc.htm>>. Acesso em 23 set. 2020.

LENIN, V. As classes sociais e o Estado. In: FELIPPE, W. (Org.). **O Estado burguês e a revolução socialista**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2008.

LESSA, S. O processo de produção e reprodução social: trabalho e sociabilidade. In CFESS-ABEPSS-CEAD. **Reprodução Social, Trabalho e Serviço Social**. Brasília: UnB, 1999.

LIMA, R. K. **Ensaio de Antropologia e Direito**: acesso à Justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2008.

LULA (2022 A). **Lula Oficial**. 31 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/?extid=WA-UNK-UNK-UNK-AN_GK0T-GK1C&v=1140898460096607>. Acesso em 22 out. 2022.

LULA (2022 B). **Lula Oficial**. 27 de abril de 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=PMbX7EX6LyA>>. Acesso em 22 out. 2022.

MACEDO, Paulo Sérgio. Democracia Participativa na Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, v. 45, n.º. 178, abr./jun. 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176529>>. Acesso em 04 ago. 2022.

MARSHAL, T.H. **Cidadania, Classe Social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Ed, 1967.

MARTINS, J. **A política do Brasil**: Lúpen e Místico. São Paulo: Contexto, 2011.

MASCARO, A. **Introdução à Filosofia do Direito – dos modernos aos contemporâneos**. São Paulo: Ed Atlas, 2002.

MATEOS, S. Participação Popular: a construção da democracia participativa. Revista de Informações e Debate. **O Desafio do Desenvolvimento**, Ano 08, Edição 65, 05/05/2011. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&>. Acesso em 22 out. 2022.

MESZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo Ed, 2002.

MINAYO, M. **O desafio do conhecimento**: Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 1994.

MORENO, N. Superestrutura. In: FELIPPE, W. (Org.). **O Estado burguês e a revolução socialista**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2008.

NASCIMENTO, Edison Ronaldo. **Gestão Pública**. São Paulo. Saraiva 2006.

NETTO, J.P. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 1998.

NOGUEIRA, M. **Um Estado para a Sociedade Civil**: Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (org). **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. SP: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, Francisco. Proporções do capitalismo de estado no Brasil pós-1964. **Estudos CEBRAP**, 25. São Paulo, 1978.

OLIVEIRA, G. **Depoimento**. Porto Alegre celebra 30 anos do Orçamento Participativo. Rede TVT, 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=kmy3k34ier0>>. Acesso em 23 out. 2022.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Discurso de Lula na abertura do 7o Congresso Nacional do PT** (2019). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ICszCU1Tjz4>>. Acesso em 22 mar. 2021.

PONT, R. **Depoimento**. Porto Alegre celebra 30 anos do Orçamento Participativo. Rede TVT, 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=kmy3k34ier0>>. Acesso em 23 out. 2022.

PONT, R. **O desafio da democracia participativa**. Partido dos Trabalhadores, julho de 2022. Disponível em: <<https://pt.org.br/artigo-o-desafio-da-democracia-participativa-por-raul-pont/>>. Acesso em 24 out. 2022.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas**. 2º ed. São Paulo. Atlas 2003.

POULANTZAS, N. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

POCHMANN, M (2021). **Retrato de um país Regredido**. Outras Palavras. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/crise-brasileira/pochmann-retrato-de-umpais-regredido/>>. Acesso em 23 set. 2022.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social e Sociedade**, nº104. São Paulo: Cortez, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-66282010000400002>>. Acesso em 23 set. 2022.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997

SANTOS, Boaventura de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009

SANTOS, Fábio Pádua. Capitalismo histórico e formas de sociabilidade: uma hipótese sobre a formação do Brasil Contemporâneo. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, nº52. Rio de Janeiro: UFF, 2019. Disponível em: <<https://www.revistasep.org.br/index.php/SEP/about>>. Acesso em 17 dez. 2020.

SANTOS, F.; TANSCHKEIT, T; VENTURA, T. O Partido dos Trabalhadores e as Instituições Participativas: a influência da dinâmica intrapartidária na adoção do orçamento participativo. IN **Dados**, v 63 (3), IESP. RJ: UERJ, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/dados/v63n3/0011-5258-dados-63-3-e20180152.pdf>>. Acesso em 26 abr. 2021.

SANTOS, W. Mitologias institucionais brasileiras: do Leviatã paralisado ao Estado de natureza. **Estudos Avançados**, 7 (17). São Paulo: Universidade de São Paulo, 1993. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9613/11182>>. Acesso em 06 set. 2020.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça**: A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1979

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. **Pesquisa documental**: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História e Ciências Sociais, São Leopoldo, RS, Ano 1, n.1, Jul., 2009.

SOARES, J. R. Origem e mistificação do Estado. In: FELIPPE, W. (Org.). **O Estado burguês e a revolução socialista**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2008.

TORRES, H. **Direito constitucional financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.