XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO II

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

SILVANA BELINE TAVARES

THAIS JANAINA WENCZENOVICZ

Copyright © 2022 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 - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
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 - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

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

T314

Teorias da democracia, direitos politicos, movimentos sociais e filosofia do estado II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara; Silvana Beline Tavares; Thais Janaina Wenczenovicz.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-600-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Teorias da democracia e direitos políticos. 3. Movimentos sociais e filosofia do estado. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



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

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO II

Apresentação

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Teorias da Democracia, Direitos Políticos, Movimentos Sociais e Filosofia do Estado II durante o XXIX Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 07 a 09 de dezembro de 2022, sob o tema geral "Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities". O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito com o apoio da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Trata-se de mais um congresso de excelência do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos da Democracia, dos Direitos Políticos, dos Movimentos Sociais e da Filosofia do Estado.

Os temas específicos abordados vão desde violência política de gênero, passando por questões raciais e indígenas, até chegar nas questões concernentes ao presidencialismo de coalizão. Também estiveram em discussão, dentre outros grandes temas, os direitos de participação política das pessoas com deficiência e o sacrifício dos animais em rituais religiosos.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Silvana Beline Tavares

Thais Janaina Wenczenovicz

CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: LINGUAGEM E DEMOCRACIA

SOCIAL CONTROL AND CITIZEN PARTICIPATION ON BUDGETARY PLANING: LANGUAGE AND DEMOCRACY

Raul Miguel F. O. Consoletti [1]
Gabriel Garcia Domingues [2]

Resumo

O presente estudo volta-se à análise crítica dos processos de participação popular e controle social no âmbito do planejamento orçamentário, sobretudo pelas perspectivas da legitimação democrática e das limitações impostas pela linguagem. Dividido em três grandes segmentos, parte de uma abordagem conceitual dos ideais constitucionais de atuação na sociedade e, valendo-se de perspectivas diversas, busca evidências do seu estado na contemporaneidade. Num segundo momento, resgata o estudo da filosofia da linguagem, partindo do referencial do segundo Wittgeinstein, intentando compreender seu impacto e as limitações incidentes no processo de planejamento orçamentário, no particular do controle social. Em sequência, abordando a característica da legitimação democrática, discute-se e questiona-se a nuance dialógica do processo, contextualizada à crise das democracias liberais deste início de século XXI. Ao final e sem pretensão de esgotamento do tema, conclui-se pela carência, por parte do Estado, no reconhecimento da sociedade como ente equânime e passível de mútua influência no âmbito da participação popular na tomada de decisões operacionais.

Palavras-chave: Participação popular, Controle social, Planejamento orçamentário, Legitimação democrática, Linguagem

Abstract/Resumen/Résumé

The present study revolves around the critical analysis of social control and citizen pariticpation processes on budgetary planing, specially on the perspectives of democratic legitimacy and language imposed limitations. Divided in three major segments, it starts with a conceptual approach to constitutional ideals of civil society action, searching for evidences of its contemporary status through multiple perspectives. At a second moment it turns itself to the study of language philosophy, using the second Wittgeinstein's referential, trying to understand its impact and the limitations it generates on the process of budgetary planing, chiefly on social control. Moving on, it discusses and questionates the democratic legitimacy' s dialogical nuance on the context of early 21th century liberal democracy's crysis. In the end and without pretending to exhaust the theme, we conclude on the State's lack of

[1] Professor Doutor de Direito Administrativo e Ambiental na FDRP USP. Professor Doutor no Curso de Pós-Graduação em Tecnologia Ambiental da UNAERP.

[2] Graduado em Direito na FDRP USP.

recognizement of society as an equal, capable of mutual influence on operacional decision making.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Popular participation, Social control, Budget planning, Democratic legitimation, Language

1. Introdução

O controle social da Administração Pública traduz, contemporaneamente, uma instância de fiscalização do Estado pelos particulares.

No contexto brasileiro, sua ascensão e promoção pelo próprio Estado guardam estreita relação com os movimentos de abertura institucional característicos do período de redemocratização, e são notadamente marcados pela alçada a patamar constitucional no âmbito da Constituição Cidadã.

Destacando o processo atrelado ao fenômeno, Rocha (2008, p.131) sugere que a emergência e ampliação dos espaços de participação e controle social, orientados à concentração e atendimento de anseios civis no Brasil, são contemporâneos a um movimento iniciado ainda na década de 1970, notoriamente caracterizado pelo reposicionamento objetivo e subjetivo de cidadãos e associações representativas frente ao Estado — conquanto seja possível situar a sistematização da discussão sobre o tema nas décadas de 1930 e 1940, remontando suas primeiras manifestações ainda à última década do século XIX (VALLA, 1998, p. 8).

Na sucessão histórica, Gurgel e Justen (2013, p. 362) apontam dois momentos posteriores à redemocratização como merecedores de destaque no que se refere ao movimento de ampliação do controle social no país: o advento dos orçamentos participativos a nível local, inicialmente no município de Porto Alegre, em 1989, seguido pela reforma do Estado durante a administração de Fernando Henriques Cardoso — ressalvando, no entanto, a superimposição da Nova Administração Pública sobre a importância do controle social.

A gestão democrática das instituições, portanto, pode ser compreendida simultaneamente como referencial teórico e legislativo na tomada de decisões e como tônica do sistema constitucional vigente. Entretanto, cabe o contraponto quanto à inexistência de mandados constitucionais objetivos.

Em reportagem especial da Agência Senado (SASSE, 2020), o consultor legislativo do Senado Federal Rafael Silveira resgata a concepção histórica de controle social no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, destacando que à época se tratava de conceito ainda embrionário, o que veio a resultar na não inclusão de dispositivos específicos, em sede constitucional, a versarem sobre participação popular — conquanto se extraia do contexto a necessidade e importância de inclusão da população no processo democrático para além da eleição de representantes.

É neste cenário que a participação popular atuante sobre o planejamento operacional das atividades do Estado, em especial sobre a formulação das peças orçamentárias — Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e Plano Plurianual — desponta como objeto de interesse para o estudo do controle social, sua efetividade, suas limitações e sua relação com a efetivação de ideais democráticos.

Necessário remeter, portanto, ao panorama legislativo — ante a carência constitucional —, especificamente à Lei Complementar n 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que expressamente preconiza no §1º do seu art. 48, a promoção da transparência pelo incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos instrumentos orçamentários supracitados. Helmann (2015, p. 2-3) destaca a proeminência do planejamento na elaboração de referidos instrumentos, ressaltando a necessidade de conferir densidade ao trabalho, concentrando esforços em fase primeva de modo a garantir uma execução orçamentária segura e, sobretudo, pautada pela realidade - o que, a seu turno, deve refletir também a legitimação democrática atrelada à faceta política da elaboração orçamentária, ou seja, traduzir o anseio popular de forma equitativa e verossímil, pressupondo que as mais diversas parcelas da sociedade integrem, a seu modo, as peças orçamentárias.

Isso porque o contexto do controle social aplicado ao planejamento orçamentário traduz verdadeiro modelo dialógico de realização do processo discursivo no espaço necessariamente público, em tese suficiente para efetivação de conceitos clássicos de democracia.

Nesse sentido, ao analisar a Teoria Discursiva do Direito e da Democracia de Habermas, Scotti (2017) elucida a legitimação democrática atribuída à legislação a partir deste processo público de influência intersubjetiva:

> O direito positivo, coercitivo, que se vale conhecer e impor pelo aspecto da legalidade precisa, para ser legítimo, ter sua gênese vinculada a procedimentos democráticos de formação da opinião e da vontade que recebam os influxos comunicativos gerados numa esfera pública política e onde um sistema representativo não exclua a potencial participação de cada cidadão, cujo status político não depende de pré-requisitos (de renda, educação, nascimento etc.)[...].

Compreender o planejamento orçamentário enquanto processo discursivo é válido para o aprofundamento da discussão acerca da efetividade da participação popular e do controle social no seu bojo.

De outro lado, válido ao escopo deste trabalho explorar o conceito de linguagem pública em Wittgeinstein, dado que a efetivação da participação popular — mormente em matéria orçamentária, marcada pelo jargão jurídico e contábil — perpassa pela realização do processo dialógico e pressupõe, portanto, interlocutores que se valham de uma linguagem acessível e compreensível.

Analisando as Investigações Filosóficas de Wittgeinstein, Copelli (2020, p. 280) nos informa quanto à impossibilidade de uma linguagem privada, no sentido de alheia ao público, à vida cotidiana e ao contexto prático da vida em sociedade, possibilitar a comunicação e a interlocução orientadas à efetivação da democracia, não só sob perspectiva formal, mas especialmente material.

Agregando a noção da limitação imposta pela linguagem ao tema deste trabalho, é razoável conceber a antinomia que se agrega aos postulados de participação popular e controle social no âmbito do planejamento orçamentário sob a perspectiva discursiva da democracia e do direito.

O objetivo do presente artigo, portanto, é analisar criticamente o controle social preconizado no texto constitucional enquanto mecanismo de participação popular na elaboração das peças orçamentárias, considerando especialmente a influência da linguagem sobre o processo, assim também como sua inserção no Estado sob a perspectiva de efetivação democrática; caberá, por fim, apontar nichos e chaves temáticas elucidadas pela análise como pontos de interesse para verticalização do tema, assim também como para a persecução de soluções.

O método empregado será o dedutivo, valendo-nos de pesquisa bibliográfica.

2. Facetas do controle social no planejamento orçamentário.

Como mencionado, o movimento de ampliação de espaços e valorização do controle social no Brasil pautou-se pelo processo de redemocratização e, por conseguinte, imbuiu nos mecanismos de participação popular dele decorrentes valores e finalidades atrelados ao governo do povo — também consoante apontado, por exemplo, pela promoção da transparência pública na relação intersubjetiva cidadão-Estado.

Cabe pontuar, de toda sorte, que os mais de trinta anos de Estado Democrático e pouco mais de duas décadas de Lei de Responsabilidade Fiscal recomendam revisitar e revisar aqueles conceitos, expô-los ao crivo da realidade contemporânea e averiguar de que forma evoluíram no tempo, seu grau de aderência à realidade prática da população e, sobretudo, as limitações que se lhes impõem.

Intentar-se-á, portanto, verticalizar a análise do controle social e da participação popular no planejamento orçamentário através de perspectiva crítica, buscando para este fim referenciais de pesquisa que possam agregar vertentes diversas, para na sequência confluir ao papel da linguagem nesse processo.

De plano, válido atentar para a ressalva quanto à vagueza da expressão "participação popular"; não havendo conceito objetivamente definido, tampouco previsão legal equivalente, a abertura semântica permite extrair diversas ações possíveis à população, como a formulação, a fiscalização e a avaliação de políticas públicas, mas também convida o emprego do vocábulo para imprimir a noção de modernização da gestão pública através da agregação da população à tomada de decisões — o que a seu turno pode, também, repercutir na falsa sensação de efetiva influência da população sobre o planejamento operacional da Administração, quando no mais das vezes aquele acaba concentrado nas mãos de técnicos e burocratas, como alerta Valla ao refletir à modernização na participação popular.

> Assim, é possível que esta modalidade da participação social vise também fazer com que a população tenha a sensação de participar de algo de que nem sempre usufrui ou controla; a melhoria de vida da população seria uma decorrência dessa modernização. A realidade brasileira, no entanto, não confirmou esse pressuposto. Não há indicações de que as inovações tenham permitido uma maior participação da população (1998, p. 9).

Forçoso destacar que o autor parte do contexto do final da última década do século XX, por conseguinte referindo-se a inovações contemporaneamente datadas e substituídas. *Mutatis mutandis*, contudo, o raciocínio pode aplicar-se à realidade da década de 2020, considerando as tecnologias hodiernamente disponíveis e acessíveis e a sua aplicação (ou falta de) aos processos de efetivação da democracia.

Assim é que, para melhor definição do escopo deste trabalho e refinamento do quanto doravante debatido, limitar-se-á o conceito de participação popular, quando empregado, à formulação das peças orçamentárias e à fiscalização da sua execução.

Semanticamente amplo também o vocábulo "controle social". Backschat e Lanza (2017) indicam a origem sociológica do conceito, seccionando ainda duas possíveis formas de interpretação: a uma, a identificação e descrição das diversas iterações da relação entre Estado e sociedade civil, e a duas, como a forma de interferência no Estado pelas classes subalternas, em prol de seus interesses. Esta última, mais alinhada à expressão de controle social encartada na Constituição Cidadã, será adotada também na qualidade de referencial no decorrer do trabalho.

De posse de conceitos tanto quanto possível objetivamente definidos, questiona-se: qual a efetividade e a extensão da participação popular e do controle social no planejamento orçamentário, em especial na formulação das peças orçamentárias preconizadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal?

O processo de planejamento orçamentário, deve-se dizer, evoluiu por ciclos operacionais no país; após a promulgação da Constituição de 1988 as instituições distanciam-se do orçamento tradicional, em linha, e transicionam para o modelo de orçamento-programa alimentados pelo reforço tecnológico, automação e aprimoramento de sistemas de controle externo e tomando por base as peças orçamentárias do modelo PPA-LDO-LOA (AZEVEDO; AQUINO, 2016, p. 65-66).

No entanto, o perfil continental do país sugere não haver uniformidade na implementação do modelo e, por conseguinte, das suas virtudes relativas ao fortalecimento do controle social e da participação popular.

Azevedo e Aquino, analisando municípios no Estado de São Paulo com até 50.000 habitantes (e consignando tratar-se de contingente populacional de 89% dos municípios brasileiros), avaliam que pequenos municípios se revelam extremamente carentes em termos de planejamento, aventando que a própria falta de estrutura administrativa inibe o fortalecimento da participação popular no processo:

> O porte e a consequente restrição de recursos poderiam afetar 3 elementos relevantes à implantação das reformas de PFM: (i) a estrutura administrativa do executivo local, (ii) o controle interno, (iii) o controle legislativo. [...] Se o controle interno e o legislativo são distantes ou ausentes à execução do ciclo de

> PFM, este tende a ser nivelado pelos escassos recursos disponíveis e interesses de curto prazo. A combinação de carências nesses elementos inibe reformas de PFM em governos locais, mesmo que fatores institucionais (normativos e cultural-cognitivos) sejam favoráveis.
>
> [...] Municípios sem uma estrutura mínima de arrecadação e que dependem exclusivamente de transferências de outras esferas de governo possuem ciclos de PFM menos complexos (ex. a estimação de receitas é o crescimento orçamentário vinculado ao estado e à União), possuem menos recursos humanos e financeiros para implementar reformas, e são menos propensos a se sensibilizarem (reconhecerem e aceitarem) pelas melhorias propostas pelas reformas. (AZEVEDO; AQUINO, 2016, p. 67-68)

Nesse sentido, cabe retomar a concepção do planejamento orçamentário enquanto parcela integrante da legitimação democrática através do processo discursivo.

A relação Estado-sociedade reclama interlocutores equânimes, equiparados e mutuamente acessíveis; pressupõe ainda a possibilidade concreta de permitir a influência mútua e recíproca de uma parte a outra, no sentido de prover e receber mudanças quanto àquilo que defende e representa.

O ponto será retomado e verticalizado à frente, mas vale aqui anotar que, diante das sugestões de Azevedo e Aquino, desponta um empecilho à plena efetividade do controle social e participação popular: o próprio Estado, na sua capilarização, não oferece condições consistentes de diálogo com a sociedade, mormente no âmbito do planejamento orçamentário — para garantir a influência externa, há que se providenciar aprimoramento no interior dos próprios entes.

De fato, o modelo de orçamento-programa e a divisão constitucional de competências impingiram aos municípios atuação proeminente na execução de políticas públicas de educação, saúde e assistência social.

O contexto de dependência de transferências externas demonstrado por Azevedo e Aquino, no entanto, contribui para a consolidação de cenários orientados à satisfação política. Backschat e Lanza (2017) observam, nesse aspecto, que "as dificuldades financeiras dos municípios dá abertura para a emergência de uma cultura patrimonialista, assistencialista e clientelista, traços que permeiam a formação sociohistórica brasileira.", mas contrapõem à esta

noção, como remédio, justamente o fomento à participação popular e controle social, enquanto ferramenta de fortalecimento dos sujeitos frente à tomada de decisões da administração — o que, inobstante, demanda elevado grau de organização da sociedade civil e superação de limites extrínsecos, como a linguagem e a falta de estrutura do próprio Estado.

Mesmo a implementação de modelos como o do orçamento participativo, inicialmente no município de Porto Alegre, não garante por si o pleno efeito dos ideais de participação popular e controle social.

Estudo extensivo realizado acerca da experiência na capital do Rio Grande do Sul trouxe à tona uma perspectiva histórica detalhada quanto ao funcionamento do orçamento participativo levantando, ao final, indicativo sensível referente à queda na participação popular constada naquele cenário a partir de 2016 (mas que, com elevado grau de certeza, se traduz para o restante do país): a crise de representatividade nas democracias liberais ao redor do mundo (PORTELLA; FLEXOR; PACHECO, 2020, p. 1566).

A perda de confiança nas instituições democráticas e o afastamento da vida pública em favor de uma bios aristotélica erodem as expectativas de legitimação das decisões operacionais da administração — sob o foco de análise, na formulação das peças orçamentárias — a partir de um processo discursivo.

Ademais, constata-se o esvaziamento do próprio processo de planejamento em privilégio da fase de execução orçamentária (BALDO, 2017), movimento calcado no imediatismo e no atendimento de anseios políticos, o que, por conseguinte, invalida os pequenos e raros esforços de participação popular e controle social na etapa do planejamento. Nesse contexto, mantida a obediência aos ditames e moldes formais a nível infralegal, perde-se a qualidade da democracia no seu sentido material.

Como abordado sumariamente, seguir-se-á na investigação de um fator limitante à participação popular e ao controle social no contexto em estudo: a linguagem.

3. Linguagem e participação popular

A proposta de análise da participação popular e do controle social sobre o planejamento orçamentário, no escopo deste trabalho, pressupôs a visualização deste processo enquanto mecanismo do processo discursivo de legitimação democrática, para além dos limites da representatividade política.

A filosofia da linguagem permite, neste particular, permear a dimensão dialógica imanente a este processo, com o fito de compreender as limitações impostas pela linguagem

sobre a participação popular e o controle social. Em se tratando de esferas de deliberação políticas, na qualidade de instrumentos de planejamento do Estado, os espaços de atuação da sociedade civil nesse âmbito estão sujeitos à linguagem prévia e anteriormente pautada pela autoridade constituída.

Desse *prius*, uma primeira interpretação possível é que a atuação da população nas etapas de planejamento orçamentário está condicionada ao domínio de um universo de linguagem — para somente então posicionar-se o interlocutor do Estado na condição de seu equivalente, de modo então a contextualizar e viabilizar a plena realização de um processo discursivo.

Cabe, num primeiro momento de análise, apresentar um contraponto à perspectiva discursiva a fim de extrair daí uma próxima abordagem.

Há perspectivas que permitem compreender ainda outras iterações possíveis entre Estado e sociedade. Destaca-se aqui um modelo orientado pela práxis das relações sociais aplicado à esta relação ente-cidadão (e não o contrário, pois que na perspectiva deliberacionista habermasiana concebemos um modelo dialógico no qual, vindo o direito do Estado, dele vem a linguagem empregada, conquanto legitimado pelo processo discursivo) (SAMPAIO, 2009, p. 11).

Sampaio propõe analisar esta linguagem através do interacionismo simbólico no âmbito do planejamento orçamentário. O autor anota que:

> [...] muito se fala da deliberação entre a parcela excluída da população e as condições ideais para tanto numa perspectiva habermasiana, entretanto se já houve diversos estudos a respeito do contexto no qual estão inseridos os atores participantes do programa, pouco cuidado houve até o momento para se analisar as falas dos participantes, a linguagem utilizada pelos mesmos e principalmente como se dá essa comunicação.

Um caminho virtuoso para integração efetiva do controle social e da participação popular ao planejamento orçamentário, portanto, perpassaria por traduzir a linguagem da prática social e permitir à sociedade controlar (ou minimamente influenciar) a tomada de decisões operacionais a partir de uma comunicação acessível e integradora.

Respeitosamente, discordamos do autor quanto à efetividade da construção de estruturas de participação popular calcadas no interacionismo simbólico. No âmbito da

psicologia, destaca-se sua limitação "a fenômenos de imediaticidade interpessoal" (CARVALHO; BORGES; RÊGO, 2010, p. 156), o que põe em xeque a premissa de emprego da linguagem no âmbito de processos da vida social, especialmente, no escopo deste trabalho, quanto orientada a planejamento orçamentário.

Ademais, não nos parece necessária a exclusão da perspectiva discursiva no bojo da participação popular em favor de uma linguagem da práxis.

Resgatando Wittgeinstein, somos apresentados à noção da formação do uso e do significado da linguagem a partir do contexto; é dizer, não havendo signo puro e imutável, no âmbito do discurso público a linguagem se forma, justamente, a partir do influxo de informações dos interlocutores (Estado e sociedade) (COPELLI, 2020, p. 6) — o que não exclui necessariamente e de qualquer forma a valorização de um discurso pautado pela prática social.

Em se tratando especificamente de linguagem pública — sob perspectiva ôntica, e não deôntica — Wittgeinstein sugere que a prática democrática contextualizada viabiliza a oposição legítima de ideais (COPPELLI, 2020, p 17).

No escopo deste trabalho, pode-se agregar as reflexões lançadas à realidade constatada em estudos empíricos para uma melhor compreensão do fenômeno e das suas limitações.

Aplicando o postulado sobre o nicho do controle social e da participação popular, forçoso recair na análise habermasiana sobre a teoria dos sistemas, especialmente no que se refere ao auto isolamento derivado de uma linguagem autopoiética e autorrefencial, encapsulada em si mesma, a servir apenas como invólucro formal de uma democracia que não se consolida materialmente — como indicam os achados de Azevedo e Aquino (2016, p. 72).

A par destas considerações, necessário evoluir na compreensão de Habermas acerca da linguagem para compreender que, a partir da estruturação da razão fundamentada na linguagem — a virada linguística — é possível conceber a sua "ação comunicativa", num ambiente em que a finalidade dos interlocutores (no caso do planejamento orçamentário, Estado e sociedade) possa consistir não em dominar, mas alcançar consensos e acordos a partir de entendimento mútuo.

Em síntese, conquanto um ambiente dialógico pressuponha a oposição de interlocutores abertos à mútua influência e com domínio suficiente da linguagem empregada, para a efetiva legitimação democrática no âmbito do controle social e da participação popular no planejamento orçamentário reclama-se uma abertura à contextualização da linguagem pela prática, de modo a superar o simbolismo esvaziado dos processos legais calcados no ideal

constitucional e legal de valorização da sociedade civil — notadamente, é bom reafirmar, pela garantia de acessibilidade aos códigos empregados para este fim enquanto fontes primárias.

4. Controle social, participação popular e legitimação democrática no planejamento orçamentário.

Democracias liberais enfrentam uma crise de representatividade ao redor do mundo neste início de século XXI.

Cientistas políticos debatem as razões e motivações por detrás do enfraquecimento das instituições representativas e do surgimento e fortalecimento de regimes populistas pendentes ao autoritarismo (RODRIGUES; BELLATO, 2022, p.259).

Destaca-se no apelo às alternativas autoritárias a presença de líderes fortes que independam do relacionamento com demais instituições democráticas como os parlamentos e o Judiciário; aponta-se como uma das causas o isolamento das elites quanto ao restante da população, e, por consequência, a apolitização do eleitor médio.

Neste aspecto, Rodrigues e Bellato, citando Yascha Mounk convidam à seguinte reflexão:

> Ainda que a participação popular perfeita nunca tenha sido uma realidade, Mounk afirma que questões atuais põem a nu dilemas da democracia moderna e a capacidade do povo de influenciar a política. É justo por esse flanco que o apelo populista se faria sentir. (2022, p.259)

Conquanto não se esgote nesse particular, é razoável assumir que parte da crise em curso nas democracias liberais contemporâneas tem raiz, também, na crise de representação direta e indireta do povo junto ao Estado.

A partir disso, podemos resgatar o debate acerca do processo discursivo na participação popular e controle social das etapas de planejamento orçamentário no Brasil, sob o enfoque da legitimação democrática.

Na perspectiva sugerida por Rodrigues e Bellato, a questão que exsurge nesse contexto é: como superar a crise de representatividade de modo a agregar novamente a sociedade ao espaço democrático, de modo a fomentar um movimento dialógico, consectário da legitimação democrática?

A reposta, se não resta clara e evidente, necessariamente não deve corresponder à negação do processo em si, sob pena de comprometimento da democracia e aprofundamento do panorama de crise. No entanto, há movimento no sentido de superar o deliberacionismo, em perspectiva diversa daquela da linguagem, como se vê na discordância de Chantal Mouffe acerca de consensos liberais de reconciliação e entendimento.

Rodrigues e Bellato (2022, p.264) informam que Mouffe propõe uma esfera pública de confronto de ideais — e não de consenso — como tarefa democrática.

Mouffe reedita a teoria política de Carl Schimtt e os conceitos de amigo/inimigo sob a ótica de uma democracia moderna, sugerindo que o binômio na democracia liberal exige a aceitação de um pluralismo, ainda que orientado à dominação do adversário — mas não à sua erradicação, o que seria indesejável.

O que se pode constatar é que mesmo no agonismo de Mouffe, nesse contexto de oposição não dialógica, há uma centelha da legitimação democrática presente na Teoria Discursiva de Habermas representada pelo pressuposto de validação da interferência intersubjetiva: reconhecer o outro como equivalente, senão como igual, para fins de horizontalização do debate.

No bojo da problemática da participação popular e controle social no planejamento orçamentário, entendemos tratar-se essa centelha de um primeiro passo na direção do atendimento aos ideais legais e constitucionais de efetiva participação da sociedade na tomada de decisões programáticas e operacionais.

É dizer, é necessário que o Estado compreenda o cidadão e a sociedade como atores passíveis de influenciar seus processos internos (nos parece que a perspectiva contrária é razoavelmente bem estabelecida) para que estes sejam considerados legítimos não só na forma, como no espírito.

A efetivação de uma democracia material perpassa, portanto, no acolhimento e reforço do papel da sociedade através da superação de limitações, como aquelas impostas pela linguagem, por parte do próprio Estado.

Aplicado ao particular do planejamento orçamentário, este posicionamento consiste não só na abertura dos espaços de participação popular — via de regra garantidos inclusive por comandos infraconstitucionais —, mas no reforço da sua importância, no incentivo aos particulares, na ampliação da compreensão do cidadão médio quanto às repercussões práticas deste processo no seu cotidiano, convidando-o a integrá-lo e a buscar diálogo, ou até mesmo agonismo, no interior das instituições democráticas.

Iniciativas como o “Orçamento Fácil” do Senado Federal caminham nessa direção, inclusive visando à educação de públicos mais jovens no tocante à importância do orçamento público.

Trata-se de ferramenta voltada à facilitação da compreensão do processo de planejamento e execução do orçamento, um primeiro passo para a promoção da legitimação democrática nesse âmbito.

Não se verificam, no entanto, políticas de Estado mais robustas voltadas a este fim. As razões subjacentes à falta de incentivo à participação popular são variadas e excedem o escopo deste trabalho, mas válido apontar sua existência.

No ponto, razoável entender afinal que a legitimação democrática no âmbito do planejamento orçamentário e no contexto da participação popular e do controle social pode ser abordada por diversas vertentes, mas conserva um núcleo consistente na valorização da sociedade pelo Estado enquanto agente capaz, e na sua inclusão à esfera de consenso ou debate para fins de mútua influência.

5. Considerações finais

Neste trabalho realizamos breve incursão nos conceitos de participação popular e controle social, especialmente no âmbito do planejamento orçamentário preconizado pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

As diversas perspectivas abordadas permitiram extrair um panorama geral constatável no país acerca da condição média destes processos, para que daí se pudesse promover análise acerca das limitações a eles impostas pela linguagem, consignando ainda balizas de um processo discursivo pautado pelo diálogo.

Nessa linha, a legitimação democrática deste processo foi debatida, com contrapontos válidos à ampliação das nuances do processo no contexto da crise das democracias liberais do século XXI.

Podemos concluir ao final que no âmbito do planejamento orçamentário, carecem os meios de participação popular e controle social de mecanismos internos do Estado que reforcem e reconheçam essa força externa, a fim de integração de processo dialógico — ou mesmo agonístico — para a construção progressiva de uma democracia materialmente legítima.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; AQUINO, André Carlos Busanelli de. **O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo**. Revista de Contabilidade e Organizações, São Paulo, v. 10, n. 26, p. 63-76, jan./abr. 2016. Disponível em < https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/111202/113242> Acesso em: 14 out. 2022.

BACKSCHAT, Tânia Mara da Silva; LANZA, Líria Maria Bettiol. **Orçamento Público e controle social: a realidade das cidades pequenas**. Anais do II Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais. Universidade Estadual de Londrina, 2017. Disponível em <http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/II%20Simposio/2%20ORCAMENTO%20PUBLICO%20E%20CONTROLE%20SOCIAL.pdf> Acesso em: 14 out. 2022.

BALDO, Rafael Antonio. **Democratização do orçamento público pela legalidade, legitimidade e economicidade**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. V. 8 nº 1. Brasília, Abr. 2018. Disponível em https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/4616/3502. Acesso em: 14 out. 2022.

CARVALHO, Virgínia Donizete de; BORGES, Livia de Oliveira; RÊGO, Denise Pereira do. **Interacionismo simbólico: origens, pressupostos e contribuições aos estudos em Psicologia Social**. Psicologia: Ciência e Profissão [online]. 2010, v. 30, n. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-98932010000100011>. Acesso em: 14 out. 2022

COPELLI, Giancarlo. **Linguagem pública e horizontalidade política: pensando a democracia a partir do Wittgenstein das investigações filosóficas**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho/PR, Brasil, n. 33, 2020, p. 277-305. Disponível em <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1681> Acesso em: 14 out. 2022.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. **Controle Social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n.2, p.357-378, mar./abr. 2013. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/mFj8HXxTXyW9hKvhxbhcKwm/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 14 out. 2022.

HELMANN, Leia Vanusa Elesbão. Importância do Planejamento na elaboração dos instrumentos orçamentários da Administração Pública Municipal. Universidade Federal de

Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, 2018. Disponível em < https://repositorio.ufsm.br/handle/1/19655> Acesso em: 14 out. 2022.

PORTELLA, André Alves; PACHECO, Rubens Mario Ribeiro; FLEXOR, Maria Helena Ochi. **Participação popular no processo de elaboração do orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre / Popular participation in the participatory budget's process. Porto Alegre's experience.** Revista Quaestio Iuris, [S.l.], v. 13, n. 03, p. 1540-1571, dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/46836>. Acesso em: 14 out. 2022.

ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. in 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfip, Brasília, 2008. Disponível em < https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf> Acesso em: 14 out. 2022.

RODRIGUES, Teófilo Machado.; BELLATO, Caíque**. A Crise da Democracia Liberal no Início do Século XXI: Duas Abordagens da Teoria Política.** Agenda Política, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 253–279, 2022. Disponível em: https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/592. Acesso em: 14 out. 2022.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Comunicação e linguagem no Orçamento Participativo: uma outra perspectiva de análise**. Lumina, v. 3, nº 1, 2009. Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/lumina/article/view/21060. Acesso em: 14 out. 2022.

SASSE, Cintia. **Controle Social de orçamentos públicos é desafio constante para o Brasil**. Agência Senado, Brasília, 2020. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/10/controle-social-de-orcamentos-publicos-e-desafio-constante-para-o-brasil> Acesso em: 14 out. 2022.

SCOTTI, Guilherme. **Discursiva do direito, Teoria**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade

Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/99/edicao-1/discursiva-do-direito,-teoria

VALLA, Victor Vincent. **Sobre participação popular: uma questão de perspectiva**. Cadernos de Saúde Pública [online]. 1998, v. 14, p. 07-18. Disponível em <https://www.scielo.br/j/csp/a/YcmBR9tNZcjkmhGXx7L7YXc/abstract/?lang=pt#> Acesso em: 14 out. 2022.