

Orçamento e políticas públicas: superando a reserva do possível com a participação popular

Budget and public policies: overcoming the possible reserve with popular participation

Valéria Falcomer de Almeida Leite^a, Fernanda Priscila Ferreira Dantas^b

^a Concluinte do curso de Direito. Universidade Potiguar. vfalcomer@outlook.com

^b Mestre em Constituição e Garantia de Direitos. Juíza Leiga do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte; Docente da graduação e pós-graduação em Direito da Universidade Potiguar. fernanda.jurista@gmail.com

Resumo

A presente pesquisa realiza uma análise da implementação das políticas públicas por meio do orçamento público, tendo como objetivo geral trazer a participação popular como um dos meios de promover efetivação dos direitos sociais e superar a reserva do possível e a escassez de recursos. Como objetivos específicos, tem-se o de abordar a visão da Constituição Federal de 1988 quanto aos direitos sociais e as políticas públicas, sua condição de mínimo existencial que lhe confere aplicabilidade imediata, enquanto estabelece comparação com a atual realidade de ineficácia das referidas garantias; explanar noções de orçamento público, elencando as leis orçamentárias, bem como o modo de elaboração, implementação e possibilidade de interferência de órgãos no poder judiciário; trazer o conceito de orçamento participativo enquanto modalidade de intervenção benéfica da sociedade no orçamento público. Utiliza, para alcançar os objetivos traçados, o método de abordagem bibliográfica, normativa e análise de diversos dispositivos jurisprudenciais. Nas conclusões, considera que o cenário de flagrante ineficácia dos direitos sociais pode ser transformado com o orçamento participativo a partir do momento que o administrador das verbas públicas descobre através do povo quais as maiores necessidades suportadas, podendo priorizar a promoção de políticas públicas naquela área, resultando em um orçamento eficiente que aproxima a sociedade da realidade até então utópica dos direitos sociais constitucionais.

Palavras-Chave: Direitos Sociais; Políticas Públicas; Orçamento Público.

Abstract

This research carries out an analysis of the implementation of public policies through the public budget, with the general aim of bringing popular participation as one of the means to promote the realization of social rights and overcome the reserve of the possible and the scarcity of resources. As specific objectives, we have to approach the vision of the Federal Constitution of 1988 regarding social rights and public policies, its condition of existential minimum that confers immediate applicability, while establishing a comparison with the current reality of ineffectiveness of said guarantees; Explaining notions of public budget, listing budgetary laws, as well as the way of elaboration, implementation and possibility of interference by organs in the judiciary; Bring the concept of participative budget as a modality of beneficial intervention of the society in the public budget. It uses, to reach the objectives outlined, the method of bibliographical approach, normative and analysis of several jurisprudential devices. In the conclusions, he considers that the scenario of blatant ineffectiveness of social rights can be transformed with the participatory budget from the moment the administrator of the public funds discovers through the people the greater needs supported, being able to prioritize the promotion of public policies in that area, Resulting in an efficient budget that brings society closer to the utopian reality of constitutional social rights.

Keywords: Social rights; Public policy; Public budget.

1. Introdução

A realidade onde segurança, bem-estar, desenvolvimento e igualdade, valores honrados no preâmbulo da Constituição Federal vigente, são efetivados por meio de ações positivas do Estado, como é devido, lamentavelmente se apresenta utópica em meio ao atual cenário de corrupção e favoritismo. Diante da omissão da Administração Pública, a sociedade sofre com a ausência de seus direitos sociais, visto que embora sejam garantias de aplicabilidade imediata segundo o artigo 5º, parágrafo primeiro da Lei Maior, carecem de ser priorizados e concretizados.

A grande problemática relacionada às políticas públicas, que consistem na principal forma de concretização dos direitos sociais, reside no argumento falacioso de que inexistem recursos estatais para a concretização dos direitos fundamentais sociais. É bem verdade que os recursos são finitos. Todavia, verifica-se no contexto brasileiro, à luz dos relatórios de gastos públicos, que o erário tem sido utilizado com preponderância para propagandas institucionais, diárias, esquemas de corrupção, em detrimento do custeio das prestações mínimas e essenciais de serviços públicos à população. Logo, o problema não é a falta de recursos, mas a má gestão deles.

Os direitos sociais não constituem meras declarações normativas, destituídos de eficácia e aplicabilidade. Eles, enquanto integrantes do rol direitos fundamentais, constituem o mínimo existencial, aqui incluídos o mínimo fisiológico, ou seja, que garante a vida do indivíduo (tais como alimentação, abrigo, saúde) e o mínimo sociocultural (alimentação, trabalho, segurança).

Nesse conforme, a ausência de políticas públicas para concretização de direitos sociais constitui ato abusivo e inconstitucional, pois demonstra que no planejamento orçamentário não se está priorizando as garantias que o constituinte conferiu aplicabilidade imediata. Porém, não há como esperar que os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo alterem essa conjuntura sem que sejam compelidos a fazê-lo. Diante desse desafio político, jurídico e social, o Direito deve promover a transformação social e harmonização dos valores da sociedade. Acrescenta-se que o engajamento social é fundamental para protagonizar a mudança necessária no âmbito do orçamento e das políticas públicas.

Nesse sentido, se revela a problemática abordada no presente artigo, relativa à prioridade que não tem sido dada aos direitos sociais no orçamento público, trazendo à discussão a importância fundamental da participação popular para impulsionar a efetivação dessas garantias. Constitui, assim, o objetivo geral da pesquisa a análise da participação popular no orçamento público, com vistas a contribuir para uma efetiva mudança de pensamento e atitude dos cidadãos brasileiros no que se refere ao engajamento na busca por seus direitos sociais através da implementação orçamentária das políticas públicas.

Dentre os objetivos específicos, registrem-se elucidar conceitos básicos acerca dos direitos sociais e políticas públicas; apresentar as leis orçamentárias e seus processos de elaboração e tramitação; evidenciar o orçamento participativo exibindo as melhorias alcançadas em municípios brasileiros que o implementaram.

No propósito de alcançar os objetivos traçados, é utilizado o método de abordagem bibliográfica, estudo de casos concretos, bem como análise normativa dos ditames jurídicos que se aplicarem.

2. Os direitos sociais e as políticas públicas na Constituição Federal de 1988

Antes de adentrar nos meios que proporcionam a concretização dos direitos sociais, se faz necessário abordar o conceito, previsão normativa e demais ponderações atinentes as essas garantias, no intuito de propiciar o fundamento constitucional e a legitimidade legal e doutrinária às propostas realizadas no trabalho em alusão.

2.1. Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e aplicabilidade imeditada

A previsão legal acerca dos direitos sociais está disposta no art. 6º da Constituição Federal de 1988. Embora no título II da referida Lei (denominado “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”) esteja expresso um rol dos direitos individuais e coletivos, sociais e políticos (dentre os quais, o artigo já citado), as referências a tais garantias não se esgotam, nem se limitam nesse único trecho. Elas são encontradas em diversas partes do texto constitucional (Dimoulis, 2014).

A partir dos dispositivos legais elencados já é possível perceber a preocupação do constituinte originário, como exprimiu no preâmbulo, em promover à população garantias sociais que propiciassem igualdade e condições de evolução. Portanto, os direitos fundamentais sociais se relacionam intrinsecamente com a necessidade de assegurar o mínimo existencial a população e com o princípio da dignidade da pessoa humana, possibilitando o pleno desenvolvimento da personalidade (Amico, 2016).

Nesse conforme, as garantias sociais são caracteres importantes por definirem condições básicas de vida para o indivíduo, visto que não há como falar em dignidade da pessoa humana sem que o cidadão possua moradia, alimentação, saúde, educação, entre outros elementos. As liberdades sociais correspondem, então, às situações jurídicas necessárias à sobrevivência, vida digna e convivência. De acordo com o princípio da universalidade e enquanto direito fundamental do homem, devem ser a todos, por igual, formalmente reconhecidas e materialmente efetivadas (Dantas, 2016).

Ao redigir o prefácio de uma obra sobre direitos sociais, o doutrinador Jorge Miranda diz que:

Os direitos sociais partem da verificação e da existência de desigualdades e de situações de necessidade – umas derivadas das condições físicas e mentais das próprias pessoas, outras derivadas de condicionalismos exógenos (econômicos, sociais, geográficos, etc) e da vontade de as vencer para estabelecer uma relação solidária entre todos os membros da mesma comunidade política. (...) Com os direitos sociais é o desenvolvimento de todas as potencialidades (das pessoas) que se pretende alcançar; (...) é a esperança numa vida melhor que se afirma.

Depreende-se, então, que as garantias sociais constitucionais não se limitam a necessidades físicas, mas englobam também precisões relacionadas a cultura e sociabilidade, visto que também são primordiais para o desenvolvimento do ser humano. Diz-se então, que o alcance do mínimo existencial se dá na esfera fisiológica e na esfera cultural (Dantas, 2016). Dessa forma, prover o mínimo existencial à condição humana é transformar a massa de humanos em uma sociedade de cidadãos. (Amico, 2016)

O doutrinador José Afonso da Silva, menciona que os direitos sociais enquanto promoventes de melhores condições de vida aos mais fracos e da igualização de situações sociais desiguais, frisa que eles devem ser proporcionados, direta ou indiretamente, pelo Estado (2003). Ou seja, apesar da valia imediata, extrair a máxima efetividade de tais direitos, demanda um agir do poder público (prestações positivas - dar, fazer, proporcionar). Surge então caráter imprescindível da implementação de políticas públicas, quais seja, adoção de metas e programas governamentais, por meio dos quais recursos financeiros serão distribuídos para atender as demandas de relevância social. (Amico, 2016). É então, a partir das medidas de políticas sociais que os direitos formalmente reconhecidos se tornam prestações concretas e materialmente efetivadas. (Dantas, 2016)

2.2. Políticas públicas como meio de efetivação dos direitos sociais e seu impacto direto no orçamento público

Diante das observações já elencadas fica notório, então, que os direitos sociais exigem do Estado o

abandono da postura neutra e a incorporação de atitudes que proporcionem a correção de distorções e propulsione desenvolvimento (Giacomoni, 2012). Assim, em um cenário onde os poderes públicos se omitem de efetivar tais garantias, há um desprezo às normas fundamentais e aos mandamentos constitucionais que deveriam ser zelados pelo Estado Democrático de Direito, ocasionando, por consequência, uma inconstitucionalidade (Dantas, 2016).

Nesse conforme, o ato de governar está relacionado a adotar medidas que atendam as necessidades da sociedade, orientando-se pelo interesse público expresso coletivamente, convertendo as demandas em normas e projetos aplicáveis, resultando em uma distribuição de direitos e deveres, benefícios e custos, todos promovidos por meio da autoridade conferida aos representantes governamentais (Pereira, 2010).

Diante da existência de carências que não podem ser satisfeitas pelos indivíduos em si mesmos, passam esses a requerer atuação política superior, ou seja, do Estado. Assim, surgem as denominadas necessidades coletivas quando essas passam a necessitar da intervenção do serviço público, demandando um regime de regularidade e imparcialidade (Baleeiro, 1988).

É importante salientar que, em que pese os direitos sociais surgirem com o intuito de possibilitar a sociedade melhores condições de vida social e econômica através da redução da desigualdade, o fato de requererem a atuação do Estado por meio de prestações positivas não confere a eles o caráter de garantias contra o Estado, mas sim, através dele, onde prestações positivas devem ser prioritariamente adotadas (Dantas, 2016).

As referidas prestações, que são intituladas políticas públicas, têm sua razão de existência fundamentada nos próprios direitos sociais, visto que é por meio delas que o estado, de forma abrangente e imparcial, atenderá os fins da Constituição Cidadã.

Ao compreender o caráter prestativo dos direitos sociais e logo, das políticas públicas, chega-se facilmente a conclusão de que essa efetivação depende e emana gastos públicos. É sabido que os recursos estatais são finitos, porém, vale lembrar que as garantias constitucionais em alusão logram de prioridade e por consequência, ausência de verba muitas vezes não é uma justificativa admissível, como será explanado mais à frente.

De qualquer forma, é indubitável que incluir programas de promoção de direitos sociais no serviço público gera impactos nas finanças governamentais, logo, o processo orçamentário se torna matéria indispensável para o trabalho em alusão, visto que conhecê-lo e discuti-lo nos leva a compreender tanto as possibilidades de implementação das políticas públicas, como buscar uma otimização dos gastos que possibilite uma expansão dos serviços prestacionados.

O mesmo pensamento é esboçado por Marcus Vinícius Pereira Júnior em seu livro, trazendo a compreensão quanto a necessidade do planejamento orçamentário público ao comparar com a organização das finanças de nossas casas:

Destaca-se a necessidade de tratar de planejamento orçamentário, pois, como ocorre em uma casa de família organizada, onde os recursos são limitados e as necessidades são cada dia maiores, o planejamento se apresenta como imprescindível para a aplicação dos recursos de acordo com os interesses de todos os membros da família, podendo esse tal raciocínio ser utilizado, também, para qualquer atividade humana, principalmente no que se refere a bens e serviços e, ainda mais, quando se trata de dinheiro público (Pereira Júnior, 2016).

Nesse cenário, é através do processo político-jurídico das leis orçamentárias que se encontra a gênese

da implementação de políticas públicas e, portanto, da efetivação dos direitos sociais (Dantas, 2016).

Entretanto, lamentavelmente, as referidas prestações estão em carência no Brasil. A realidade de ausência de planejamento, principalmente no âmbito municipal, tem sido um dos grandes empecilhos para a materialização dos direitos, pois ocasiona aplicação dos recursos, já escassos, em projetos que não atendem às reais necessidades da população (Pereira Júnior, 2016).

Nasce assim, o desafio jurídico-constitucional, político e social, de conferir a aplicação as normas e princípios da Constituição Cidadã, partindo da análise econômica do direito, o emprego dos recursos estatais de forma eficiente que atinja o maior número de pessoas, bem como as possibilidades de controle e intervenção do orçamento público (Dantas, 2016).

2.3. A ineficácia dos direitos sociais

Os efeitos da globalização e do capitalismo tem beneficiado e ao mesmo tempo prejudicado países, regiões, comércios, trabalhadores, entre outros. Os efeitos nocivos são acarretados em torno das oportunidades descompassadas aos que resultam em algum tipo de desvantagem, aumentando o nível de desigualdade. Há muito esses problemas vêm sendo analisados sob diferentes enfoques e, apesar das consequências desfavoráveis, reconhece-se que o referido sistema não é de inteiro negativo. Dessa forma, o que se busca é propor meios alternativos para enfrentar seus malefícios (Pereira, 2010).

Dá-se às políticas públicas o título de “políticas de desenvolvimento” por que não se pode falar em progresso em meio a altos índices de analfabetismo, endemias, fome, pobreza, corrupção, estradas lamacentas, obras suntuosas e improdutivas. O mais reprodutivo investimento para um país que sonha em se desenvolver rápida e eficazmente é a educação. Basta lembrar que o primeiro fator de produção é o homem física, moral e intelectualmente apto (Baleeiro, 1988).

Os direitos sociais decorrem da existência de desigualdades e situações de necessidade, cenário oposto ao instituído na Constituição Cidadã, onde não se pode conceber a perspectiva de desenvolvimento sem que se propicie melhores condições de vida aos cidadãos, atenuar os altos índices de pobreza, fome e miséria. Nessa perspectiva, exige-se a eliminação das privações que limitam as escolhas e oportunidades dos indivíduos. Inexiste desenvolvimento se parcelas significativas da população se encontra privada do mínimo existencial, de oportunidades básicas que lhes proporcionem uma vida digna. Existindo um descompasso entre a Constituição escrita e a prática social, os mandamentos da Constituição Federal tornam-se meros pedaços de papéis que sucumbem ante a realidade do país (Dantas, 2016).

3. A implementação das políticas públicas no orçamento público

Tendo compreendido que a efetivação dos direitos sociais exige prestações positivas materializadas através das políticas públicas, percebe-se que trazer as referidas garantias do texto constitucional para a realidade gera despesas. No desafio de buscar a implementação dos direitos sociais para trazer a redução das desigualdades e libertação à parcela da população que tem suas escolhas e possibilidades limitadas, surge então a necessidade de estudar o orçamento público, uma vez que compreendendo, passa-se a conhecer as possibilidades de intervir em seu processo.

3.1. Noções gerais acerca do orçamento público

Analisando as disposições constitucionais percebemos que o orçamento é um instrumento técnico e

jurídico que não deve ser implantado a mercê unicamente dos interesses dos dirigentes públicos, mas sim deve buscar realizar as mudanças necessárias para alcançar o desenvolvimento econômico e social (Pereira, 2010).

O documento em alusão vista também proporcionar avaliação comparativa dos diversos programas governamentais. Portanto, é indubitavelmente uma importante fonte de informação e controle democrático (Giaconi, 2009).

O orçamento vai além números positivos e negativos. Nele o chefe do executivo, responsável pela elaboração dos projetos das leis orçamentárias, exprime seu planejamento e projetos governamentais para o exercício anual seguinte, ou seja, como pretende alocar os capitais para promover o bem social, ao passo que o poder legislativo fica responsável por analisar a proposta, fazendo com que o poder executivo não retenha todo controle sobre as finanças públicas e as utilize conforme bem entenda.

Depreende-se ainda que o planejamento orçamentário é uma forma primordial para atingir metas e efetivar direitos superando a escassez de recursos, visto que leva em consideração os créditos disponíveis, a importância dos programas em curso e possibilidades futuras, dando transparência as ações governamentais, bem como fixando metas e prevendo prazos para alcançá-las. (Pereira, 2010).

Em decorrência da forma de estado adotada pelo constituinte originário, Federação, é conferida às pessoas jurídicas de direito público (União, Estados Federados, distrito federal e municípios) autonomia política, administrativa e financeira. Dessa forma, o planejamento orçamentário ocorrerá separadamente em cada ente. (Pereira, 2010).

3.2. As leis do planejamento orçamentário público

De início, cabe esclarecer que cada esfera governamental, em razão da autonomia política, administrativa e financeira dos entes federativos, elaborará seu orçamento conforme sua legislação determinar, porém em regra, o trâmite é semelhante ao definido na constituição federal.

Orientações sobre como deve ser conduzido o planejamento das finanças públicas são encontradas em diversas partes do texto constitucional federal (assim como nas constituições estaduais e leis orgânicas) onde estabelecem-se normas gerais de gestão orçamentária. Além dessas, outras duas assumem grande valia: a Lei Complementar nº 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, voltada ao controle das despesas públicas e mecanismos de transparência e a Lei 4.320 de 1964 que fixa normas técnicas de elaboração e execução do orçamento (Giaconi, 2012).

O orçamento público é elaborado por meio de leis. Em termos gerais, três diplomas legais são basilares: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, sendo uma de grande valia para outra, visto que devem ser compatíveis. Todas foram incorporadas pelo constituinte originário e são reproduzidos nas esferas estaduais e municipais.

Entretanto, embora se fale em lei orçamentária, os projetos dessas legislações não serão elaborados pelo poder legislativo, mas sim, pelo executivo. Isso por que o planejamento governamental, como já exposto, envolve, além de números, os programas a serem desenvolvidos pela administração pública, logo, percebe-se coerência no fato de o chefe do executivo definir como se darão os planos na sua gestão. Essa é, então, uma função atípica do poder executivo, posta pelo constituinte como competência privativa, no art. 84, XXIII.

Porém, é importante saber que o constituinte originário não deixou unicamente sob o poder executivo todo o poder de decidir e dispendar as finanças públicas. Ele incumbiu também o poder legislativo de avaliar e aprovar os referidos planejamentos, podendo inclusive editá-los. Os projetos de leis orçamentárias devem

então ser encaminhados aos parlamentares para que deliberem e discutam detalhadamente o orçamento em comissões específicas, podendo inclusive haver audiências públicas com a possibilidade de participação popular.

Após essa deliberação, o projeto deve retornar ao chefe do executivo para que conheça o que foi emendado. Caso rejeite as alterações, o projeto retorna ao poder legislativo. Porém, concordando com os termos, ele faz a sanção do projeto, que é o ato de assiná-lo para que seja publicado nos diários oficiais e passe a vigorar e produzir efeitos de Lei.

3.2.1. Plano plurianual (ppa)

É no plano plurianual que o chefe do executivo registrará seus planos e programas de trabalho para todos os anos de seu mandato, especificando quais projetos terão prioridade e as estimativas de despesas para cada um, bem como expectativas de receitas (Flórido, 1989). Ou seja, nele são definidas as metas da administração pública, orientando onde deverão ser alocados os recursos disponíveis.

Vale considerar que o PPA já começa a nascer na campanha eleitoral, antes mesmo do dia das eleições, quando o então candidato apresenta a população suas intenções e metas nas diversas áreas (saúde, educação, segurança, moraria, urbanismo...).

Assim, o PPA é um importante instrumento de planejamento orçamentário para as despesas governamentais de médio prazo, posto que, dada sua vigência de quatro anos, sua elaboração visará os planos de duração continuada, especificando os programas a serem implantados, bem como as ações e metas a serem postas em práticas ano a ano. Ele também orientará a elaboração das demais leis orçamentárias (Giacconi, 2012).

De acordo com o art. 35, §2º, II do ADCT da Constituição Federal, a proposta do PPA deve ser encaminhada ao legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato do chefe do executivo e retornar para sanção até o fim do referido exercício.

3.2.2. Lei de diretrizes orçamentárias (LDO)

A lei de diretrizes orçamentárias é um instrumento complementar para o orçamento governamental onde são estabelecidos, em consonância com o PPA, os princípios, prioridades e metas da administração pública para o exercício financeiro seguinte, elegendo os projetos (ou etapas) a serem implementados, orientando as ações que serão postas em prática em cada setor, tudo com base nas ações previstas no PPA para o ano em alusão. Fixa também critérios para a elaboração da lei orçamentária anual (Giacconi, 2012).

Quanto aos prazos relativos a LDO, o envio da proposta deve ocorrer até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para a sanção até o encerramento do primeiro período do ano, isso de acordo com o ADCT, art. 35, §2º, II, valendo para a esfera federal.

3.2.3. Lei Orçamentária Anual (LOA)

A lei orçamentária anual, sendo nesse parâmetro a mais específica, apresenta-se como instrumento, não apenas de planejamento, mas também de execução orçamentária. Nela estabelece-se os meios para realização dos fins estipulados nos planos de governo e expressos na LDO e PPA, prevendo os recursos financeiros e sua alocação para o alcance das metas e objetivos planejados (Pereira Júnior, 2016).

Nesse conforme, a LOA tem caráter autorizativo, devendo conter apenas dispositivos relacionados

a previsão de receita e despesa. Aqui o planejamento deve ser muito detalhando, discriminando o órgão que administrará o recurso, quanto de verba foi autorizado, para qual órgão público administrar, vinda de qual fonte de receita.

O prazo estabelecido para o envio da proposta do LOA é o mesmo definido ao PPA, quatro meses. Assim como o prazo para a sanção também será o mesmo, até o fim da sessão legislativa.

3.3. A implementação de políticas públicas no orçamento

Os direitos sociais devem ser prestacionados pelo Estado em todas as esferas governamentais. Porém, em face da limitação de verbas, alguns se fazem mais carentes de efetivação, principalmente considerando o mínimo existencial deve ser evidenciado.

Assim, uma boa administração governamental deve planejar suas ações de modo de garantir que as necessidades públicas serão atendidas e para isso, precisa conhecer o povo e quais direitos lhes tem sido privados em maior grau. Implementar política pública sem um estudo e planejamento prévio nesse sentido não será eficaz. Como abordado, é na elaboração das leis orçamentárias que esses planos e projetos são definidos, bem como a verba direcionada a eles. Nesse ponto, conhecer as fases de estudo das políticas públicas se faz primordial para que os objetivos traçados no orçamento retratem de fato as ações que aquela sociedade necessita.

Nesse cenário, o primeiro passo é o Estado realizar um estudo que informe o diagnóstico dos principais problemas socioeconômicos de determinada região, indicando os setores mais vulneráveis, como forma de orientar o poder executivo na alocação de recursos orçamentários suficientes para desenvolver a política pública capaz de modificar positivamente aquele cenário. Então, o projeto da lei orçamentária já será elaborado de acordo com a necessidade real do povo, o que direciona a uma aplicação adequada dos recursos, sempre visando concretizar o estabelecido na Carta Federal (Pereira Júnior, 2016).

Nessa fase onde o Estado realiza um estudo de levantamento dos problemas socioeconômicos e governamentais que demandam sua atuação é nomeada doutrinariamente por definição da agenda pública. Onde, considerando a escassez dos recursos, aos problemas mais graves em termos de carência e urgência de políticas públicas serão direcionados esforços, ações e recursos cabíveis (Dantas, 2016).

Então, conhecendo as necessidades sociais, inicia-se a fase de deliberação a respeito de quais políticas públicas serão implantadas. Uma vez definido os problemas, levanta-se estratégias possíveis e com base em uma avaliação custo-benefício escolhe-se a melhor de todas, definindo também a quantidade de verba que será direcionada para cada ação (Dantas, 2016).

Uma vez definido o plano de ação na teoria orçamentária, passa a fase de implementação dos projetos pelo órgão público competente e por fim, a avaliação dos resultados alcançados. Aqui, cabe romper com a ineficiência administrativa e omissão. A fiscalização da sociedade, ministério público e até mesmo, do poder judiciário se faz crucial, visto que o Estado não tem margem discricionária para não concretizar o que foi definido na lei orçamentária.

A avaliação dos resultados pode ser realizada em nível de legalidade, conferindo se o que foi estabelecido na lei orçamentária foi concretizado ou em nível de administração, onde analisará a eficiência dos atos. Essa fase também é primordial, tanto para garantir que a administração pública não se ausentará de suas obrigações, como para analisar se as medidas adotadas têm gerado os resultados aguardados.

Vale lembrar que uma efetiva participação popular desde a fase de definição da agenda pública é essencial por estar tratando de interesses imediatos do povo, merecendo dar lugar e voz aos destinatários das

garantias constitucionais. A Constituição Federal prevê que o poder que emana do povo pode ser exercido pelos representantes ou de forma direta. O fortalecimento popular aqui é capaz de modificar inclusive as leis orçamentárias e propiciar resultados coerentes com as reais carências, daí a importância de participação do povo inclusive nos períodos anteriores as votações do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, onde são estabelecidos os programas de governo e aplicação das verbas públicas. Já se faz, então, clara a necessidade de transformação do povo em sujeito político, deixando de ser apenas um mero detentor do direito de voto exercido periodicamente. (Pereira Júnior, 2016).

3.4. Interferência de outros órgãos públicos no orçamento

3.4.1. A Defensoria Pública e o Ministério Público

A Defensoria Pública e o Ministério Público são instituições que atuam nas esferas federal e estadual, constitucionalmente definidas enquanto permanentes e essenciais a função jurisdicional do Estado e incumbidas, dentre outras coisas, de zelar pela democracia, interesses sociais, bem como pelos direitos humanos, individuais e coletivos.

Embora uma das principais atuações do Ministério Público seja judicialmente, enquanto órgão agente ou interveniente, e seja a Defensoria Pública atribuída da função de prestar orientação jurídica aos financeiramente hipossuficientes, ambas as organizações têm poderes para desempenhar seus serviços extra ou judicialmente.

Sendo o Ministério Público o “braço armado da sociedade”, tem o compromisso de agir quando for evidente que a existência dos direitos fundamentais tem sido meramente formal, devendo atuar promovendo as medidas necessárias extra ou judicialmente, com o fim de proteger o bem público. Atuar por esse objetivo de efetivação dos dispositivos constitucionais não é ato discricionário do Promotor de Justiça. Ele deve conceder a devida atenção as denúncias ou reclamações recebidas e proceder dentro dos limites da lei, porém, não restam dúvidas que deverá instaurar procedimento para verificar a violação de direito indisponível da Constituição Federal.

Logo dado o caráter protetivo do bem social que ambas constitucionalmente recebem, depreende-se que podem e devem contribuir ativamente na luta pela efetivação dos direitos sociais, inclusive por meio do orçamento público, pois embora não façam parte do grupo responsável pela formulação das leis, representam os imediatamente beneficiados – ou prejudicados – pelas decisões ali definidas.

Na esfera judicial, tanto a defensoria pública, como o Ministério público ao visualizar grupos sociais privados de seus direitos coletivos podem ajuizar ações civis públicas, conforme ordena o art. 5º, I e II da Lei 7.347 de 1985 (Lei da Ação Civil Pública).

Entretanto, sabe-se que a tramitação processual requer um transcorrer considerável de tempo para chegar a uma decisão que produza efeitos sobre a vida daqueles que estão já estão sendo privados de seu mínimo existencial. Portanto, se faz salutar contar com a atuação dessas organizações também fora das demandas processuais.

É inteiramente possível que a defensoria e o ministério público atuem junto a sociedade na luta pela efetivação dos direitos sociais, sem os quais, muitos são privados do mínimo existencial e de possibilidades de desenvolvimento equiparadas. Além do mais, dado o excelente grau de preparo técnico dos membros dessas instituições, seu apoio extrajudicial participando da mobilização da comunidade em audiências públicas para

discutir e colaborar na votação das leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA), até mesmo saneando as principais necessidades daquele povo e repassando nas assembleias com aparo jurídico de postura e linguagem, resultaria em uma diferença notavelmente benéfica (Pereira Júnior, 2016).

As instituições devem também acompanhar se as despesas têm sido direcionadas da forma que foi estabelecido na lei orçamentária e ajuizar ações civis públicas caso haja necessidade ou veja que valor maior tem sido direcionado a outros projetos, que não a promoção dos direitos fundamentais, declarando inconstitucionalidade da distribuição dos recursos. Tais constatações, por requererem conhecimento jurídico, muitas vezes passará despercebido por outros atuantes do povo. Daí a importância da colaboração conjunta da defensoria e ministério público.

As referidas instituições também devem incentivar a participação social na discussão, implementação e execução do orçamento público principalmente quanto as dotações aplicadas a concretização de políticas públicas. Conscientizar a população, inclusive os integrantes dos poderes legislativo, executivo, acerca de suas obrigações éticas e necessidade de envolvimento com os problemas coletivos, em especial no que se refere a concretização dos direitos fundamentais. Para isso, pode ser promovida palestras ou seminários onde, nesses encontros, se extrairá também os maiores problemas coletivos existentes (Pereira Júnior, 2016).

Reafirmado o que já foi dito, cabe trazer ao estudo em alusão exemplos reais como do Estado de Rondônia, onde o Ministério Público promoveu, em seu edifício-sede, um dia inteiro de programação com o tema “Orçamento Participativo: Gestão Pública e Controle Social”, contando com a presença do procurador-geral de justiça e prefeitos de diversos municípios da região, onde debateram a importância da transparência no orçamento público, o papel do ministério público no controle orçamentário, bem como experiências de regiões que implantaram o orçamento participativo com excelência.

Ressalte-se que é necessária a efetiva participação do promotor de justiça nos atos de definição orçamentária, para que, caso não esteja sendo respeitados os direitos fundamentais, ajuíze imediatamente a medida cabível para sanar a irregularidade.

3.4.2. O ativismo do poder judiciário em matéria orçamentária

No estudo em alusão foram tratados direitos fundamentais positivados no decorrer do texto constitucional. Foi possível constatar previsões inspiradores e coerentes enquanto instituidoras de uma sociedade livre, onde todos poderiam ter acesso a oportunidades equiparadas, a partir de condições básicas de vida como, saúde, alimentação, vestuário e lazer, que afetam física e psiquicamente o ser seriam atendidas.

Percebe-se então que formalmente o texto constitucional atende os principais intentos do Estado Democrático de assegurar o bem-estar e desenvolvimento por meio do exercício de direitos sociais e individuais. Porém, contata-se pela realidade que vivem diversos municípios do País que essas garantias têm sido frutadas.

Diante da busca pela efetivação de direitos formalmente positivados, o Poder Judiciário torna-se parte imprescindível para a concretização desses dispositivos desrespeitados. O magistrado, enquanto intérprete da Lei, deve transformar em ponderações materiais o que só existe na realidade formal. Acrescente-se que a consagração constitucional de princípios como o da dignidade da pessoa humana, resulta na obrigação Estatal de garantir um patamar mínimo de direitos por meio de práticas positivas (Pereira Júnior, 2016).

Nesses termos, a postura ativa que vem sendo incorporada ao Judiciário se justifica pela omissão Executiva e Legislativa, diante de garantias que o Estado tem por essência que proporcionar.

Há quem repudie o ativismo judicial recorrendo ao princípio da separação dos poderes, em gênese

concebido por Montesquieu. Esses enxergam esse posicionamento enquanto excesso de poder dado a um único órgão, o que de fato é desfavorável, segundo o referido princípio. Entretanto, o ativismo judicial deve ser encarado enquanto meio de contrapeso exercido pelo poder judiciário diante do Executivo e Legislativo, o que está em pleno acordo com a teoria de Montesquieu, cada poder deve conseguir frear o outro.

Diante da autonomia financeira da administração pública junto ao legislativo, onde há patente o abuso de poder que viola a Constituição Federal, o ativismo judicial vem interferir em favor do interesse social. A própria Constituição Federal, art. 70; 74, entre outros, autoriza o poder Judiciário de intervir em matéria orçamentária. Bem como jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido tal legitimidade.

Uma jurisprudência que gerou muita repercussão social foi proferida na comarca de Currais Novos, município do estado do Rio Grande do Norte, em 2013, quando uma senhora iniciou um pleito judicial em face do estado para que fosse custeado a ela um procedimento cirúrgico fundamental para seu tratamento de câncer. Diante da situação, o Juiz Marcus Vinícius Pereira Jr constatou que o estado gastava R\$ 16 (dezesesseis) milhões de reais com publicidade institucional e R\$ 11 (onze) milhões de reais estavam sendo investidos em saúde. Indignado, publicou em sua decisão ordenando o bloqueio dos recursos que estavam sendo demandados para propaganda e transferindo-os para a saúde pública.

Na situação supracitada percebe-se que não foi o Executivo ou Legislativo, eleitos pelo povo para representação, quem buscou atender os anseios da sociedade, bem como analisar qual era a necessidade da população e o que deveria ser priorizado para garantir que o mínimo existencial e o direito social ser provido, mas sim o Judiciário.

Não se vê como benéfica a intervenção do poder judiciário se a motivação foi arbitrariamente substituir os outros poderes em suas funções regularmente atendidas. Todavia, havendo violação constitucional evidente pelo legislador ou administrador, é legítima e necessária, sem prejuízos da separação dos poderes, a atuação do poder judiciário.

4. Orçamento participativo: a benéfica intervenção social nas decisões públicas

Diante da omissão da preocupação estatal em promover aos seus cidadãos um mínimo existencial, o povo frequentemente recai em esquecer ou não se interessar em conhecer seus direitos. O fato de haver uma previsão constitucional que lhes reserva direitos no caráter de fundamentais, ou seja, basilares, essenciais, já não tem sido suficiente para promover esperança ou vislumbre de melhorias nas as regiões onde vivem.

Ocorre que desesperançosos com seus líderes políticos que tem governado de forma arbitrária, tornando a determinação constitucional em mera realidade formal, o povo tem restringido o exercício de sua cidadania ao dia de eleições periódicas, pois já não vislumbram melhorias ao seu alcance.

Porém muito ainda pode ser feito. A verdadeira efetivação dos direitos individuais e coletivos se constrói por meio da soma de esforços de uma administração pública e sociedade politicamente engajada.

Diversas alternativas também vêm sido discutidas no âmbito orçamentário, que também teve alterações no modo de ser feito ao longo dos anos. A estrutura que vem sendo buscada nos últimos vinte anos, inclusive em âmbito federal, e têm trazido resultados positivos aos municípios que a implantaram é o orçamento participativo, onde a voz e o poder de decidir é dividido em prática com a sociedade.

O site do governo Federal traz uma definição elucidativa quanto ao orçamento participativo, qual seja:

Orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as

prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade (BRASIL).

A participação social nas discussões relativas ao planejamento concretizador de políticas públicas é fundamental para legitimar de tais projetos. As definições das ações que devem ser executadas com prioridade, devem partir da efetiva participação popular, visto que são os interessados imediatos e maiores conhecedores da carência que vivenciam. (Pereira Júnior, 2016).

Além de saberem com maior propriedade quais as necessidades mais urgentes de seus bairros e constituírem o objetivo maior dos direitos fundamentais, o povo é parte significativa na receita pública mediante o pagamento dos impostos. Logo, se faz legítima e demasiadamente útil a colaboração da sociedade nas definições da alocação da verba pública.

Como já foi abordado no estudo em alusão, as deliberações orçamentárias iniciam no poder executivo e são enviadas ao poder legislativo para avaliação, sendo que nesse processo, diversas reuniões e assembleias são agendadas para discutir cada tema ou parte do orçamento, visto que, como trata de toda a verba pública e áreas de investimento, muito tem a ser decidido.

A implantação da participação popular nesse processo demanda uma estrutura de organização social, onde o povo pode distribuir-se enquanto sociedades de bairros, organizações de classes, movimentos comunitários, etc, de forma que consigam organizar o que desejam que seus governantes implementem no orçamento.

Nesse contexto participativo do orçamento, mantém-se o trâmite original das Leis Orçamentárias na forma definida constitucionalmente, bem como pela Lei 4.320/64, havendo formulação do Plano Plurianual (PPA) no primeiro ano de cada mandato do poder executivo, bem como da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) anualmente.

Mantém-se também a existência de etapas sucessivas e um encadeamento lógico na tomada de decisões, partindo da etapa de discussão e elaboração do orçamento público pelo executivo, onde identificam-se as necessidades regionais e disponibilidades de recursos, bem como formulam-se os programas de trabalho e a alocação da receita de acordo com as prioridades de governo; apreciação do poder legislativo e continua com a execução e fiscalização, atentando se as ações definidas estão sendo devidamente postas em prática e, por fim, a avaliação do orçamento, quando analisam se os resultados alcançados correspondem as metas estabelecidas (Gonçalves, 2005).

A alteração pretendida para que ocorra a implantação da participação popular, é que antes mesmo do chefe do executivo elaborar o projeto de lei que enviará ao legislativo, sejam promovidas assembleias abertas a população, onde o povo possa tomar conhecimento dos projetos que o administrador público pretende implantar, bem como tenham voz para opinar e apresentar as necessidades que têm carecido em todas as áreas de atuação, tais como saúde, educação, até mesmo obras públicas. Nessa modalidade a população pode interferir por meio de tomada de decisões coletivas, proporcionando saneamento dos problemas, atendimento às prioridades e o melhor aproveitamento dos recursos públicos, permitindo a efetivação de objetivos sociais de forma mais certa e duradoura (Gonçalves, 2005).

É fato que para o efetivo aproveitamento da utilidade do orçamento participativo demanda o engajamento da população, não deixando de ir as assembleias, utilizando o espaço de voz que terão e de fato levando propostas aos governantes; ao passo que ter como representantes políticos, um corpo moralizado.

Nas deliberações públicas, é válido estabelecer um quórum mínimo de presença popular, contar com representantes dos poderes executivo e legislativo, bem como membros da defensoria e ministério público.

Com a implementação do orçamento participativo, é notório que ocorre entre o povo um resgate da cidadania, visto que passam a exercer sua condição cidadã como instrumento para promover uma transformação na relação Estado-Sociedade. O indivíduo resgata a ideia de que é sujeito suficientemente digno de ser respeitado pelo poder público, que faz parte de um todo social que não é regido apenas por vontades arbitrárias individuais de pequenos grupos superiores. Percebe-se uma conscientização inclusive, em última instância, de que o espaço público também lhe pertence (Gonçalves, 2005).

O orçamento participativo leva a comunidade ao caminho do aperfeiçoamento político, pois a sociedade civil organizada assume papel ativo, passando a ser agente, não apenas um mero espectador, enquanto os parlamentares deixam de decidir sobre as finanças e ações governamentais sozinhos e precisam ainda mais, buscar o que de fato será melhor para o bem social, visto que estarão sendo fielmente analisados.

Nas cidades em que há rotineira participação do público em sessões da Câmara, o nível de comprometimento e produtividade dos vereadores cresce. Pressionados pelas manifestações dos seus eleitores, os vereadores estudam com mais afinco as proposições e são raros os casos de projetos exóticos, ficando priorizadas as verdadeiras necessidades dos cidadãos (Gonçalves, 2005).

Em 2001, uma pesquisa realizada com representantes do legislativo da região da Grande Vitória, no Estado do Espírito Santo, onde há utilização a participação popular na elaboração do orçamento, revelou que todos concordam que o orçamento participativo contribui para a qualidade do orçamento. Os referidos líderes também apontaram como benefícios da participação social “o cidadão participar diretamente das deliberações; a população sabe quais são as necessidades de cada bairro, logo ajuda a identificar os problemas; a sociedade colabora com a escolha de onde deve ser investido; contribui para que a gestão pública atenda a vontade do povo; há um melhor direcionamento dos recursos; investimento na comunidade, bem como distribuição das ações e obras de acordo com a necessidade de cada bairro; o prefeito fica sabendo das necessidades do município; a certeza de acertos na gestão é maior; a eficiência da prefeitura aumenta; há maior transparência na alocação e uso das verbas .

No Brasil, a participação popular no orçamento tem sido adotada por diversos municípios, tomando uma conotação mais consistente na última década, tornando-se uma bandeira sustentada por alguns estados e já tendo sido discutida inclusive em esfera federal (Gonçalves, 2005).

O exemplo mais exaltado, que já se tornou referência para o mundo é o do município de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Lá as decisões sobre o destino do orçamento público são delineadas com a população desde 1989. Anualmente, 45 mil pessoas reúnem-se em dezesseis plenárias regionais e seis plenárias temáticas, com o objetivo de apresentar demandas, analisar as prioridades de acordo com os critérios previstos no regimento do orçamento participativo (Gonçalves, 2005).

No município de Guarulhos (SP), o povo também decide junto aos governantes o que deve ser priorizado no orçamento. Para as plenárias regionais exige-se um quórum mínimo de participação da população e as votações são abertas para todos os moradores da região acima de dezesseis anos de idade. O município de Barra Mansa, no Rio de Janeiro, também tem vivenciado essa experiência e constatado enormes vantagens para a população e para o executivo, desde 1990 (Gonçalves, 2005).

Vale evidenciar também o estado do Espírito Santo onde há 15 anos vários municípios têm desenvolvido experiências com o orçamento participativo, aperfeiçoando seus mecanismos a cada gestão, em especial as

regiões de Vitória, Boa Esperança, Vila Velha, Vila Valério, Cariacica, Serra e Viana. Embora a implementação em cada local tenha se dado de forma particular, todos afirmam que são vantajosos os resultados obtidos com esse trabalho de participação popular, tanto que incluíram em suas leis municipais, tomando como referência a Lei 4.320/64 para criar seus próprios instrumentos legais que regulamentem a forma mais eficaz de desenvolver a participação social junto a administração pública, como é o caso da lei 5.165/2000 promulgada pela prefeitura municipal de Vitória e a lei 1.788/94 do município da Serra (Gonçalves, 2005).

Portanto, para a administração pública, implementar o orçamento participativo é reconhecer que os moradores dos bairros são mais que eleitores e contribuintes. São também protagonistas no processo de construção da cidade desejada. Quando a população participa do orçamento popular comparecendo às assembleias, os moradores e seus representantes tem nas mãos a oportunidade de apontar novas e reais necessidades, definir as prioridades e planejar o futuro de cada bairro, onde a realidade pretendida pelo constituinte originário fica mais próxima, sendo os direitos sociais devidamente prestacionados com políticas públicas eficazes e transformadoras.

4. Conclusão

O constituinte federal de 1988 ansiava que nenhum brasileiro vivesse sob condições desumanas, sua preocupação era além de manter a vida, promover a dignidade. Nesse contexto estabeleceu os direitos sociais, dentre eles educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, entre outros. As referidas garantias receberam relevância tamanha que é considerado que elencam o mínimo existencial, merecendo ter a mesma eficácia das normas constitucionais de aplicabilidade imediata, logo, estando no topo das prioridades a serem atendidas pela administração pública.

Entretanto, o cenário de fome, miséria e desemprego vivenciado por tantos tem feito com que os direitos sociais sejam garantias ineficazes e os administradores públicos tem utilizado o argumento da reserva do possível, que se refere a limitação natural das verbas, para justificar a ausência de investimento nessas áreas. Isso por que o modo de retirar os direitos sociais do papel e trazê-lo a realidade é por meio das políticas públicas e para tanto, o que impacta no orçamento da administração. Ocorre que é imprescindível entender que o homem é a razão de existir do Estado. Logo, se faz ilógico imaginar um Estado que não promove o bem-estar de seu povo, que suportando a ausência de saúde, educação, alimento e moradia, deixa também de viver.

De fato, os recursos não são infinitos, tendo, portanto, seu limite. Tendo em vista que o orçamento público é um instrumento técnico e jurídico, se faz necessário entender a elaboração e implementação do orçamento público, para por fim, otimizá-lo, aplicando nas áreas de maior necessidade. Compreende-se por tanto que o orçamento se elabora por meios legislativos, sendo a administração pública, gestora da verba, responsável pela elaboração do projeto de lei e o poder legislativo encarregado de analisa-lo. De forma a promover o planejamento e otimização dos recursos, é estabelecida as metas de atuação para quatro anos com o plano plurianual e para o ano seguinte com a lei de diretrizes orçamentárias. Na lei orçamentária anual especifica-se a alocação dos recursos para o alcance dos objetivos planejados.

Mesmo ocorrendo esse trâmite entre os poderes executivo e legislativo, o poder judiciário não deve ficar a parte da matéria orçamentária. Podendo atuar por meio de seus órgãos como a Defensoria Pública ou até mesmo através do ativismo de seus juizes para certificar que os planejamentos serão devidamente seguidos e que os recursos têm servido para atender devidamente as necessidades da população.

Se faz também interessante que os próprios cidadãos façam parte das decisões relativas ao orçamento, visto que são os protagonistas que vivem o cenário de ausências, podendo elencar com maior propriedade quais são as maiores necessidades suportadas. Nessa proposta, municípios brasileiros já têm adotado o orçamento participativo, que vem se mostrando um eficaz instrumento de democracia, permitindo que o cidadão seja parte decisória quanto aos destinos de sua cidade. A partir dessa atuação, o investimento se faz de forma prioritária e as políticas públicas financiadas aproximam a população da realidade até então utópica descrita nos papéis da Constituição Federal.

Referências

Amico, C. C. (2016). *Direitos fundamentais sociais e orçamento público: das escolhas político-administrativas ao controle de constitucionalidade concentrado*. 2016. 203 fs. Dissertação (Mestrado em Direito)– Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal,

Baleeiro, A. (1998). *Uma introdução à ciência das finanças*, 15 ed., Editora Forense, Rio de Janeiro.

Brasil. *O que é orçamento participativo?* (Acessado em mar. 2017) <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-orcamento-participativo>.

Dantas, F. P. F. (2016) *Direitos sociais no Brasil: desafios e mecanismos para a sua concretização*, 1 ed, Juruá Editora, Curitiba.

Flórido, L. A. I., Martins, J. A. de O. & Troncoso, J. T. y. (1989) *Direito financeiro – finanças públicas – problemática da dívida pública – diretrizes orçamentárias*, 2 ed, Renovar, São Paulo.

Esaf. (2009) *Gestão democrática e controle social dos recursos públicos - programa nacional de educação fiscal*, 4 ed, ESAF, Brasília.

Giaconomi, J. (2011). *Orçamento Público*. 16 ed, Atlas, São Paulo.

Gonçalves, H. L. (2005). *Uma visão crítica do orçamento participativo*, 1 ed., Lumen Juris, Rio de Janeiro.

Pereira Júnior, M. V.. (2016) *Fundo da infância e adolescência (FIA) – Aspectos teóricos e práticos: da implementação à execução – Uma alternativa constitucional à redução da maioria penal*, 1 ed, IFRN Editora, Natal,.

Pereira, J. M. (2010) *Finanças Públicas – a política orçamentária no Brasil*, 5 ed., Atlas, São Paulo.