XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

JANAÍNA MACHADO STURZA

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

D597
DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I
[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Frederico Thales de Araújo Martos, Janaína Machado Sturza – Florianópolis: CONPEDI, 2024.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-978-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).
CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

Os direitos sociais e as políticas públicas desempenham um papel crucial na efetivação das garantias constitucionais que visam promover o bem-estar e a dignidade dos cidadãos. A Constituição Federal de 1988 consagra, em seu texto, os direitos sociais como essenciais para a construção de uma sociedade justa e igualitária, atribuindo ao Estado o dever de criar e implementar políticas públicas que assegurem esses direitos. A promoção de educação, saúde, trabalho, segurança e moradia, entre outros, depende diretamente da efetividade das políticas públicas, que transformam essas garantias constitucionais em ações concretas.

Durante o XIII Encontro Internacional do CONPEDI, realizado na prestigiosa Universidad de La República Uruguay, em Montevidéu, nos dias 18, 19 e 20 de setembro de 2024, foi promovido o Grupo de Trabalho (GT) intitulado "Direitos Sociais e Políticas Públicas I", que ocorreu no dia 19 de setembro. O GT proporcionou um espaço de diálogo e reflexão sobre temas essenciais ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos sociais.

Diversos estudos foram apresentados por acadêmicos e pesquisadores, abordando questões contemporâneas e desafiadoras no campo dos direitos sociais, revelando o impacto dessas políticas em diferentes áreas. A seguir, estão listados os temas discutidos e seus respectivos autores:

1. Fim do Período Escravocrata: As Bases para o Desenvolvimento do “Capitalismo Periférico”

Autores: Murilo Trindade e Silva, Milena Barbosa Pereira Ferreira, Renato Duro Dias

2. Judicialização de Políticas Públicas e as Possibilidades de Soluções Alternativas: Estudo de Caso sobre o Benefício de Prestação Continuada

Autora: Julia Alfradique Leite

3. O Impacto da COVID-19 na Segurança Alimentar do Brasil e da República Dominicana

Autores: Ernesto Valdivia Romero, Ilton Garcia Da Costa

4. O Orçamento Público: Função, Controle Orçamentário e Instrumento de Participação Social

Autores: Alessandra Almada de Hollanda, Celso De Albuquerque Silva

5. O Salário-Maternidade para Casais Homoafetivos: Uma Análise Acerca do Julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.211.446 – Tema 1072 - STF

Autores: Laís Reis Araújo Nazaré, Marcelo Toffano, Silvio Marques Garcia

6. O Trabalho em Condições Análogas à Escravidão no Brasil para Além das Vulnerabilidades Sociais

Autores: Rosane Teresinha Porto, Juliana Tozzi Tietböhl, Andre Ricardo Guimaraes Reckziegel

7. Oficina de Divórcio e Parentalidade: Uma Relevante Política Pública para Resguardar a Proteção Integral da Criança e do Adolescente

Autores: Juliana Raquel Nunes, Marisa Sandra Luccas, Patrícia dos Santos Chiavelli

8. Pelo Direito de Planejar Nossas Famílias: Questões Fundamentais Relacionadas à Autonomia, Igualdade de Gênero e Direitos Reprodutivos

Autores: Juliana Toralles Dos Santos Braga, Marli Marlene Moraes Da Costa

9. Pobreza e Racismo: O Retrato Persistente do Brasil Desigual

Autores: Gilson Ely Chaves de Matos, Andréia Caroline da Silva de Oliveira, Patrick Costa Meneghetti

10. Policiamento Preditivo e Violência de Gênero: Uma Análise sobre a Política Pública de Avaliação de Risco Brasileira

Autora: Amanda Machado Celestino Pires

11. Políticas Públicas de Adaptação das Mudanças Climáticas e sua Interface com a Educação Ambiental para a Garantia dos Direitos Humanos e da Natureza no Brasil

Autores: Ernaldo Oliveira De Medeiros, Adriana da Silva Ferreira, Sébastien Kiwonghi Bizawu

12. Políticas Públicas Municipais e Terceirização: Possibilidades e Limites

Autores: Giovani da Silva Corralo, Lucas Dreher Bernardi

13. Políticas Públicas: Enfrentando o Feminicídio e as Desigualdades de Gênero

Autores: Jordanna Macedo Bento Alvarenga, Silvana Beline Tavares

14. Projeto Restauração à Luz da Teoria de Maturana: Avaliação de Política Pública de Justiça Juvenil Restaurativa

Autora: Marinella Geronimo da Silva Quinzeiro

15. Reforma Psiquiátrica no Brasil: Fundamentos e Desafios para Consolidação

Autores: Cassius Marcellus de Freitas Rodrigues, José Querino Tavares Neto

16. Tecnologia para a Gestão de Sistemas Educacionais: Políticas Públicas para a Infância e a Juventude

Autores: Catharina Orbage De Britto Taquary Berino, Daniel Machado Berino, Eneida Orbage De Britto Taquary

A qualidade dos trabalhos apresentados no GT "Direitos Sociais e Políticas Públicas I" durante o XIII Encontro Internacional do CONPEDI foi verdadeiramente notável, refletindo o compromisso dos participantes com a pesquisa de alto nível e a inovação acadêmica. As contribuições dos estudiosos trouxeram insights profundos e promoveram um debate enriquecedor sobre os desafios contemporâneos e as perspectivas futuras nessas áreas cruciais do Direito. A diversidade de temas abordados, que vão desde a judicialização das políticas públicas até a análise da segurança alimentar e questões de gênero, evidenciam a relevância e a complexidade das discussões apresentadas.

Este encontro não apenas consolidou o papel do CONPEDI como uma referência no cenário acadêmico nacional e internacional, mas também reafirmou o compromisso com a qualidade científica e a excelência na produção do conhecimento jurídico. A interação entre pesquisadores de diferentes regiões e instituições fortalece o intercâmbio de ideias e soluções inovadoras para questões urgentes e estruturais da sociedade, elevando o nível das pesquisas e contribuindo diretamente para o desenvolvimento das políticas públicas nos países do MERCOSUL, em especial no Brasil e no Uruguai.

Convidamos calorosamente todos os interessados a explorarem os frutos deste encontro por meio dos anais do evento, onde os textos completos dos trabalhos estão disponíveis. Essa plataforma representa uma oportunidade valiosa para acessar de forma integral as análises e reflexões apresentadas, ampliando o debate acadêmico e permitindo que mais vozes se juntem à construção do conhecimento jurídico.

Agradecemos profundamente a todos os participantes, coordenadores e apoiadores que contribuíram para o sucesso do evento. O empenho e a dedicação de cada um foram fundamentais para promover o avanço contínuo da pesquisa jurídica nos países do MERCOSUL, em especial no Brasil e no Uruguai.

Temos a certeza de que os impactos desse encontro reverberarão no fortalecimento das políticas públicas e no aprimoramento da proteção dos direitos sociais.

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (FDF – UEMG)

Profa. Dra. Janaína Machado Sturza (UNIJUI)

Profa. Dra. Leticia Iglesias (FDER – UDELAR)

O ORÇAMENTO PÚBLICO: FUNÇÃO, CONTROLE ORÇAMENTÁRIO E INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

THE PUBLIC BUDGET: FUNCTION, BUDGETARY CONTROL AND INSTRUMENT OF SOCIAL PARTICIPATION

Alessandra Almada de Hollanda [1]
Celso De Albuquerque Silva [2]

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar o orçamento público. O surgimento da noção do "Estado Social", surgem também os chamados "direitos sociais" ou "direitos de segunda geração". Estes últimos, vale dizer, com um conteúdo diferente dos direitos oriundos do Estado Liberal. O Estado assume responsabilidades que anteriormente não detinha, levando em conta que a sua intervenção era mínima, para implementar serviços que qualifica como público. Há, portanto, uma transformação na visão sobre o Estado que, quando Liberal, era visto como violador de direitos e, quando Estado Social, é visto como principal viabilizador dos direitos e garantias individuais. Com a transformação do Estado Liberal para o Estado Social, o poder público passa a ter um papel mais intervencionista e, assistencialista, para promover saúde, educação, moradia, direitos trabalhistas, etc. Evidente que as promoções destes direitos possuem custos, em que a dotação orçamentária terá que arrecadar mais receitas, para compensar as despesas. Ainda se trabalha a hipótese do exercício da democracia direta, como exercício da cidadania material, em que se concretiza no orçamento participativo.

Palavras-chave: Planejamento, Controle, Execução, orçamento, Cidadania

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the public budget. With the emergence of the notion of the "Welfare State", the so-called "social rights" or "second generation rights" also emerge. The latter, it is worth saying, have a different content from the rights arising from the Liberal State. The State assumes responsibilities that it did not previously hold, considering that its intervention was minimal, to implement services that it qualifies as public. There is, therefore, a transformation in the view of the State which, when Liberal, was seen as a violator of rights and, when Social State, is seen as the main enabler of individual rights and guarantees. With the transformation from the Liberal State to the Social State, the public

[1] Graduada em Direito pela Universidade Estácio de Sá do Rio de Janeiro. Especialista em Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional, pela Universidade Cândido Mendes. Mestre em Direito pela UNIRIO.

[2] Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Professor da graduação em direito da UNIRIO e da PUC-Rio. Subprocurador Geral da República.

authorities began to have a more interventionist and welfare role, to promote health, education, housing, labor rights, etc. The promotion of these rights has costs, in which the budget allocation will have to raise more revenue to offset the expenses. The hypothesis of the exercise of direct democracy is still being worked on, as an exercise of material citizenship, which is implemented in the participatory budget.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Planning, Control, Execution, Budget, Citizenship

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, durante o império no Brasil, o orçamento público era meramente considerado como um documento contábil que continha a previsão das receitas e a autorização das despesas a serem realizadas pelo poder público, sem vincular o Estado e o controle de seus gastos ao interesse público. Entretanto, com o surgimento do "Estado Social", após a Revolução Russa de 1917[1] e por intermédio das teorias marxistas sobre o socialismo (BONAVIDES, 2007, pp. 184/185), o orçamento público torna-se instrumento de administração pública, de forma a auxiliar o Estado nas várias etapas do processo administrativo: planejamento, execução e controle.

A inversão das características e da importância do orçamento público surge no exato momento em que os objetivos, contidos na constituição, passam a ter sua implementação relacionada às políticas públicas adotadas pelo Estado. Nesse sentido, Guedes (2000, pp. 13) esclarece:

> "A condição de instrumento de restrição de valores das contas governamentais acabou por atribuir também ao Orçamento Público, com o decorrer do tempo, outra condição, a de meio efetivo de controle das ações pretendidas pelos governantes. Isso se deu devido ao fato de que os valores associados a itens de gasto e de receita permitiam vislumbrar o que se pretendia realizar dadas as bases do financiamento estatal. Foi então essa condição, enquanto instrumento de controle mais abrangente, que permitiu, nas últimas décadas, acrescer ao Orçamento a finalidade de instrumento de integração das diversas políticas públicas, dentro de um processo coordenado de planejamento."

Assim, com o surgimento da noção do "Estado Social", surgem também os chamados "direitos sociais" ou "direitos de segunda geração". Estes últimos, vale dizer, com um conteúdo diferente dos direitos oriundos do Estado Liberal. O Estado assume responsabilidades que anteriormente não detinha, levando em conta que a sua intervenção era mínima, para implementar serviços que qualifica como público. Há, portanto, uma transformação na visão sobre o Estado que, quando Liberal, era visto como violador de direitos e, quando Estado Social, é visto como principal viabilizador dos direitos e garantias individuais[2].

[1] "A Revolução Russa de 1917 é o Estado social, não unicamente pelos influxos que já exercitou sobre o ocidente, mas que doravante há de produzir também em matéria de transformação institucional nos países do Leste, debaixo da *perestroika* de Gobachev, que acabou por decompor o sistema stalinista de autocracia imperial sobre as nacionalidades sequiosas de autodeterminação; um desfecho imprevisto que abalou o mundo, mas que não compromete em nada o futuro do socialismo democrático perfeitamente exequível na moldura do Estado social." BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 8ª ed. Editora Malheiros: São Paulo, 2007. pp 209.

[2] Isto, no Brasil, é confirmado pela Constituição de 1988.

Essa transformação política e social também se reflete na política orçamentária. Em resumo, o Estado Liberal[3] previa uma intervenção mínima do Poder Público na sociedade, servindo apenas como elaborador e executar das leis, ou seja, um protetor dos direitos individuais. Com a transformação do Estado Liberal para o Estado Social, principalmente no Brasil, o poder público passa a ter um papel mais intervencionista e, também, assistencialista, para promover saúde, educação, moradia, direitos trabalhistas, etc.[4][5]. Evidente que a promoção destes direitos possui custos, em que a dotação orçamentária terá que arrecadar mais receitas, para compensar as despesas. Por este motivo, a Constituição de 1988 regula a forma que o Estado deverá gerir o erário público, a fim de atender essas prestações de serviços públicos.

Entretanto, esses direitos sociais básicos podem encontrar empecilhos no planejamento e execução orçamentária, tendo em vista o orçamento ser elaborado de forma inadequada a atendê-los e o Poder Legislativo, que é o responsável por controlar o orçamento, pode se mostrar um personagem insuficiente para realizar este controle. O erário público tem que abarcar pelo menos o mínimo existencial (Torres, 2011) para a sobrevivência dos indivíduos em sociedade. Nesse contexto avulta em importância a presença do Judiciário, que também deve ser considerado como um fiscalizador do orçamento, para que assim sejam efetivados os direitos fundamentais.

Por este motivo, também se faz necessário utilizar orçamento como instrumento de participação da sociedade, tendo em vista que, sendo a sociedade a maior interessada que o orçamento inclua o maior número de direitos sociais possíveis, participar da elaboração do orçamento é fundamental para que esses direitos sejam efetivamente incluídos no orçamento. O exercício da democracia direta é o verdadeiro exercício da cidadania material.

---

[3] "O Orçamento Público é um instrumento que teve a sua origem histórica derivada da necessidade de impor um limite à arrecadação de impostos. Posteriormente, o ideário liberal, presente na primeira revolução industrial na Inglaterra, formulou um princípio de equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas. Esse princípio, que propunha a busca permanente de um controle de restrição financeira dos governos, passou a ser o principal fundamento à existência de orçamentos públicos, aprovados, desde então, na forma de lei."
GUEDES, Álvaro Martins. Controle Financeiro e Orçamentário Público e a Descentralização Administrativa no Brasil. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília. V. 31. N. 85. Jul/Set 2000. Pp. 13.

[4] A inclusão na Constituição Federal de 1988 dos direitos fundamentais de segunda geração (saúde, educação, previdência e assistência social) e da mudança da visão do Estado, que passa a fazer parte ativamente da vida do cidadão, através do implemento de políticas públicas que deem efetividade a tais direitos, o que só pode ser feito através do orçamento, ou seja, do planejamento e previsão de receitas e despesas.

[5] "Com o acréscimo dessa última finalidade, completou-se um ciclo histórico, interpretado como 'revolução orçamentária', em que se pretendeu atribuir ao Orçamento Público um ilimitado poder disciplinador da ação do estado. As implicações percebidas pelos teóricos do Orçamento Público, de tão profundas, permitiriam à época que alguns autores entendessem ser até prescindível a necessidade de o poder legislativo participar de muitas das decisões do poder executivo (...)".
GUEDES. *Op. cit.* pp.13.

Em virtude das proposições iniciais, este capítulo tem a finalidade de analisar o orçamento, sua função e controle da execução orçamentária, bem como analisar o orçamento como instrumento de participação social.

1.1 O Orçamento Público

1.1.1 Conceito

Em termos mais amplos, Aliomar Baleeiro (2004, pp. 411) expõe o conceito de orçamento da seguinte forma:

> "o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei**"**

Assim, em uma forma mais fácil de compreender o conceito de orçamento, pode-se dizer que é o planejamento de receitas e despesas ao qual o Estado está vinculado. De forma mais sintética, Harada o conceitua como "uma peça que contém a aprovação prévia da despesa e da receita para um período determinado" (HARADA, 2003, pp. 75).

Enfim, em uma leitura do artigo 165 da Constituição, pode-se extrair o conceito do orçamento, entendendo que é uma lei de efeitos concretos, que visa administrar a arrecadação de receita, bem como a realização de despesas. Faz parte do planejamento financeiro do Estado (sendo de ressaltar que o planejamento orçamentário abrange ainda a lei de diretrizes orçamentária e o plano plurianual), para que regulamente sua atuação, ou seja, o seu limite de atuação, determinado por um lapso temporal de um ano.

Na peça orçamentária consta, então, a previsão da receita a ser arrecadada e que será utilizada para alcançar os objetivos do Estado, mas, também, para determinar que despesas o Estado deverá atender em consonância com seu planejamento orçamentário. As receitas estarão comprometidas para as realizações de despesas criadas para cumprir as finalidades do Estado, entretanto, a receita também será o limite que o estado poderá se comprometer a realizar os "serviços públicos". Não se trata de uma peça meramente contábil, mas deve-se ter em mente a importância do orçamento público como instrumento de implementação dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados e como mecanismo fundamental para o planejamento estatal na prestação dos serviços públicos de relevância social, vez que em virtude

do princípio da legalidade orçamentária o Estado só poderá gastar o montante autorizado na peça orçamentária ou em créditos adicionais ao orçamento.

Neste sentido, Celso de Albuquerque Silva (2009, pp. 13) se posiciona da mesma forma. Eis suas palavras:

> "Em nossa Carta Básica encontram-se os valores, os princípios e as regras que devem de um lado orientar e de outro, conformar, a atuação do Estado. A Constituição brasileira já em seu preâmbulo afirma instituir um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a igualdade, o bem-estar e a justiça, dentre outros, como valores supremos de uma sociedade fraterna. Logo a seguir, afirma em seu artigo 3º constituir objetivos fundamentais de nossa República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a erradicação da pobreza, a superação das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos. Assim, um dos valores mais essenciais do Estado Democrático de Direito delineado através da Carta de 1988 é o da *justiça social*, diretamente relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana e do constitucionalismo fraternal. A realização desses ideais é proposta assumida por toda a sociedade e imposta ao Estado. Ora, um dos instrumentos mais poderosos para a produção da justiça social é o orçamento público."[6]

Entretanto, esses direitos sociais básicos podem encontrar empecilhos no planejamento orçamentário, que é critério estabelecido para o Poder Legislativo utilizar as receitas angariadas pelo poder público. O Erário público tem que abarcar pelo menos o mínimo existencial (TORRES, 2009) para a sobrevivência dos indivíduos em sociedade.

1.1.2 Função do orçamento público

Como já foi comentado em oportunidade anterior, o orçamento está inserido no planejamento de ação governamental para suprir as necessidades públicas, ou seja, os direitos sociais[7] (o orçamento público pode ser considerado como um instrumento de democracia participativa, quando a sociedade é convidada a participar – através de legislação – e pode

[6] Acerca do tema, confiram-se as colocações de Regis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvarth, para quem o orçamento em sua moderna visão, deixa de ser uma mera peça contábil, de conteúdo financeiro, para passar a ser o instrumento de ação do Estado, constituindo-se em um documento dinâmico de atuação do Estado perante a sociedade, nela intervindo e dirigindo seus rumos, (Manual de Direito Financeiro, 2ª edição, RT, p.75. *In*: SILVA, Celso de Albuquerque. *Op. cit.* pp. 14, n. 12).

[7] "Se determinado conteúdo foi incluído no sistema de direitos fundamentais, passa a ser invocado para se interpretar os demais preceitos que compõem a Constituição. Mas o conteúdo que estes últimos veiculam e eventualmente pressionado por uma força tendente ã sua inclusão, pela via da afirmação de sua fundamentalidade material, no rol daqueles direitos."
SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. (Org.). A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas. 1ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, v.1, pp. 715.

colaborar com este planejamento, tendo em vista ser o maior interessado nas políticas públicas adotadas pelos governos). Esta função está prevista na constituição orçamentária, cuja extração do conteúdo deve ser sistematicamente realizada nos artigos 70 a 75 e 165 a 169, todos da CRFB/88, em que o administrador público está obrigado a realizar o planejamento e o programa de metas com enfoque a reduzir as desigualdades sociais, garantir a proteção à dignidade da pessoa humana, em função do objetivo do Estado de promover o bem-estar social, acatado pela Constituição de 1988.

Para a elaboração do planejamento estatal, que é determinante para o Poder Público nos termos do artigo 174 da constituição, o Estado exerce uma intensa atividade financeira na arrecadação dos recursos necessários ao atendimento dos direitos fundamentais sociais, administrativa no oferecimento concreto de utilidades via processo do serviço público e política, referente à escolha das necessidades públicas que serão atendidas no respectivo período orçamentário.

Esse o ensinamento de SILVA (2009, pp. 14), ao analisar as funções exercidas pelo orçamento público. Eis suas palavras:

> "Com espeque nesses postulados constitucionais, o Estado exerce intensa atividade financeira, através da arrecadação de receitas e realização de despesas, o que se espelha anualmente no **orçamento**. Este documento tem, portanto, **função política**, de exercício de opção entre os diversos tipos de gastos a fazer e/ou necessidades a satisfazer; uma **função econômica**, de compatibilizar a arrecadação com os gastos, com vistas ao desempenho adequado das funções do Estado, na medida em que uma das características modernas do orçamento é sua dependência da economia e **função reguladora**, que se traduz na utilização do orçamento de forma a que o Estado controle e regule as atividades dos agentes econômicos."

Ainda Celso de Albuquerque Silva (2009, pp. 15), diz que o ciclo clássico do orçamento é composto por quatro fases para a alocação de recursos: "(...) elaboração da proposta orçamentária; aprovação do orçamento na instância legislativa; execução do orçamento pelas unidades administrativas e controle dessa execução, para introduzir, antes, o planejamento e programação e, depois, o item avaliação."

Assim, o orçamento-programa tem a função precípua de planejamento das ações governamentais para, desta forma, atingir o seu objetivo principal, que é o desenvolvimento social e econômico (que poderá ser melhor explicado posteriormente, tendo me vista as

colocações que serão realizadas com base em Amartya Sen). Este é o instrumento para alcançar as metas e programas estabelecidos para tais desenvolvimentos.[8]

1.1.3 Natureza do orçamento público.

Como visto no tópico 3.1 acima, o conceito clássico de orçamento aponta para um ato que prevê arrecadação de receitas e autoriza (não necessariamente obriga) a realização da despesa pública. A seu turno, o artigo 165, III, da Constituição Federal de 1988, dispõe que *lei de iniciativa do Poder Executivo estabelecerá o orçamento anual.* Lei não é conselho ou sugestão. Lei refere-se a uma afirmação deontológica, ou seja, obrigatório. Nisso reside a controvérsia doutrinária sobre a natureza jurídica do orçamento.

Segundo Luiz Emygdio, essas divergências podem ser reunidas em quatro grupos distintos. Para a primeira corrente, capitaneada por Hoennel, o orçamento é sempre uma lei, porque emanada de um órgão eminentemente legiferante que é o Poder Legislativo; a segunda corrente, da qual o maior representante é Laband, não reconhece a natureza material de lei ao orçamento, pois classifica a lei não pela sua origem orgânica, mas pelo seu conteúdo, reconhecendo ao orçamento a natureza de ato administrativo; a terceira corrente, liderada por Léon Duguit, busca ser um meio termo entre as teorias de Hoennel e Laband. Segundo seu criador, o orçamento seria lei na parte em que autoriza a cobrança e arrecadação das receitas públicas e ato administrativo na parte relativa à despesa por conter meras autorizações concedidas pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, para que este as efetue; a quarta é última corrente, na qual se destaca Gaston Jèze, defende a tese de que o orçamento não é lei em nenhuma de suas partes, mas simples ato-condição, pois é necessário o orçamento (a condição autorizativa) para realizar a despesa pública e também arrecadar os tributos já previstos em leis anteriores (ROSA JUNIOR, 2007, pp. 71/73).

No Brasil tem prevalecido a teoria de que o orçamento, em termos materiais, representa um mero ato administrativo ou ato-condição. Em outras palavras, por não ser lei, o orçamento apenas autoriza, mas não vincula, não obriga, não impõe ao Poder Executivo a realização de despesa pública autorizada. O orçamento é autorizativo e não impositivo, estando na margem de discricionariedade administrativa a efetivação ou não da despesa prevista.

---

[8] "(...) opera a síntese entre o Estado fiscal Liberal e o Estado de Bem-estar Social, tendo em vista que o próprio Estado de Direito se transforma em Estado Democrático e Social de Direito".
Torres, Ricardo Lobo, *"Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário"*, 3ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p.10.

Ainda que, em termos gerais, se possa aceitar essa teoria, máxime porque existe a possibilidade de a previsão das receitas orçamentárias não virem a se confirmar reduzindo o lastro financeiro efetivo quando comparado com o previsto, ao menos quando se tratar de direitos fundamentais sociais relacionados ao mínimo existencial, essa posição precisa ser revista, para reconhecer-se a natureza jurídica de lei formal e material ao orçamento quanto as referidas rubricas orçamentárias[9].

Ressalta-se que, em virtude do orçamento como programa de metas para alcançar as necessidades sociais, torna-se evidente que as políticas públicas estabelecidas no planejamento orçamentário vinculam a Administração Pública, estando, também, em consonância com os princípios democráticos extraídos da interpretação do texto constitucional como, por exemplo, a proteção à dignidade da pessoa humana, não podendo ser reconhecido como mero ato autorizativo que poderá orientar, mas não obrigar a atuação do Estado. A força normativa da Constituição e a fundamentalidade dos direitos sociais ali assegurados não se compatibilizam com esse vetusto entendimento.

O orçamento público, como já foi mencionado anteriormente, é um canal democrático para o exercício da cidadania, pois, quando protege o princípio da dignidade da pessoa humana, assegura um princípio de caráter fundamental, necessário para existir a democracia. Não será esmiuçado neste momento, porém, vale lembrar, que o orçamento, durante a sua elaboração, poderá ser utilizado em prol da cidadania substantiva, em que o cidadão poderá exercer, de forma direta, a participação na elaboração do orçamento. Também, o controle da execução do orçamento torna-se peça importante para a implementação dessas políticas públicas e efetividade dos direitos sociais fundamentais, como será analisado no próximo tópico.

1.2 Controle da execução orçamentária

Mais uma vez, em consonância com o Estado Democrático de Direito, o Poder Constituinte inseriu no texto constitucional de 1988 um modelo sistêmico de controle da execução orçamentária, o controle interno e externo.

[9] Sinale-se que o STF pode se encaminhar no sentido de reconhecer uma vinculação mínima às leis orçamentárias se prevalecerem. O voto do relator da ADI 4663 Min. FUX. "Frisou que as normas orçamentárias ostentariam a denominada força vinculante mínima, a ensejar a imposição de um dever prima facie de acatamento, ressalvada motivação administrativa que justificasse o descumprimento com amparo na razoabilidade, fossem essas normas emanadas da proposta do Poder Executivo, fossem fruto de emenda apresentada pelo Legislativo" (Informativo STF 660).

O controle interno é realizado pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública controlada, ou seja, é criado um mecanismo interno de controle pelo próprio que está executando o orçamento.

Já em relação ao controle externo, que merece mais destaque, pois, este controle é exercido por órgão estranho à Administração Pública que está executando o orçamento. Segundo o arts. 71, *caput* e 74, § 2º, da CRFB/88, os fiscalizadores do orçamento podem ser o Tribunal de Contas (o fiscalizador mais atuante neste tipo de controle) e o Poder Legislativo. Não esquecer, que apesar não constar na seção da Constituição da fiscalização do orçamento, pelo Poder Judiciário, em virtude do art. 5º, inciso XXXV, da CRFB/88, por se tratar de um controle de legalidade e há ameaça de lesão a direitos fundamentais do cidadão é, para além de plenamente possível, muitas vezes absolutamente necessária.

Executar o orçamento é primordial para a implementação das políticas públicas ali contidas no planejamento orçamentário. Entretanto, é necessário que haja um controle, tanto interno quanto externo, pois trata-se do erário público e da efetivação dos direitos sociais. Então, para justificar este controle da execução orçamentária, a doutrina apresenta duas razões: as razões política e financeira. Neste sentido, Celso de Albuquerque Silva (2009, pp. 17) justifica a necessidade do controle pelas razões política e financeira, nos seguintes termos:

> "Nesse diapasão, o controle da execução do orçamento se afigura indispensável por razões política e financeira. Sob o viés *financeiro,* para evitar os desperdícios e as dilapidações do patrimônio público, o controle deve abranger os aspectos da legalidade e economicidade. Legalidade significa ter o ato assento em lei.
> (...) A seu turno, sob o matiz político o controle deve abranger o aspecto da legitimidade para que se verifique a efetiva aplicação da decisão do Congresso em matéria orçamentária, impedindo, assim, que o Poder Executivo não perceba as receitas autorizadas pelo orçamento e/ou não atenda as necessidades públicas pela inexecução orçamentária, deixando de realizar as despesas autorizadas na peça orçamentária. A análise da legitimidade implica em uma avaliação acerca da questão se o processo de despesa pública está, efetivamente, contribuindo para alcançar os fins perseguidos pelo Estado Democrático de Direito. Para verificação da higidez da execução orçamentária não basta mais que a despesa seja legal e eficiente. É preciso, ainda, que caminhe para a realização dos valores fundamentais da República Federativa do Brasil."

Ainda nessa mesma linha de raciocínio "às finanças públicas cumpre perseguir o princípio do custo-benefício. Logo a despesa deve adequar-se à receita, de modo que os tributos pagos pela população tenham um destino útil." (BULUS, 2005, pp.888).

A moralidade da execução orçamentária se perfaz no controle da legitimidade, apontando, desta forma, para a abertura da política. Tributário deste pensamento, Ricardo Lobo Torres (2008, pp. 509) expõe. Eis suas palavras:

> "(...) a democracia e a moderação do papel do Estado atual acarretam a necessidade de decisões políticas, da implementação de políticas e aperfeiçoamento da política do bem-estar, seja na via da elaboração dos planos e do orçamento, seja no momento posterior do controle de sua execução, que não pode deixar de ser político, finalístico, valorativo e balizado constitucionalmente pelos princípios financeiros".

Agora, deve-se analisar o outro lado da moeda, em que mesmo outorgado pela Constituição de 1988, o exercício do controle orçamentário, desde sua elaboração até a sua execução, ao Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas, é notório a ausência de efetividade da fiscalização deste controle orçamentário.

Quando direcionado aspectos que se referem à legalidade e economicidade (aspectos formais), no âmbito do controle financeiro, o que resta demonstrado é a má aplicação dos recursos públicos, a ilicitude (com abrangência na esfera penal) e ilegalidade, muitas vezes com a aprovação do próprio Tribunal de Contas, tendo em vista a falha neste tipo de controle.

Diante disso, vale lembrar a importância da atuação do Judiciário como fiscalizador deste controle (embora seja um controle repressivo ou talvez um tanto tardio), para suprir a atuação do Poder Legislativo, que se encontra falha para concluir esta tarefa com eficácia, já que os recursos públicos devem ser destinados ao interesse social e não para intuitos escusos.

Apesar deste não ser o objeto de análise deste artigo, vale ressaltar a necessidade da judicialização da política, para reduzir os danos causados pela aplicação equivocada dos recursos públicos. Neste sentido, eis as palavras de SILVA (2009, pp. 18):

> "Nesse sentido, a judicialização da política pública – não a política partidária nem a pura atividade política ou discricionária – mas a política fiscal, financeira e econômica, passa a ser uma vertente para o controle da legitimidade da execução orçamentária e, por via de consequência, para a efetivação dos direitos sociais fundamentais."

Ao expor a necessidade do controle da execução do orçamento pelo Judiciário e considerando a crise da democracia representativa, deve-se acrescentar a sociedade civil como "o coringa" para tornar o orçamento equilibrado e para atender ao interesse social. Contudo, para isto ocorrer, precisa-se utilizar o orçamento como instrumento de participação, que será desenvolvido no item a seguir.

1.3 O orçamento público como instrumento de democracia participativa

1.3.1 A democracia substantiva: algumas colocações na visão de Amartya Sen

Amartya Sen, em seu livro Desenvolvimento como Liberdade (2000), relaciona questões que ele chama de "liberdades humanas", com o desenvolvimento da economia, crescimento do mercado, avanço tecnológico e etc. Na verdade, retrata o convívio da evolução econômica com a possibilidade do exercício dos direitos civis e a disposição econômica e social dos indivíduos.

O pensamento de Amartya Sem vis a vis com o de Ellen Woods representa o embate entre o Capitalismo e o Socialismo Democrático já que, para Sen, o desenvolvimento não traz nenhum mal ou sequer serve como uma máscara para o exercício da cidadania, como Wood entende, mas ressalta aspectos importantes para que seja instituída a "verdadeira democracia" (democracia substantiva), ou seja, a oportunidade da inclusão no desenvolvimento econômico, por intermédio das liberdades civis. Eis as palavras de Amartya Sem (SEM, 2000, pp. 19):

> "A ligação entre liberdade individual e realização de desenvolvimento social vai muito além da relação constitutiva –(...). O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica, incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades."

Contudo, vale lembrar que a pobreza extrema pode dificultar esse processo de democratização, já que o indivíduo, para saciar a sua fome, pode preterir suas liberdades públicas em virtude deste fator, o que, aliado a ausência de serviços públicos essenciais ao desenvolvimento da pessoa humana como, por exemplo, saúde e educação, criar as condições favoráveis parar o surgimento de regimes autoritários.

O crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) não deve ser considerado, de forma isolada, como sinônimo de crescimento, mas é necessário considerar, concomitantemente, a liberdade substantiva (o exercício efetivo de participação política e educação básica, para viabilizar esta participação). Isto porque, a participação no mercado, através das transações e trocas, é um tipo de exercício da liberdade e o capitalismo termina por incentivar, por intermédio do mercado, o incremento da liberdade através da criação de empregos

condicionados a contratos de trabalho, o que, ao fim e ao cabo consegue evitar a mão de obra escrava. Entretanto, é notório que o mercado não pode se expandir sem nenhuma forma de controle, ainda mais sem uma regulação estatal.

É importante frisar a necessidade de alguma intervenção do Estado no domínio econômico. Não se deve concordar com a intervenção mínima do Estado na economia, tendo em vista o impacto social causado pela livre iniciativa, sem qualquer restrição. Como exemplo desta colocação, Bercovici e Manssonetto (2006, pp. 4) relacionam a importância da reunião do direito financeiro ao direito econômico, no pós-guerra, que transformou em efetiva a participação do Estado no domínio econômico, que na antiga organização capitalista não era viável. Eis suas palavras:

> "Concebido incialmente como uma disciplina jurídica instrumental, o direito financeiro, ao longo do século XX, assumiu uma íntima conexão com o direito econômico, abandonando a pretensa neutralidade do período anterior. Nesta perspectiva, a evolução do direito financeiro refletiu o protagonismo do Estado na organização do capitalismo no segundo pós-guerra, denotando a integração progressiva entre a economia e as finanças e legitimando a participação ativa do Estado no domínio econômico."

Pela análise do capítulo VI do livro do Amartya Sen, verifica-se que ele destaca a inclusão social através da discussão pública, no espaço público (a considerar a discussão sobre a elaboração do orçamento pelos governos com a sociedade civil). Em outras palavras, transformar a informação em pública para, assim, começar a se falar em democracia. A democracia formal não garante o exercício das liberdades, bem como dos direitos civis. A permissão para a participação não é suficiente para participar. A função do Estado é criar meios para que isso realmente aconteça. A democracia que deve ser adotada deve ser a democracia substantiva, através da discussão pública, de forma ampla, sem qualquer censura.

Para Woods (2003, pp. 194), a democracia formal (ou cidadania formal) se origina no capitalismo, modelo econômico que, a seu ver, retira o conteúdo social da cidadania e, por consequência, impede a participação direta dos "cidadãos" na política, pois, o "povo" é representado por políticos eleitos, mecanismo representativo que afasta o cidadão da participação política. Neste sentido, eis suas palavras:

> "A possibilidade de uma democracia esvaziada de conteúdo social – (...) - está, mais uma vez, relacionada às vastas diferenças entre as relações de propriedade da Antiguidade grega e do capitalismo moderno. Já sugeri que a estrutura social do capitalismo altera o significado de cidadania, assim a universalidade dos direitos políticos — (...) – deixa intactas as relações de propriedade e de poder de uma maneira até então desconhecida. (...) Esses desenvolvimentos avançaram bastante nos Estados Unidos durante o século XVIII, possibilitando a redefinição de democracia esvaziada de conteúdo

> social, a invenção da "democracia formal", a supressão dos critérios sociais na definição de democracia e na concepção de liberdade associada a ela."
> "Na "democracia representativa", o governo pelo povo continuou a ser o principal critério de democracia, ainda que o governo fosse filtrado pela representação controlada pela oligarquia, e *povo* foi esvaziado de conteúdo social."

Para Amartya Sen, a questão está relacionada ao sacrifício, na tentativa de erradicar a pobreza extrema, das liberdades políticas e dos direitos civis, em prol das "necessidades econômicas". Afirma que no discurso de governos autoritários é uma constante a afirmação repetida quase como um mantra de que "para acabar com a pobreza, precisamos abrir mão de nossas liberdades, que no caso de pobreza extrema, elas são inúteis". Contudo, ele demonstra que este discurso é uma pura falácia, tendo em vista que a pobreza e as "necessidades econômicas" aumentam a urgência da liberdade política e dos direitos civis. Isto porque, há a clara necessidade de informar aos cidadãos, através de debates públicos e abertos, pois, o exercício da cidadania instrui e garante ao indivíduo o atendimento às suas reinvindicações.[10]

Assim, Sen (2000, 175) coloca três argumentos para a devida proteção dos direitos políticos. Vejamos:

> " (...) 1) sua importância *direta* para a vida humana associada a capacidades básicas (como a capacidade de participação política e social);
> 2) seu papel *instrumental* de aumentar o grau em que as pessoas são ouvidas quando expressam e defendem suas reivindicações de atenção política (como as reivindicações de necessidades econômicas);
> 3)seu papel *construtivo* na conceituação de 'necessidades' (como a compreensão das 'necessidades econômicas' em um contexto social)."

Garantir a democracia substantiva, através de exigência da discussão pública e proteção dos direitos políticos (não somente no caráter formal), não inviabiliza o crescimento e desenvolvimento econômico nos países de Terceiro Mundo. A pobreza também não pode ser utilizada como argumento para o sacrifício desses direitos, já que ninguém provou até o momento, embora já tenham sido realizadas diversas pesquisas empíricas, que o cidadão queira abrir mão desses direitos para erradicar a pobreza. Além disso, referir-se a governos autoritários, em que essas liberdades são tolhidas, como, por exemplo, a pesquisa sobre o desenvolvimento econômico é inconclusivo, haja vista não existir resultados concretos se nos governos autoritários o desenvolvimento é maior que nas democracias. Para o autor, dizer que a Ásia não está preparada para receber o regime democrático é uma afirmativa totalmente falsa, pois, não existe a relação de que o ocidente é democrático e o oriente deve ter um regime

[10] As reivindicações, em massa, geram o poder de pressão dos grupos de interesses e, assim, com base nas revoluções ocorridas no passado, acarretar as mudanças requeridas pela sociedade.

autoritário, em virtude de acompanharem crenças e valores distintos. A democracia material é muito importante para a redução da "fome coletiva", do analfabetismo, desnutrição, capacitação para a entrada ao mercado de trabalho e questões evidentemente ligadas ao fornecimento e fruição dos direitos fundamentais sociais, como saúde e educação, por exemplo, para ficarmos dentro do mínimo existencial.

Para se conseguir erradicar a "fome coletiva", o Estado deve ser direcionado pelo povo, em que o exercício dos direitos políticos e civis viabilizam a atuação dos cidadãos, já que, de fato, permite que o povo faça suas reivindicações na direção de suas necessidades e, além disso, exige a atuação do Estado através das pressões exercidas por intermédio desses direitos. Sen dá um exemplo muito adequado sobre todas as afirmativas acima mencionadas (SEN, 2000, pp. 179).

Como colocado pelo autor, a "fome coletiva" não se materializa em países com liberdade de expressão e escolha democrática, em um país independente, com eleições regulares e com uma imprensa livre para informar aos cidadãos sobre a atuação do Estado e para que estes possam fazer a pressão sobre suas reinvindicações. As misérias e privações são variadas e que umas podem apresentar uma solução mais rápida do que outras, e para tanto, as discussões públicas sobre possíveis soluções são muito importantes.[11] Então, "Os direitos políticos, incluindo a liberdade de expressão e discussão, são não apenas centrais na indução de respostas sociais a necessidades econômicas, mas também centrais para a conceituação das próprias necessidades econômicas" (SEN, 2000, pp.181/182).

Como já havia citado em oportunidade anterior, não adianta se considerar um Estado Democrático, se na prática a democracia não é bem aplicada. Como ocorre no exemplo dado pelo autor, em que a Índia erradicou a fome coletiva, embora, outras questões, que são objetos de um aprofundamento maior de discussões e embates públicos, ainda não foram solucionadas, como a subnutrição, o alto índice de analfabetismo e a desigualdade entre sexos. Ele ressalta, ainda, que isso não é um assunto exclusivo dos países de Terceiro Mundo, mas nos Estados Unidos, que além de ser um país desenvolvido, também é uma potência mundial, claudica quanto a questões inerentes aos afro-americanos, que ainda sofrem privações de serviços básicos (educação e saúde) e aumentam a taxa de mortalidade em seu meio. Apesar de todo o

[11]"Os papéis instrumentais das liberdades políticas e dos direitos civis podem ser muito substanciais, mas a relação entre necessidades econômicas e liberdades políticas pode ser também um aspecto construtivo. O exercício de direitos políticos básicos torna mais provável não só que haja uma resposta política a necessidades econômicas, como também a própria conceituação – incluindo a compreensão – de 'necessidades econômicas' possas requerer o exercício desses direitos."
SEN. *Op. cit.* pp. 180.

desenvolvimento, civil, político e econômico, a “democracia americana” ainda não é capaz de evitar esta situação.

Encarar a democracia como um conjunto de oportunidades, assim sugerido pelo autor, requer uma análise prática da democracia, em que “é preciso ver a democracia como um conjunto de oportunidades, e o uso dessas oportunidades requer uma análise diferente, que aborde a prática da democracia e dos direitos políticos.” (SEN, 2000, pp. 182). Como bem lembrado por ele, a apatia dos afro-americanos pelas eleições nos Estados Unidos, onde o quórum de votação entre eles é muito inferior às demais etnias, não trará nenhuma solução para baixar o nível de mortalidade. As liberdades, de forma geral, para serem consideradas positivas, dependerão da forma como serão exercidas.

Mas para que o exercício da liberdade substantiva seja sempre exigido, é muito importante o envolvimento ativo e atuante dos partidos políticos da oposição, já que eles é que tomam partido das reivindicações do povo, seja num sistema democrático ou não. Sen, mais uma vez, traz a Índia como exemplo do papel da democracia, que embora tenha a sua atuação limitada, trouxe certa estabilidade e segurança, que antes era pouco possível almejar, quando se tornou independente em 1947. Apesar da diversidade cultural, a Índia vem sustentando, através do sistema democrático, uma unidade política, crucial para o desenvolvimento do país.

Diante de todas as situações apresentadas, conclui-se que não basta um Estado se tornar democrático, mesmo que fosse para fugir de um governo autoritário, pois, faz-se urgente o fortalecimento de suas bases, com a proteção e exercício das liberdades políticas e dos direitos civis, que, como ponto central, expõe a necessidade das discussões públicas.

No presente capítulo, essas discussões são direcionadas ao exercício da cidadania, utilizando o orçamento público como instrumento de participação para debater as reinvindicações dos cidadãos e exigir do Estado, através das pressões realizadas pelo povo, uma intervenção, seja ela na economia ou num contexto social, para existir uma verdadeira democracia.

3.3.2 O orçamento público como instrumento de participação social na gestão pública

O orçamento público é o instrumento de planejamento para a execução das políticas públicas que visam dar efetividade aos direitos sociais. Quem mais, além da sociedade, é a maior interessada que neste planejamento estejam abarcados os principais direitos sociais básicos como educação, saúde, moradia e etc.?

Pode-se dizer - apesar do orçamento não poder contemplar em sua totalidade os direitos fundamentais sociais, pelo menos não com total amplitude (a despesa só pode ser realizada em função da arrecadação da receita) - que quando se efetivam os direitos sociais, há uma democracia naquele Estado, denominado, no Brasil, de Estado Democrático de Direito.

O orçamento é o instrumento-chave do Estado Social, o qual visa manter o bem-estar social. Torna-se visivelmente conclusivo que em uma sociedade mais participativa na gestão política e financeira, esses direitos sociais, tão almejados, mais efetivos serão.

Segundo a concepção de Bonavides (*Op. Cit*., pp. 33) sobre o Estado Social, como sendo aquele em que a sociedade é mais participativa, em que os direitos fundamentais devem ser protegidos, conclui:

> "É Estado social onde o Estado avulta menos e a sociedade mais; onde a liberdade e a igualdade já não se contradizem com a veemência do passado, onde as diligências do poder e do cidadão se convergem, por inteiro, para trasladar ao campo da concretização, direitos, princípios e valores que fazem o Homem se acercar da possibilidade de ser efetivamente livre, igualitário e fraterno. A esse Estado pertence também a revolução constitucional do segundo Estado de Direito, onde os direitos fundamentais conservam sempre o seu primado. Sua observância faz a legitimidade de todo o ordenamento jurídico."

Luciane de Souza (Acessado em: 10/06/2024, disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/luciane_moessa_de_souza2.pdf), em seu artigo publicado no CONPEDI, também relaciona que os direitos sociais são pressupostos para assegurar a democracia e a liberdade:

> "É impossível negar que a implementação efetiva de direitos sociais básicos, todos eles garantidos implícita ou explicitamente por nosso texto constitucional, mas atualmente inexistente, constitui pressuposto fundamental para a existência da democracia e da liberdade, de modo que o tema em questão é um dos mais relevantes para a construção de uma sociedade em que todos tenham iguais oportunidades de desenvolver o seu potencial."

Entretanto, esses direitos sociais básicos podem encontrar empecilhos no planejamento orçamentário, que é critério estabelecido pelo Poder Legislativo para o Estado utilizar as receitas angariadas pelo poder público. O erário público tem que abarcar pelo menos o mínimo existencial (TORRES, 2009) para a sobrevivência dos indivíduos em sociedade. Daí surge à colisão dos princípios fundamentais, que dão origem a esses direitos fundamentais, pois, põe-se em confronto o mínimo existencial com o princípio da reserva do possível, como visto no capítulo anterior.

Nada mais viável que a própria sociedade possa influenciar e, já que os serviços públicos são instituídos através das políticas públicas implementadas pela execução do orçamento,

determinar o que seria o mínimo existencial em total consonância com o princípio da reserva do possível, já que isto seria realizado ainda na elaboração do orçamento, através de uma discussão pública, não sendo "despesas extras"[12], sem previsão orçamentária.

Existe um instrumento que torna viável esta participação da sociedade na elaboração orçamentária, o Orçamento Participativo (OP). O Orçamento Participativo surgiu no Brasil nos anos 80, na cidade de Porto Alegre[13] e um de seus maiores percursores foi a própria sociedade civil, representada pelas associações comunitárias, que queriam exercer a democracia direta, participando da discussão sobre o orçamento público, porque a democracia representativa não estava mais alcançando os objetivos que foram propostos. O sucesso do programa foi imitado em alguns países como a França, o que demonstra que a participação da sociedade civil, formando uma rede de políticas, porque o orçamento participativo inclui diversos atores (governo e sociedade), restaura o exercício da cidadania pela sociedade, que na democracia representativa fica esquecido.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, o orçamento público tem diversas funções, não devendo ser considerado uma peça meramente contábil. Isto porque, o orçamento é elaborado de acordo com as necessidades sociais, incluindo a efetivação dos direitos sociais (pelo menos os básicos), vislumbrados por intermédio de políticas públicas.

[12] Diferente do que ocorre com o Poder Judiciário quando implementa políticas públicas, já que tem o cunho de proteger os direitos sociais fundamentais quando provocado, sem dotação orçamentária, pois, sequer participou do processo de constituição do orçamento.

[13] "As principais decisões políticas que deram vida ao orçamento participativo foram tomadas de forma simultânea ao longo dos dois primeiros anos da administração de Olívio Dutra. Desde a sua posse, a administração Olívio Dutra tentou aumentar os espaços de participação. No primeiro ano, a maior parte das secretarias introduziu alguma instância de participação nas áreas de saúde, educação e planejamento. Ao mesmo tempo, o governo Olívio Dutra com menos de trinta dias de gestão tomou uma decisão de importância crucial: a centralização na CRC - Coordenação de Relações com a Comunidade - de todas as reivindicações feitas pela comunidade à nova administração. A CRC, uma entidade que já existia, mas que não desempenhava nenhum papel relevante no processo participativo na cidade, fornecendo apenas certificados de utilidade pública, tornou-se, assim, central no surgimento do OP. Desse modo, quatro passos em direção à constituição do orçamento participativo coincidiram no começo da administração Olívio Dutra: a preocupação do movimento comunitário com o controle do orçamento e sua decisão ao nível local; a ênfase dada pelo Partido dos Trabalhadores na participação em conselhos; e a iniciativa descentralizada de diversas secretarias, inclusive a secretaria do planejamento, de encorajar a participação popular e, pouco depois, a iniciativa de centralizar todas as formas de participação na CRC."
AVRITZER, Leonardo. **Modelos de deliberação democrática:** uma análise do orçamento participativo no Brasil. Disponível em: https://www.ces.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/participacao.html. Acessado em: 10/06/2024.

Os serviços públicos, no orçamento, devem sempre ser priorizados, já que este é o meio de viabilizar a efetivação dos direitos sociais fundamentais. O planejamento deve ser realizado de acordo com a arrecadação de receitas, para assim, planejar o lançamento das despesas (um orçamento equilibrado). Dito isso, conclui-se que também é um instrumento que limita a atuação do Estado, já que as despesas devem estar em equilíbrio com a receita arrecadada, além de conter dotação suficiente para abarcar ao máximo os direitos sociais (considerado como primordial para atender ao princípio da dignidade da pessoa humana, extraído do texto constitucional).

Da mesma forma, o controle da execução orçamentária é muito importante, haja vista que fiscaliza a atuação da Administração Pública desde a elaboração até a execução do orçamento, estando a cargo do Poder Legislativo. Todavia, este controle não é exercido de forma eficaz, o que prejudica a aplicação dos recursos públicos na efetivação dos direitos sociais e para a proteção destes, o Judiciário passa a ser peça fundamental, já que também poderá exercer este controle de legalidade, por intermédio da fiscalização da execução do orçamento público. Isto ocorre em função do Estado Democrático de Direito, que possibilita a intervenção do Judiciário, com a judicialização da política, quando procura garantir o cumprimento dos direitos fundamentais sociais.

Outro meio de controle do orçamento, o social, também deve ser considerado, já que a sociedade é a maior interessada para tanto. Insta ressaltar, como bem lembrado por Amartya Sen, que a educação (mas, também, outros serviços essenciais, como a saúde) e a erradicação da pobreza são pontos importantes para o exercício pleno da cidadania (dos direitos civis e políticos). Neste sentido, o direito a participar não deve ser o único instrumento posto à disposição do cidadão, mas incluir meios para efetivar esta participação (cidadania material, Elle Woods).

A democracia direta, exercida através da participação da sociedade, também é um meio eficaz para que a elaboração do orçamento atenda ao mínimo existencial, sem criar o embate mínimo existencial x princípio da reserva do possível, porque a participação social ocorrerá durante o planejamento, em que as despesas para efetivar os direitos sociais estarão em consonância com a arrecadação e alcança o objetivo principal do orçamento, abarcar o maior número de políticas públicas - já que a sociedade estará também controlando a elaboração do orçamento.

5 REFERENCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de deliberação democrática:** uma análise do orçamento participativo no Brasil. Disponível em: https://www.ces.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/participacao.html. Acessado em: 10/06/2024.

Baleeiro, Aliomar, *"Uma Introdução à Ciência das Finanças",* 16. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BARBOSA, Estefânia Maria de Queiroz e KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. Rev. direito GV vol.8 n.1. São Paulo Jan./June 2012.

BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo:* os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 8ª ed. Rio de Janeiro: Editora Saraiva Jur, 2019.

BARROSO, Luís Roberto, *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito - O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil,* in QUARESMA, Regina et alli (Coord), Neoconstitucionalismo. 1ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. "Revista Eletrônica OAB Editora, nº 05, janeiro/fevereiro, 2009". Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Disponível em: https://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf. Acessado em: 10/06/2024.

BERCOVICI, Gilberto e MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. Boletim de ciências econômicas XLIX. Coimbra, 2006.

BINENBOJM, Gustavo**. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** 3.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 8ª ed. Editora Malheiros: São Paulo, 2007.

GUEDES, Álvaro Martins. Controle Financeiro e Orçamentário Público e a Descentralização Administrativa no Brasil. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília. V. 31. N. 85. Jul/Set 2000.

HARADA, Kiyoshi, *"Direito Financeiro e Tributário".* 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

HAMILTON, Alexander (1757 – 1804). O Federalista: Hamilton, Madison e Jay. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

KRELL, A. J. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. *apud* SOUZA, Luciana Moessa. *RESERVA DO POSSÍVEL X MÍNIMO EXISTENCIAL:* o controle de constitucionalidade em matéria financeira e orçamentária como instrumento de realização dos direitos fundamentais. Acessado em: 15/07/2012. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/luciane_moessa_de_souza2.pdf.

MENDES, Gilmar Ferreira e outros. Curso de Direito Constitucional. 17 ed. São Paulo: Saraiva Educação S.A., 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre o controle judicial de políticas públicas.** *In*: FORTINI, Cristina; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). Políticas públicas: possibilidades e limites**.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito público.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 21.

ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. da, *Manual de Direito Financeiro e Tributário,* 20ª ed. ver. e atuali., Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na constituição federal.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

SCAFF, Fernando Facury, *"Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível", In* Direitos Fundamentais orçamento e "reserva do possível", SARLET, Wolfang Ingo e TIMM, Luciano Benetti (organizadores). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SCARLET, Ingo Wolfgang, *A eficácia dos direitos fundamentais:* uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. trad. Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Diniselli mendes. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SILVA, Celso de Albuquerque. **Interpretação Constitucional Operativa**: princípios e métodos. 1.ed. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2001. pp. 80.

SILVA, Celso de Albuquerque. Legitimidade Da Execução Orçamentária: direitos sociais e controle pelo poder judiciário. ANPR online. V. 8. pp. 8 e ss, 2009. Disponível em: www.anpr.org.br. Acessado em: 28/07/2013.

SOUZA, Luciana Moessa. *RESERVA DO POSSÍVEL X MÍNIMO EXISTENCIAL:* o controle de constitucionalidade em matéria financeira e orçamentária como instrumento de realização dos direitos fundamentais. CONPEDI. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/luciane_moessa_de_souza2.pdf. Acessado em: 10/06/2024.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. (Org.). A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas. 1ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, v.1.

STRECK, Lenio Luiz. Súmulas no direito brasileiro: *eficácia, poder e função (a ilegitimidade consitucional do efeito vinculante)*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 18ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

_____. **O Direito ao Mínimo Existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

Torres, Ricardo Lobo, *"Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário"*, 3ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TORRES, R. L. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *In*: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora FGV, jul./set. 1989.

WOOD, Ellen Meiksins. Democracia contra capitalismo. 1ed. São Paulo: Boitempo, 2003.