

MARCELO ARNO NERLING

**A BUROCRACIA CEDE ESPAÇO:
A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA
COMO REQUISITO À OBTENÇÃO
DO GRAU DE MESTRE.
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA.**

Orientador: Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar

Co-Orientador: Prof. Dr. Sérgio Urquhart Cademartori

FLORIANÓPOLIS

1997

MARCELO ARNO NERLING

**A BUROCRACIA CEDE ESPAÇO:
A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA
COMO REQUISITO À OBTENÇÃO
DO GRAU DE MESTRE.
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA.**

Orientador: Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar

Co-Orientador: Prof. Dr. Sérgio Urquhart Cademartori

FLORIANÓPOLIS

1997

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO


A dissertação: **A BUROCRACIA CEDE ESPAÇO: A EXPERIÊNCIA DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**


Elaborada por: **MARCELO ARNO NERLING**

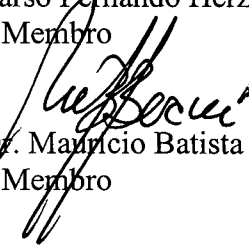
e aprovada por todos membros da Banca Examinadora, foi julgada adequada para a
obtenção do título de **MESTRE EM CIÊNCIAS HUMANAS – ESPECIALIDADE
DIREITO**

BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar
Orientador


Prof. Dr. Sérgio Urquhart Cademartori
Co-Orientador


Prof. Tarso Fernando Herz Genro
Membro


Prof. Dr. Maurício Batista Berni
Membro

Prof. Dr. Indio Jorge Zavarizi
Suplente

Coordenador do Curso: Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar


Florianópolis, 15 de Dezembro de 1997.

“A aprovação do presente trabalho acadêmico não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e do CPGD/UFSC à ideologia que o fundamenta ou que nele é exposta.”

DEDICATÓRIA

Ao meu Pai, Prof. Otto Frederico Nerling, que me instigou ao mundo das letras, plantou árvores nas quais colhemos frutos e, pelo período que esteve entre nós sempre teve a coragem de indignar-se com a corrupção e os mandos autoritários.

AGRADECIMENTOS

A maioria das dissertações de Mestrado possuem uma primeira folha com o título do trabalho, seu autor, seus orientadores, passando em seguida para outra página que declara a nominata dos membros da Banca Examinadora. Possui também um sumário, uma introdução, alguns capítulos e uma conclusão. Nesta estrutura observada, nos encontramos precisamente na fase dos agradecimentos precedidos de uma dedicatória. É mais do que devido o agradecimento àqueles que formaram uma ampla e variada rede de apoio ao longo de diversas fases do Mestrado, que se conclui com a defesa pública da dissertação. As omissões a pessoas ocorrerão e não há como justificá-las. Porém, é mais do que devido o agradecimento a algumas pessoas por essa contribuição.

Menciono inicialmente meu orientador, Prof. Ubaldo Balthazar e meu co-orientador Prof. Sérgio Cademartori, ambos, dedicados mestres e fiéis incentivadores. Nesta esteira recordo dos demais Professores e Servidores do CPGD e da UFSC.

Minha gratidão aos membros da Banca Examinadora, composta com os orientadores e a presença dos Professores Maurício Berni, sábio interlocutor e Tarso Genro, que ofertando seu notório saber cada vez mais consolida-se como um homem que vive para a política, sem precisar viver dela.

Meu agradecimento a Universidade da Região Noroeste do Rio Grande do Sul (UNIJUI), pelo financiamento e apoio pessoal recebido já muito antes do mestrado, por parte dos professores, servidores e alunos daquele estabelecimento de ensino superior.

Agradeço também aos que mantêm vivo o PICD/CAPES, uma vez que sem o ensino público e gratuito esta empreitada teria sido mais ácida e dificultosa.

Para além do âmbito institucional também é possível encontrar talentos dispostos ao auxílio. Assim, começo lembrando a Casa, com irmãos assessores: Sandra Ligian e Marlon Adriano. À “Muti”, Diane Nerling e “Oma”, Erna Figur, pelo apoio logístico: Mãe maravilhosa e Avó atenciosa! Ao Mário Konrad, Marcos Daniel, Maria Andréia e José Ricardo Nerling, pelo estímulo constante.

Na segunda Casa, o companheirismo de Adriana de Souza Kuchenbecker, parceira de agradáveis momentos e estudiosa aplicada, aliado ao conhecimento da história que nos contam Néelson e Clarice Kuchenbecker.

Aos amigos: no pensamento ficou a lembrança que um outro lembrou. Boas lembranças dos moradores e transeuntes da república Santa Mônica; dos companheiros Argemiro Martins, Luiz Bráulio Benitez, Eliana Benvegno; Luiz Henrique Cademartori, Vânia Reis Paz, Samyra Napolini, Marco Antônio Tura, Luís Sérgio Lopes, Otávio Dutra Vieira, Nei Arruda, Antonio Graça Neto, João Bertazo, Fernando Bertoldo, Ênera Bueno.

Por fim, um agradecimento a todos aqueles que pensam e fazem acontecer o Orçamento Participativo de Porto Alegre, tornando-o um modelo de condução da gestão pública e povoando nosso imaginário com novas possibilidades de atuação no cenário político.

RESUMO

A presente dissertação de mestrado estuda a possibilidade de novas experiências políticas ao nível da burocracia do Estado. Desenvolve um “estudo de caso” a partir da experiência da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, denominada “Orçamento Participativo”, em que a estrutura da burocracia municipal cedeu espaço para a realização de uma experiência política, cujo desenvolvimento se manifesta através de um processo de preparação das leis plurianuais, orçamentos anuais e sua tradução no plano de investimentos. Trata-se de um processo de planejamento no qual o governo local compartilha das decisões de sua competência com as associações comunitárias, especialmente com um conselho formado por membros eleitos nas assembleias públicas realizadas em 16 regiões administrativas, nas quais foi dividida a cidade, e em 5 Plenárias Temáticas.

A revisão da literatura enfoca 3 premissas básicas sob as quais descansa o conteúdo da dissertação

A primeira, contida no Capítulo I, preocupa-se em compreender a organização burocrática, uma vez que é com base nesse “tipo” que se estrutura a Administração Pública.

A segunda premissa preocupa-se com o Orçamento Público. Para tal, o Capítulo II promove sua característica evolutiva comentando seus aspectos político, econômico, administrativo e técnico. O capítulo III cuida com exclusividade do aspecto jurídico, informando os princípios e normas da matéria.

Por fim, destacamos a experiência de participação popular na elaboração do Orçamento Público, acentuando sua possibilidade de realização face à

utilização da burocracia que, cedendo espaços, permitiu uma nova engenharia política de recepção das prioridades da comunidade: o Orçamento Participativo. Sua descrição compreende: a) histórico e conceitos operacionais; b) demonstração esquemática da estrutura, calendário e processo; c) reuniões e critérios de atendimento das demandas. É o que se abstrai dos Capítulos IV e V.

Como conclusão, o autor sustenta que a experiência do Orçamento Participativo: (I) É fruto de uma decisão política que soube utilizar-se da burocracia; (II) tem legitimidade e não fere os princípios, normas e regras do Direito; (III) é um modelo de planejamento que envolve o Governo e a comunidade organizada.

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Magisterarbeit untersucht die Möglichkeit neuer politischer Erfahrungen im Bereich der staatlichen Bürokratie. Sie versiert über eine "Falluntersuchung", ausgehend von der Praxis der Munizipalpräfektur Porto Alegre, genannt "Gemeinschaftliches Haushaltsplan", in dem die Struktur der munizipalen Bürokratie gewichen ist vor der Realisierung einer politischen Erfahrung, die sich in den letzten Jahren als ein Prozeß von mehrjährigen Gesetzen, jährlichen Haushaltsplänen und ihre Anwendung in den Investitionsplänen entwickelt hat. Es handelt sich um einen Planungsprozess, in dem die örtliche Regierung bei Entscheidungen ihres Belanges mit den Bürgerinitiativen zusammenarbeitet,, besonders durch einen Rat, der sich aus in öffentlichen Sitzungen gewählten Vertretern aus 16 Verwaltungsgebieten, in die Stadt unterteilt wurde, zusammensetzt, und aus fünf Thematischen Sitzungen.

Der literarische Teil behandelt drei Basisvoraussetzungen, auf denen der Inhalt der Abhandlung beruht.

Die erste, im 1. Kapitel enthalten, versucht, die bürokratische Organisation zu begreifen, da die öffentliche Verwaltung auf diesem "Typus" basiert.

Die zweite Voraussetzung handelt vom öffentlichen Haushaltsplan. Dazu entwickelt das II. Kapitel die politischen, wirtschaftlichen, wirtschaftlichen, verwaltungsmässigen und technischen Aspekte.

Das III. Kapitel handelt ausschliesslich vom juristischen Aspekt, wo es um Prinzipien und Normen des Haushaltsfaches geht.

Schliesslich heben wir die Zusammensetzung des Haushaltsplanes hervor, und maachen besonders aufmerksam auf die Möglichkeit der Verwirklichung desselben

mit Hilfe der Bürokratie, die, indem sie flexibler wurde, eine neue politische Strukturierung in Bezug auf den Gemeinschaftlichen Haushaltsplan ermöglichte. Ihre Beschreibung enthält: a) schematische Demonstrierung der Struktur, Zeitablauf und Prozess; c) Versammlungen und Kriterien für die Realisierung der Notwendigkeiten. Das ist der theoretische Teil des IV. und V. Kapitels.

Als Abschluss behauptet der Autor, dass der Gemeinschaftliche Haushaltsplan: (i) Ergebnis einer politischen Entscheidung ist, die die Bürokratie zu wissen genutzt hat; (ii) Legitimität besitzt, und nicht die Prinzipien, Normen und Regeln des Rechtes angreift; (iii) ein Planungsmodell ist, das die Regierung und die organisierte Gemeinschaft miteinbezieht.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
1. BUROCRACIA: DOMESTICANDO O MONSTRO PARA SERVIR MELHOR ÀS PESSOAS	
1.1 INTRODUÇÃO	9
1.2 APANHADOS INTRODUTÓRIOS AO PENSAMENTO DE MAX WEBER	9
1.3 SOBRE AS FORMAS DE DOMINAÇÃO LEGÍTIMA EM WEBER..	20
1.4 A DOMINAÇÃO LEGAL COM ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA	24
1.5 BUROCRACIA: DOMESTICANDO O MONSTRO PARA SERVIR MELHOR AS PESSOAS	27
1.6 BUROCRACIA E SABER TÉCNICO ESPECIALIZADO.....	38
1.7 UMA POSIÇÃO CRÍTICA À BUROCRACIA	42
1.8 CONCLUSÃO	48
2. DESENVOLVIMENTO EVOLUTIVO DO ORÇAMENTO PÚBLICO	
2.1 INTRODUÇÃO	50
2.2 O CARÁTER ETIMOLÓGICO E O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO EVOLUTIVO DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	50
2.2.1 O SENTIDO QUE SE IMPRIME A PALAVRA ORÇAMENTO..	51
2.2.2 ORIGEM DO ORÇAMENTO PÚBLICO	53
2.2.3 O REINO DE PORTUGAL E SUA BASE DE LEGITIMIDADE .	59
2.3 ASPECTOS RELEVANTES DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	62
2.3.1 O ORÇAMENTO NO SEU ASPECTO POLÍTICO	64
2.3.2 O ASPECTO ECONÔMICO DO ORÇAMENTO.....	68
2.3.3 O ASPECTO ADMINISTRATIVO DO ORÇAMENTO.....	70
2.4 MODALIDADES TECNO-ORÇAMENTÁRIAS.....	72
2.4.1 ORÇAMENTO FUNCIONAL	74
2.4.2 ORÇAMENTO DE DESEMPENHO.....	76
2.5 CONCEITO E ETAPAS DO ORÇAMENTO PROGRAMA.....	78
2.5.1 IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PROGRAMA NO CASO BRASILEIRO	82
2.5.2 FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS PARCIAIS DO ORÇAMENTO-PROGRAMA	86

2.6 CONCLUSÃO	90
3. NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO	
3.1 INTRODUÇÃO	93
3.2 PECULIARIDADES E CONTROVÉRSIAS DO ORÇAMENTO	93
3.3 FASES E CONCEITOS BÁSICOS	97
3.4 PRINCÍPIOS DE DIREITO ORÇAMENTÁRIO	100
3.4.1 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	102
3.4.2 PRINCÍPIO DA ANUALIDADE	105
3.4.3 PRINCÍPIO DA UNIDADE	108
3.4.4 PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE.....	111
3.4.5 PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE.....	114
3.4.6 PRINCÍPIO DA PROGRAMAÇÃO.....	117
3.4.7 PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO.....	119
3.4.8 PRINCÍPIO DA NÃO-VINCULAÇÃO.....	120
3.4.9 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	121
3.4.10 PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE ORÇAMENTÁRIA.....	122
3.5 TIPOS DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS.....	123
3.5.1 LEI PLURIANUAL.....	124
3.5.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	126
3.5.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.....	127
3.6 A FORMAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS.....	129
3.7 CONCLUSÃO	133
4. O INÍCIO DA EXPERIÊNCIA	
4.1 INTRODUÇÃO	135
4.2. O ESTUDO DE UMA EXPERIÊNCIA.....	136
4.3 ALGUMAS CATEGORIAS BÁSICAS.....	136
4.3.1 ESTRUTURA INSTITUCIONAL.....	137
4.3.2 ORGÃOS DE PARTICIPAÇÃO	140
4.3.3 AGENTES EXTERNOS DE PARTICIPAÇÃO	143
4.4. PERSPECTIVA HISTÓRICA DA CONSTRUÇÃO	
DEMOCRÁTICA EM PORTO ALEGRE	145
4.5 CONCLUSÃO	158

5. ESTRUTURA BÁSICA E PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO	
5.1 INTRODUÇÃO	160
5.2 A ESTRUTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.....	161
5.2 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	168
5.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:UMA NOVA TÉCNICA ORÇAMENTÁRIA.....	174
5.4 ENTREGA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA AO LEGISLATIVO E A ELABORAÇÃO DO PLANO DE INVESTIMENTOS.....	183
5.5 BREVE ANÁLISE JURÍDICA DO OP	185
5.6 UMA CRISE DE LEGITIMIDADE OU RE-LEGITIMIDADE?	197
5.7 CONCLUSÃO	201
CONSIDERAÇÕES FINAIS205
ANEXOS	208
REFERÊNCIAS	
BIBLIOGRAFIAS.....	212

INTRODUÇÃO

A escolha do tema da dissertação guarda íntima relação com sua atualidade. O **Orçamento Participativo**, tomado como uma experiência de governo, que se inicia em 1989 na cidade de Porto Alegre, suscita a necessidade de compreendê-lo, enquanto uma **prática de gestão pública municipal**.

Trata-se de uma experiência inovadora, revestida de um duplo aspecto. O primeiro é que a cidade de Porto Alegre tem uma tradição de ser implacável com seus Administradores, uma vez que em nenhum momento de sua história elegeu o sucessor do mesmo partido do governo; tradição essa que se rompe com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo no ano de 1989 e sua manutenção pelo terceiro mandato consecutivo. Esse primeiro fator imprime uma base de **legitimidade** ao governo. O segundo aspecto diz respeito ao **reconhecimento** que se lhe atribui tanto ao nível **nacional** como **internacional**, uma vez que o Orçamento Participativo foi escolhido como uma das 40 práticas de administração pública municipal, dentre 600 habilitadas na “Habitat II”, que é a Segunda Conferência da ONU sobre as Cidades, realizada em Istambul no período de 3 a 14 de junho de 1996.

Pode a dúvida do leitor recair sobre a seguinte questão: trata-se de uma dissertação política ou científica? A resposta deve ser encontrada na firme colocação de Eco, segundo o qual:

Pode-se fazer uma tese política observando todas as regras de cientificidade necessárias [...] ela será científica na medida em que documentar, de modo público e controlável, a minha experiência e permitir a alguém refazê-la, quer para obter os mesmos resultados, quer para descobrir que os acrescentados haviam sido casuais e de fato não se deviam à minha intervenção, mas a outros fatores que não considere. [...]

Nesse sentido, vê-se que não existe oposição entre tese científica e tese política. Por um lado, pode dizer-se que todo trabalho científico, na medida em que contribui para o desenvolvimento do conhecimento geral, tem sempre um valor político positivo (tem valor negativo toda ação que tenda a bloquear o processo de conhecimento); mas, por outro, cumpre dizer que toda empresa política com possibilidade de êxito deve possuir uma base de seriedade científica.¹

O pressuposto lógico da pesquisa está na convicção de que o conhecimento da burocracia e, conseqüentemente, das categorias que a informam torna possível a realização de experiências inovadoras na gestão pública.

O caso do Orçamento Participativo é tomado como paradigmático. Porém, para chegarmos a ele, precisaremos percorrer um caminho que auxilie a compreensão de algumas categorias que o informam. São as seguintes as categorias básicas utilizadas para estudo e compreensão do tema: Poder, Dominação, Burocracia, Governo, Orçamento Público, Planejamento, Técnica Orçamentária, Legalidade e, por fim, Estruturas, Agentes e Técnica do Orçamento Participativo.

Os conceitos operacionais de tais categorias encontram-se depositados ao longo do texto, nos momentos oportunos, de forma seqüencial.

Considerada a relevância do objeto do presente trabalho, o **objetivo** é contribuir para o entendimento de que a burocracia pode servir a quem souber “apropriar-se” dela.

Neste sentido, lançamos luzes que nos permitam compreender os seguintes problemas: Qual o sentido que se atribui à burocracia? Qual o precedente: a burocracia ou a prática do orçamento público? Qual é a importância do Orçamento Público para a burocracia? Quais os princípios que informam o governo na realização do processo orçamentário? O Orçamento Participativo tem fundamento racional-legal? A burocracia pode permitir

¹ ECO. Humberto. Como se faz uma tese. p. 24-25

mecanismos institucionais que recebam os “conselhos” dos cidadãos e não somente o “auxílio” emanado do tributo? Como garantir a sintonia entre vontade popular, realidade social, planejamento e norma jurídica? As respostas às questões formuladas podem ser encontradas no corpo do texto e finalmente na conclusão.

Importa registrar que frente ao necessário recorte que o propósito da dissertação nos impõe, deixaremos de observar alguns conceitos que guardam uma próxima relação com o tema. Entre eles figuram a Democracia, Cidadania e Espaço público não-estatal.

O método utilizado será preponderantemente indutivo, eventualmente, dedutivo. A técnica utilizada é a pesquisa bibliográfica e experiência empírica como participante de parte do processo do Orçamento Participativo.

A estrutura e desenvolvimento da dissertação compreende a introdução, cinco capítulos e as considerações finais. Uma vez que cada capítulo possui uma introdução e uma conclusão, neste momento, faremos uma breve referência à estrutura de cada capítulo.

No primeiro capítulo, intitulado “Burocracia: domesticando o monstro para servir melhor às pessoas”, predomina o pensamento de Max Weber.

Cuidaremos, nesse primeiro momento, de estabelecer algumas categorias sociológicas formuladas por Weber, em especial o tipo ideal de burocracia, que será abordado a partir de sua origem para chegar a uma unicidade conceptual e aos seus princípios. Destes, destacaremos o saber técnico profissional especializado, que encarna a figura do administrador burocrático. Finalizaremos este capítulo com um contraponto de matriz marxista recolhido de Isaac Deutcher.

O segundo capítulo recebe como título: “O desenvolvimento evolutivo do orçamento público”. Acentuaremos a evolução da prática orçamentária, desde a Idade Média até o movimento constitucionalista que fundamenta o Estado

moderno, no que se refere à cobrança de tributos e o destino destes. Informa ainda alguns aspectos desta prática no que tange ao seu sentido de legitimidade - tributos consentidos - e partes envolvidas.

O terceiro capítulo prende-se de forma predominante ao aspecto jurídico do orçamento público. Quer saber se o orçamento público é lei ou mero ato da Administração Pública. Preocupa-se, como se verá, em informar os princípios que pautam a atuação do governo no que tange à prática orçamentária, as fases desta prática e os tipos e a formação das leis que informam a matéria em tela.

O quarto capítulo trata diretamente do objeto de estudo, uma vez que situa o Orçamento Participativo entre duas formas de compreender os acontecimentos que o cercam. Para alguns, os mecanismos institucionais de participação popular na tomada de decisões do governo, traduzidos esses no orçamento público, aderem às práticas orçamentárias modernas, que aceitam novas formas de organizar, elaborar e tornar público o orçamento municipal. Para outros, a prática do Orçamento Participativo permite formular novos conceitos de teoria política, uma vez que permitem a radicalização democrática das decisões do Estado. Dentre esses, destaca-se Tarso Genro. Uma vez que o trabalho privilegiou o aspecto técnico, recai atenção preponderante sobre a estrutura institucional, os órgãos e agentes do Orçamento Participativo, no que se aproxima da primeira fórmula proposta, sem no entanto deixar de abordar a segunda posição.

O quinto e último capítulo observa o Orçamento Participativo na forma como se desenvolve em nossos dias. Acentuaremos o aspecto organizacional da Prefeitura de Porto Alegre, destacando a estrutura político-administrativa e o processo de participação da comunidade no planejamento municipal. Destacaremos a estrutura básica e o processo de participação na elaboração e controle do Orçamento Público naquele Município. Buscaremos também salientar a legalidade ou não do Orçamento Participativo. O capítulo se encerra fazendo

coro com os que entendem que a necessária legitimidade do Estado já não se basta com a democracia participativa, carecendo tal legitimidade de um novo desenho ou nova engenharia institucional que amplie as possibilidades de conselho da comunidade para o governo, para além do voto. O final deste capítulo, portanto, acena com a possibilidade de estudos futuros.

Finda a dissertação, restarão as considerações finais, que se limitam a resgatar as premissas que apontam e justificam a importância do “conhecer” a burocracia, no sentido de formação de novos mecanismos de participação nas decisões e controle do governo, como resultado de novas experiências que busquem dar um novo sentido de legitimidade ao Estado.

CAPÍTULO I

BUROCRACIA: DOMESTICANDO O MONSTRO PARA SERVIR MELHOR ÀS PESSOAS

1.1 INTRODUÇÃO

O presente Capítulo cuida de estabelecer o marco conceptual da Dissertação, a saber: a burocracia. Tal investigação se inicia destacando algumas categorias sociológicas que embasam o pensamento de Max Weber, uma vez que se lhe atribui a formulação do termo burocracia. Elucidada a origem da terminologia proposta e fundamentada a forma de sua utilização enquanto método de pesquisa, passaremos a detalhar as noções que se atribuem ao termo burocracia assim como suas principais características. O termo seguinte destacará o saber técnico especializado enquanto uma das características mais marcantes da burocracia. O tópico final apresenta um contraponto à noção atribuída ao termo burocracia, uma vez que destaca uma leitura marxista do termo adotado como categoria central da Dissertação.

As categorias sociológicas weberianas auxiliam nos fundamentos da pesquisa, assim como contribui o Direito, a Administração, a Ciência Política, a História. Este trabalho pretende auxiliar no conhecer do *complexo social*, para além de uma fragmentalização científica e departamentalizada tão claramente vivida em nossas universidades.

1.2 APANHADOS INTRODUTÓRIOS AO PENSAMENTO DE MAX WEBER

Estudar a obra de Max Weber (1864-1920) consiste em uma árdua empreitada. A recompensa está no conhecer de algumas *categorias* que emanam de suas obras, incluídas entre as mais significantes da história.

Se partirmos do que se chamou sua segunda fase, contada desde a crise de sua enfermidade (1903), “*é possível sustentar que a investigação de Weber se orienta por um único motivo: o de compreender sua própria época em seu pleno significado: atual e histórico*”.² Sua vontade de compreensão e conseqüentemente de orientação é traduzida em seu extremo rigor em uma pergunta que abarca em si possibilidades de ramificação, e que consiste nestes termos: O quê é constitutivo e peculiar da civilização ocidental? Sua pesquisa, de maneira abstrata e como hipóteses de interpretação de nossa história, “*se impõe averiguar a origem e o desenvolvimento progressivo do predomínio do racional em todos aspectos do espírito e da cultura. O processo de racionalização, como dizia Weber, que chega até nós carregado de destino*”.³ A resposta à pergunta formulada, “*não alcançou em Weber um desenvolvimento sistemático e acabado. No entanto, a maior aproximação se encontra em **Economia y Sociedad***”.⁴ Esta obra, dentre inúmeros aspectos

*desenvolve um estudo através de um contexto liberto de quaisquer tentativas de reduzir a história à realização de um destino pré-determinado, seja em decorrência da providência divina ou das chamadas ‘leis da história’. Na obra weberiana, a história é uma só na medida em que a sociologia estabelece o valor universal de suas categorias, mostrando a constância de certos tipos de atividade humana e de sua legitimação.*⁵

“Economia e Sociedade” pode ser identificada como “*um corpo que guarda a própria voz do pensador*”.⁶

² Nota preliminar da primeira edição em espanhol. In: WEBER, Marx. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económico, 1996, p. XX.

³ Nota preliminar da primeira edição em espanhol. In: WEBER, Marx. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económico, 1996, p. XX.

⁴ *Ibidem*. p. XXI.

⁵ BENITEZ, Luiz Bráulio Farias. *A burocracia, o direito e a educação formal: requisitos para a integração social*. Florianópolis: CPGD/UFSC, Dissertação de Mestrado, 1996, p. 19.

⁶ Nota preliminar da primeira edição em espanhol. In: WEBER, Marx. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económico, 1996, p. XVII.

As obras legadas de Weber são de uma vastidão e fertilidades inabsorvíveis dentro dos limites necessários ao trabalho dissertativo. Os aportes weberianos utilizados neste capítulo, constituem apenas uma ínfima parcela diante da complexidade estrutural do pensamento do autor.

Recorreremos à matriz weberiana no intuito de definir elementos e características que balizam a estrutura dos sistemas administrativos racionalizados. Queremos observar os elementos que tornam patentes a supremacia da *administração burocrática, com dominação legal*. Esta, forma o conjunto dos tipos ideais de dominação legítima, juntamente com os tipos de dominação *carismática*⁷ e *tradicional*.⁸ Estes elementos têm importância para a presente dissertação, diante da posição de que somente através de uma organização racionalizada, seria possível pensar uma distribuição planejada dos recursos públicos para atendimento das demandas sociais, quando frente a uma tendencial escassez de recursos.

Temos na definição de Weber, traduzida por COHN⁹, que a *dominação legal-burocrática* toma como idéia básica a de que

qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma. A associação dominante é eleita ou nomeada, e ela própria e todas as suas partes são empresas. Designa-se como 'serviço' uma empresa, ou

⁷ “A dominação carismática é um poder sem base racional. É instável, arbitrário e facilmente adquire características revolucionárias[...] o líder carismático mantém seu poder enquanto seus seguidores reconhecem nele forças extraordinárias[...]é uma dominação essencialmente pessoal. Sua arbitrariedade explica-se pela ausência de leis, estatutos e tradições que o regulamentem.” In: MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz C. Bresser. Introdução à organização burocrática. São Paulo: Brasiliense, 1991. P. 27. Vide: WEBER, Max. Economia y Sociedad. Op. cit. p. 193-204 e 847-888.

⁸ A dominação tradicional encontra bases na “crença na santidade das ordenações e dos poderes senhoriais de há muito existentes. Seu tipo mais puro é o da dominação patriarcal. A associação dominante é de caráter comunitário. O tipo daquele que ordena é o ‘senhor’ e os que obedecem são ‘súditos’, enquanto o quadro administrativo por ‘servidores’. Obedece-se à pessoa em virtude de sua dignidade própria, santificada pela tradição: por fidelidade. O conteúdo das ordens está fixado pela tradição, cuja violação desconsiderada por parte do senhor poria em perigo a legitimidade de seu próprio domínio, que repousa exclusivamente na santidade delas”. WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, Gabriel. Weber. São Paulo: Ática, 1989. p. 131. Vide: WEBER, Max. Economia y Sociedad. Op. cit. p. 181-193 e 753-844.

⁹ WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, Gabriel. Weber. São Paulo: Ática, 1989. P.128-129.

*parte dela, heterônima e heterocéfala [isto é, cujos regulamentos e órgãos executivos não são definidos apenas internamente a ela mas pela sua participação em formas de associação mais amplas; portanto não-autônoma nem autocéfala]. (...) Obedece-se não à pessoa em virtude do seu direito próprio, mas à **regra estatuída**, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. (...) O tipo de funcionário é aquele de formação profissional (...) Sua administração é **trabalho profissional**, em virtude do dever objetivo do cargo. Seu ideal é: *proceder sine ira ac studio* (...) O dever de obediência está graduado numa **hierarquia de cargos** (...). Correspondem naturalmente ao tipo de dominação '**legal**' não apenas a **estrutura moderna do Estado e do município**, mas também a relação de domínio numa empresa capitalista privada, numa associação com fins utilitários ou numa união de qualquer outra natureza que disponha de um **quadro administrativo numeroso e hierarquicamente articulado**. [grifo acrescentado]*

Antes que partamos na busca dos elementos que compõe o conceito de tipo ideal de dominação racional legal com administração burocrática, cabe a observância de alguns “*conceitos sociológicos fundamentais*”, que estão contidos na *teoria das categorias sociológicas* da obra *Economia y Sociedad*. Partimos da importância que Max Weber atribui ao papel da *compreensão* (*verstehen*) na sua teoria das Ciências Sociais.¹⁰

A preocupação de Weber em atribuir uma unicidade conceptual à essas leis gerais encontradas na vida em sociedade, encontra sua correlata explicação quando este formula seu conceito de sociologia, entendida esta como uma Ciência que “compreende” e interpreta determinada ação social, explicando-a no seu contexto em relação às suas causas e efeitos. Senão vejamos:

Deve-se entender por Sociologia (no sentido aqui aceito desta palavra, empregado com tantos significados): uma ciência que

¹⁰PARSONS, Talcot et al. *Presencia de Max Weber*. Buenos Aires: Neva Visión, 1971. Apud: SAINT-PIERRE, Héctor L. *Max Weber - entre a paixão e a razão*. Campinas: UNICAMP, 1994, p. 53.

*pretende compreender, interpretando-a, a ação social, para dessa maneira explicá-la casualmente em seu desenvolvimento e efeitos.*¹¹

Neste sentido, a compreensão permite o acesso às grandes decisões, considerando-se estas como as raízes que permitem explicar as mudanças das coisas humanas.¹² Pode-se clarear a citação pelo entendimento de que “*por ‘ação’ deve-se entender uma conduta humana (seja um fazer externo ou interno, seja um omitir ou permitir) sempre que o sujeito ou os sujeitos da ação atribuíam a ela um sentido subjetivo.*”¹³ Partindo desta definição de *ação* se proporrá posteriormente uma definição para *ação social*.

Importa notar que o elemento diferenciador entre uma *conduta* e uma *ação*, para Weber, se constitui pelo **sentido**. Para o cientista social, uma conduta se converte em uma ação quando adiciona-se à ela um sentido.¹⁴ É o sentido que possui significado para o cientista. Tal significação se abstrai pelo relacionamento do agente com os **motivos** (conscientes e inconscientes) que levaram à ação, pela **inserção da ação** efetiva no fluir dos acontecimentos e pelas **conseqüências** que essa ação desencadeou. “*A composição desses três fatores na mente do agente constitui o significado subjetivo (...) e a reconstituição desses três elementos pelo observador constitui o significado objetivo da ação*”.¹⁵ Diante disso, na esteira do pensamento de Weber: “*a ação social, portanto, é uma ação onde o sentido atribuído por seu sujeito ou sujeitos está referido à conduta de outros, orientando-se por esta em seu desenvolvimento.*”¹⁶

A *ação social* mencionada, “*é uma modalidade específica da ação, ou seja, de conduta à qual o próprio agente associa um sentido*”. A associação do

¹¹ WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México: Fondo Económico de Cultura, 1996, p. 5. Tradução livre do autor da presente dissertação.

¹² SAINT-PIERRE, Héctor L. Op. Cit., p. 54.

¹³ WEBER, Max. Op. Cit. p. 5.

¹⁴ SAINT-PEIRRE. Héctor L. Op. Cit. p. 54.

¹⁵ Ibidem. p. 54.

sentido é própria do agente,¹⁷ daí afirmar-se que o método weberiano é individualista.

No que tange à **compreensão** e ao **sentido**, cabe salientar a dificuldade de tratá-los como conceitos fechados.¹⁸ Gabriel Cohn propõe o conceito de *motivo* como elo de ligação entre *sentido*¹⁹ e *compreensão*.

Para Weber, o que se pode compreender com maior grau de evidência “é a *ação racional orientada a fins (Zweckrational)*, ou seja, aquele tipo de ação que, a partir de fins univocamente determinados, procura os meios adequados para atingi-los”.²⁰ No entanto, também as ações irracionais podem ser compreendidas, ainda que tendencialmente emanem menor grau de evidência, a exemplo do ódio, cólera, inveja. É possível contrapô-las pela utilização da “*ação racional orientada a fins*”, como um tipo-ideal, compreendendo-as como “desvios” do tipo ideal construído. Isto veremos logo mais, por ora cabe esclarecer que a evidência da compreensão é algo distinto da validade empírica²¹ uma vez que “*compreender determinado nexos há de se controlado, na medida em que seja possível, com os métodos usuais da imputação causal, para*

¹⁶ WEBER, Max. Op. Cit. p. 18.

¹⁷ A sociologia weberiana imprimiu importância ao indivíduo. Isto se deve em grande parte pelas referências às motivações e intenções subjetivas, bem como pelo contexto subjetivo no qual Weber teorizou sobre tais referências. “Isso quer dizer que não haveria sentido em um nível supra individual a não ser que, e na medida em que, os indivíduos como tais lhe confirmam. Portanto, a Sociologia, do ponto de vista metodológico, deveria ser praticada individualisticamente”. SAINT-PIERRE. Op. cit. p.55.

¹⁸ BENITEZ, Luiz Braulio Farias. Op. cit., p. 27.

¹⁹ Para Cohn. “em nenhum ponto se encontrará uma definição de ‘sentido’, como aliás também ocorre com o conceito de ‘compreensão’. Nesse ponto o raciocínio de Weber parece ser circular: sentido é o que se compreende e compreensão é a captação do sentido. Apesar disso já temos elementos para avançar se consideramos o conceito de ‘motivo’, que permite estabelecer uma ponte entre sentido e compreensão. Do ponto de vista do agente, o motivo é o *fundamento* da ação; para o sociólogo, cuja tarefa é compreender essa ação, a reconstrução do motivo é fundamental, porque, da sua perspectiva, ele figura como a *causa da ação*. (...) Convém salientar que a ação social não é um ato isolado mas um processo, no qual se percorre uma seqüência definida de elos significativos (...) Basta pensar em qualquer ação social (pôr exemplo, despachar uma carta) para visualizar isso. Os elementos desse processo articulam-se naquilo que Weber chama de ‘cadeia motivacional’: cada ato parcial realizado no processo opera como fundamento do ato seguinte, até completar-se (...) o *sentido* é responsável pela *unidade dos processos de ação* e é através dessa que os torna *compreensíveis*. Ou seja: é somente através do *sentido* que podemos apreender os nexos entre os diversos elos significativos de um processo particular de ação e reconstruir esse processo como uma unidade que não se desfaz numa poeira de atos isolados. Realizar isso é precisamente *compreender* o sentido da ação.” COHN, Gabriel. Op. Cit. p. 27-28.

²⁰ SAINT-PIERRE, Héctor L. Op. cit., p. 56-57.

²¹ *Ibidem*. p. 57.

que uma interpretação, por mais evidente que seja, não passe a ser uma 'explicação compreensiva válida'.²²

Weber considerava a *compreensão* com sendo de dois tipos (racional e endopática). Sobre estes dois tipos de evidência, se aplicam ainda dois tipos de compreensão: 1) a compreensão direta ou atual (*aktuelles Verstehen*) do sentido atribuído a uma ação; 2) a compreensão explicativa (*erklärendes Verstehen*).²³ Não nos preocuparemos com elas em função do recortes necessários à pesquisa. Somente aproveitaremos a citação para acentuar o entendimento sobre a *compreensão*, o que guarda relação com a pesquisa.

*poderíamos interpretar a compreensão atual como esse 'dar-nos conta' das coisas que se passam em nossa volta no dia-a-dia, onde o remetimento consciente ou inconsciente a marcos conceptuais significativos mais amplos é substituído pelo hábito originado na repetição de experiências similares, e onde o processo lógico se forja no cotidiano. (...) Segundo Weber, a compreensão nada mais é que um meio auxiliar que ajuda a descobrir o sentido das ações dos homens, ou seja, promove a elaboração de hipóteses nas Ciências da Cultura. Entretanto, sempre espera a confirmação que lhe é conferida pela realidade, quer dizer, precisa ser comprovada pela imputação causal ou pela observação estatística. Somente nessas condições a Sociologia pode estabelecer regras gerais.*²⁴

Com relação à teoria da *ação social*, resta ainda observar o *sentido* da ação. Dentre um aspecto, o *sentido da ação* se vincula à noção de *fim*, tendo em vista que “*permanecem estranhos ao sentido todos os processos ou estados (...) em que não se exprima um sentido, desde que eles apareçam na ação na relação de 'meio' ou de 'fim'.*”²⁵ A possibilidade de ser meio, sempre tem como colateral a determinação do fim. Não existe meio em sentido absoluto; atribui-se

²² WEBER, Max. Ensayos sobre metodología sociológica. Buenos Aires, Amorrortu, 1982, p. 176. Apud. SAINT-PIERRE, Héctor L. Op. cit., p. 57.

²³ A definição destes dois tipos de compreensão, podem ser encontrados em: WEBER, Max. Economía y sociedad. Op. cit. p.8-9. Vide também SAINT-PIERRE, Héctor L. Op. cit. p. 58-58.

²⁴ SAINT-PIERRE. Op. cit. 61-62.

uma finalidade, na medida em que o sujeito empregue um determinado posicionamento. *Fim é o objetivo do agente.*

Desta forma, entendemos que a observação de uma determinada ação social num certo momento histórico da realidade pode ser orientada por tipos ideais que são um instrumento de análise. Sendo assim, é possível compreender o sentido da ação de um sujeito ou da sociedade em uma determinada realidade uma vez que fique estabelecido um tipo ideal que lhe sirva de espelho, salientando as semelhanças ou incongruências com o tipo estabelecido. Desta forma se estabelece uma possibilidade objetiva de formular juízos a partir desse conhecer.

Na presente pesquisa, o tipo ideal utilizado como aporte teórico é a dominação racional-legal com administração burocrática, um dos três tipos puros de dominação legítima.

Diante disto, resta-nos ainda observar o que Weber entende por “tipo ideal”, tendo em vista que logo mais investigaremos a burocracia como um destes tipos.

*No que se refere à investigação, o conceito do tipo ideal propõe-se formar o juízo de atribuição. Não é uma hipótese, mas pretende apontar o caminho para a formação de hipóteses. (...) Obtém-se um tipo ideal mediante a acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista, e mediante o encadeamento de grandes quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um quadro homogêneo de pensamento. Torna-se impossível encontrar empiricamente na realidade esse quadro, na sua pureza conceptual, pois trata-se de uma utopia.*²⁶

²⁵ WEBER, Max. Op. cit. p. 8.

²⁶ WEBER, Max. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. In: COHN, Gabriel. WEBER. São Paulo: Ática, 1989, p. 106.

A utilização da categoria do *tipo ideal*, constitui um meio metodológico “tanto para estabelecer o significado cultural dos fenômenos , quanto para formular proposições empíricas sobre eles.”²⁷ Weber buscava dotar as Ciências Sociais de univocidade conceptual.

A adoção de um conceito unívoco, do tipo proposto, permitirá calcular o peso de significação das causas possíveis de um acontecimento.

Com relação ao seu conteúdo, o *tipo ideal* corresponde a uma utopia, distante de um caráter de realidade, servindo como um instrumento puramente formal para a apreensão da realidade empírica. Para Weber, cada tipo ideal individual, contém elementos conceituais de caráter genérico e se elaboram à maneira de tipos ideais. Podemos identificar algumas construções ideais, desta forma:

*Conceitos genéricos; tipo ideal; conceitos genéricos de estrutura típico-ideais; ideais no sentido de combinações de pensamentos que influem empiricamente nos homens históricos; tipos ideais desses ideais; ideais a que o historiador refere a História; construções teóricas com utilização ilustrativa do empírico; investigação histórica com utilização de conceitos teóricos como casos-limite ideais.*²⁸ [Grifo nosso]

Os conceitos não são a *meta* , mas os *meios* para o conhecimento das relações significativas sob pontos de vista individuais. “São, por assim dizer, portos de abrigo à espera de que se consiga uma orientação no mar imenso dos fatos empíricos”.²⁹ Encontrado este porto

o conceito revela um ponto de vista teórico e portanto ‘unilateral’, que, embora esclareça a realidade, demonstra ser impróprio para se tornar um esquema no qual essa realidade pudesse ficar

²⁷ SAINT-PIERRE, Héctor L. Max Weber entre a paixão e a razão. Campinas: UNICAMP, 1994, p. 67.

²⁸ WEBER, Max. A “objetividade do conhecimento nas ciências econômicas. Op. cit., p. 119.

²⁹ Ibidem. p. 120.

completamente incluída. Porque nenhum desses sistemas de pensamento que são realidade podem esgotar sua infinita riqueza. Todos estes sistemas não passam de tentativas para conferir uma ordem ao caos dos fatos que incluímos no âmbito do nosso interesse, e que são realizados com base no estado atual dos nossos conhecimentos e nas estruturas conceituais de que dispomos.

A revelação do conceito e sua assimilação em uma linguagem unívoca permite identificar o tipo ideal. Este, se elabora a partir de uma ‘intensificação unilateral’ da realidade, ou seja, “*uma exageração de alguns de seus elementos característicos a partir de um determinado ponto de vista*”.³⁰ Ao partir do tipo ideal de dominação racional legal com administração burocrática, podemos ou não nos deparar com a relação pronunciada por Weber:

*A relação entre o conceito e o concebido comporta, nas ciências da cultura, o caráter transitório de qualquer destas sínteses. No campo da nossa ciência, grandes tentativas de construções conceituais deviam o seu valor precisamente ao fato de porem a descoberto os limites da significação do ponto de vista que lhes servia de alicerce*³¹

Partindo então de um conceito, utilizamo-lo como *meio* de conhecimento de relações significativas sob nosso ponto de vista. Um ponto de vista individual e intuitivo, que se limita frente ao seguinte enunciado:

*Qualquer descrição meramente intuitiva faz-se acompanhar do fenômeno particular da importância assumida pelo enunciado estético: ‘Cada um vê o que tem no coração’. Os juízos válidos pressupõe sempre, pelo contrário, a elaboração lógica do intuitivo, isto é, a utilização de conceitos.*³²

³⁰ WEBER, Max. A objetividade do conhecimento nas ciências econômicas. p. 67.

³¹ COHN, Gabriel. Op. cit., p. 121.

³² Ibidem. P. 123.

Para Weber, a problemática residiria nos “conceitos coletivos”, que são tomados da linguagem cotidiana. Problemática advinda dos pontos de vista adotados irrefletidamente, que só poderia ser balizado pela Ciência:

Mas o certo é que buscará em vão outra verdade que substitua a Ciência naquilo que somente ela pode fornecer, isto é, conceitos e juízos que não constituem a realidade empírica nem podem reproduzi-la, mas que permitem ordená-la pelo pensamento de modo válido. [...] A realidade irracional da vida e o seu conteúdo de significações possíveis são inesgotáveis, e também a configuração concreta das relações valorativas mantém-se flutuante, submetida às variações do obscuro futuro da cultura humana.³³

Para Weber, a historiografia tem como objetivo específico a produção de *juízos de imputação causal*. Estes juízos, deveriam expressar claramente a *responsabilidade* atribuída aos agentes na produção de um acontecimento. Tais juízos, não se propõem a determinar o *valor* ou a *justeza* daquelas decisões que levaram os agentes à produção dos acontecimentos. Propõe-se com estes juízos determinar o *peso causal* que as decisões tiveram para o acontecimento em questão.³⁴

A observação da *teoria da ação social* - salientando de antemão que não se pretendeu aqui, em função do necessário recorte terminológico, levar a exaustão este polêmico tema - se processou pelo destaque de conceitos que auxiliassem o seu entendimento, cooperando para os objetivos da dissertação.

A legitimação e a dominação, fundadas sobre tipos ideais, será observada doravante, partindo-se da noção de poder. Em paralelo, já se acentua que a burocracia, identificável dentre uma das formas de dominação legítima, como se verá adiante, passa a ser construída como o principal tipo-ideal para comparação futura com o estudo de caso do Orçamento Participativo.

³³COHN, Gabriel. Op. cit., p. 126.

1.3 SOBRE AS FORMAS DE DOMINAÇÃO LEGÍTIMA EM WEBER

As luzes de nossa observação buscarão caracterizar no presente tópico a origem da burocracia, tomada como o tipo ideal, partindo do seguinte prisma: poder ou forma de dominação? *“Seja como grupo social, seja como forma de organização social, a burocracia é sempre um sistema de dominação ou de poder autoritário, hierárquico, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo”*³⁵

Max Weber apresenta um significado à noção de *poder*, uma vez que o considera como sendo a probabilidade da imposição da própria vontade, dentro de uma relação social, ainda que para tal enfrente resistência ou ainda que tal probabilidade encontre algum fundamento racional. *In verbis*: *“Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad.”*³⁶ Mesmo Weber aponta para o fato de que o poder tem um conceito *“sociologicamente amorfo”*,³⁷ tendo em vista que todas as qualidades imagináveis em um homem e uma gama de constelações possíveis pode colocar alguém na posição de impor sua vontade numa dada situação.

Em não associando um emprego concreto ao termo poder, Weber agrega o conceito de *disciplina* entendendo-a como *“uma obediência habitual por parte das massas, sem resistência ou crítica”* procurando a partir do termo *dominação*, encontrar uma **precisão** conceptual aplicável metodologicamente à Sociologia. Para Weber, a dominação é um caso especial de poder.³⁸

³⁴ WEBER, Max. A “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais. In: COHN, Gabriel. Op. cit. p. 95.

³⁵ MOTTA, Fernando C & PEREIRA, Luiz C. Bresser. Introdução à organização burocrática. São Paulo: Brasiliense, 1991, p. 9.

³⁶ MOTTA, Fernando C & PEREIRA, Luiz C. Bresser. Introdução à organização burocrática. São Paulo: Brasiliense, 1991, p.43.

³⁷ Idem. Ibidem. p. 43.

³⁸ Idem. Ibidem. p. 695.

É a **dominação**, dependendo da forma como é exercida, não raras vezes a única forma de transformar uma ação comunitária “gelatinosa” em uma associação racional.³⁹ A estrutura de dominação e seu desenvolvimento são fatores constituintes da ação comunitária e vetores de direção desta a um determinado *fin*.

Max Weber estudou amplamente o fenômeno burocrático, cunhando seu conceito sob o prisma de um tipo de *poder* ou de *dominação*. Construiu para tal uma “*Sociologia de la dominación*” onde fundamenta uma de suas teses científicas; observaremos a **estrutura** e o **funcionamento** da dominação.

Tomada num contexto geral, sem referência a um conteúdo concreto, Weber considera a dominação como um elemento vital da ação comunitária. Indiferentemente da forma como se apresenta, a dominação exerce um papel considerável mesmo em ações das quais, *a priori*, não se suspeita existência. É o caso das comunidades lingüísticas, onde existe a elevação de um dialeto a idioma oficial da organização política e “*a dominação exercida na ‘escola’ determina de forma mais duradoura e constante a forma e a preponderância da linguagem escolar oficial*”.⁴⁰

É portanto a dominação um caso especial do que se pode considerar como poder. Para delimitar campos, procuraremos uma definição apurada que auxilie no entendimento do termo dominação.

Poder-se-ia seguindo o raciocínio de Weber, buscar inúmeras formas possíveis de identificação da dominação, sobremaneira a forma de dominação que Weber definiu como *racional-legal ou burocrática*, que juntamente com o modelo *tradicional e carismático*, compõe os três tipos puros de dominação legítima declarados por ele.

³⁹ Para Weber: “Todas las esferas de la acción comunitaria están sin excepción profundamente influidas por las formas de dominación. Ésta y la forma que se ejerce es en muchísimos casos lo único que permite convertir una acción comunitaria amorfa en una asociación racional. En otros casos, la estructura de dominación y su *desenvolvimiento* es lo que constituye la acción comunitaria y la que determina unívocamente su dirección hacia un ‘fin’.” WEBER, Max. Op. Cit. p. 695.

Exatamente para desviar da amplitude que poderia levar-nos a um disserte terminológico, buscamos em Max Weber a identificação de 2 paralelas que nos permitam compreensão da **ação racional** e a utilização deste conceito enquanto uma *categoria cientificamente utilizável*⁴¹: 1) a dominação se processa mediante uma constelação de interesses (especialmente mediante o monopólio); 2) a **dominação se dá mediante a autoridade** (poder de mando e de obediência).

O presente estudo toma o caminho da *institucionalidade* nos passos de Weber, desviando-se de forma proposital da dominação condicionada pelas constelações de interesse e adotando a variável fundada na autoridade expressamente estabelecida, que a equipara ao chamado *poder de mando autoritário*. Isso se pode perceber pela formulação de uma concepção mais detalhada de dominação, desta forma depositada:

*entendemos aqui por 'dominação' um estado de coisas pelo qual a manifestação de vontade (mando) do 'dominador' ou dos 'dominadores', influi sobre atos de outros (do 'dominado' ou dos 'dominados') de tal sorte que em um grau socialmente relevante, estes atos têm lugar como se os dominados tivessem adaptado por si mesmos e como máxima de sua conduta, o conteúdo do mando (obediência).*⁴² [grifo acrescentado]

Não se pode, portanto, caracterizar a *dominação* como toda espécie de probabilidade de exercício de *poder* ou *influência* sobre outros homens, antes caracteriza-se pela “*probabilidad de encontrar obediência dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda classe de mandatos)*”.⁴³

⁴⁰ WEBER, Max. Op. cit. p. 695.[tradução livre]

⁴¹ Ibidem. p. 696.

⁴²WEBER, Max. Op. cit. p. 699.“entendemos aqui por 'dominación' un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta ('mandato') del 'dominador' o de los 'dominadores' influye sobre los actos de otros (del 'dominado' o de los 'dominados'), de tal suerte que en un grado socialmente relevante, estos actos tienen lugar como si los dominados hubieren adaptado por si mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (obediencia)".[tradução livre]

⁴³ Ibidem. p. 43 e 170.

Lancemos nossa atenção, ainda que de forma breve, sobre os motivos sobre os quais repousa esta submissão por parte do (s) dominado (s). Interessa saber: existe uma atribuição de *motivos*, para uma atitude em que o sujeito adapta sobre si e utiliza na prática quotidiana um ou uma série de mandos originados com voz de autoridade?

Weber identificou **três tipos puros de dominação legítima**, apresentando como *fundamento primário de sua legitimidade* os doravante expostos em transcrição literal:

1. De carácter racional : que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones, a ejercer la autoridad (autoridad legal).

2. De carácter tradicional: que descansa en la creencia, cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).

3. De carácter carismático: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella criadas o reveladas(llamada) (autoridad carismática).

En el caso de la autoridad legal se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas designadas, en méritos éstas de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia. En el caso de la autoridad tradicional se obedece a la persona del señor llamado por la tradición y vinculado por ella(en su ámbito) por motivos de piedad (pietas), en el círculo de lo que es consuetudinario. En el caso de la autoridad carismática se obedece al caudillo carismáticamente calificado por razones de confianza personal en la revelación, heroicidad o ejemplaridad, dentro del círculo en que la fe en su carisma tiene validez.⁴⁴

⁴⁴WEBER, Max. Op. cit., p. 172-173. Weber trata ainda da obediência quando decanta que “la aceptación del que obedece transcurre como si el contenido del mandato se hubiera convertido, por si mismo, en máxima de su conducta, y eso *únicamente* en méritos de la relación formal de obediencia; sin tener en cuenta la propia opinión sobre el valor o desvalor del mandato como tal.” Ibidem., p. 172.

Tal submissão, portanto, poderia descansar sob diversos fundamentos de legitimidade, destacados aqueles que dizem respeito ao “*hábito inconsciente*” até aqueles que são considerações racionais adaptadas a determinados fins. A falta absoluta de uma relação voluntária de obediência se daria com escravos, logo, “*um mínimo de vontade em obedecer é necessário em toda relação autêntica de autoridade.*”⁴⁵.

Todas formas de dominação procuram chamar a atenção e fomentar entre os dominados uma crença na sua legitimidade. Neste sentido, Weber distinguiu as classes de dominação segundo suas “*típicas pretensões de legitimidade*”, ainda que, sob alerta do próprio autor, a legitimidade de uma dominação deve ser considerada somente como uma **probabilidade**.

Passaremos a estudar doravante o tipo de dominação racional-legal com administração burocrática. Antes resta esclarecer, como também o fez o próprio autor analisado, que nenhum tipos ideal mencionado apresenta-se de forma “pura” na realidade histórica, o que não impede a análise de um dado caso, num certo momento histórico, em que se deve aproximar o caso concreto a fixação conceptual. É o que se pretende incorporar ao trabalho na análise de caso,⁴⁶ iniciando por estudar o tipo com o qual se fará a contraposição. Para tal estudaremos o tipo de dominação racional-legal ou burocrático, sob um contexto de poder e dominação e, logo após, observaremos a burocracia como forma de organização social.

1.4 A DOMINAÇÃO LEGAL COM ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA

⁴⁵ “*un determinado mínimo de voluntad de obediencia, de interes (externo y interno) en obedecer, es esencial en toda relación autêntica de autoridad*” In: WEBER, Max. Op. cit., p. 170.

⁴⁶ Ver Capítulos IV E V da presente dissertação.

Para Weber o tipo de dominação legal administrada burocraticamente descansa sua solidez em um conjunto de idéias⁴⁷ e encontra acomodação no entrelaçamento destas. Reproduziremos estas idéias de pensamento Weberiano seguindo sua organicidade.

1. A primeira entre idéias que validam a dominação legal é a de que todo o direito, “pactuado” ou “outorgado” pode ser estabelecido de modo racional, tendo como pretensão mínima de ser respeitado por todos os membros da associação bem como pelas pessoas que realizem ou promovam “ações sociais”⁴⁸, ou ainda, entrem em “relações sociais”⁴⁹ declaradas importantes para ou pela associação.

2. Uma segunda idéia válida, decorre do entendimento de que, segundo a própria essência do direito, este caracteriza-se como um universo de *regras abstratas*, geralmente estatuídas por força da intenção, onde o juízo estaria implicado na aplicação destas regras ao caso concreto.

Seguindo este raciocínio, a competência atribuída à administração supõe o zelo racional sobre os interesses previstos nas ordenações, ao que se agrega que este *zelo racional* estaria condicionado primeiramente pelo limite imposto pelas normas jurídicas, bem como pelos princípios (princípio da legalidade) que não tendo a aprovação não sofrem da desaprovação das ordens da associação.

3. Uma terceira idéia defende que o típico *soberano legal*, que Weber caracterizou metaforicamente como a “*persona puesta a la cabeza*”, da mesma forma como dá ordens obedece a uma ordem impessoal que são os vetores de suas ações.

⁴⁷ WEBER, Max. Op. cit., p. 173-175.

⁴⁸ O conceito de “ação social” é apresentado por Weber neste raciocínio: “La acción social (incluyendo tolerancia u omisión) se orienta por las acciones de otros, las cuales pueden ser pasadas, presentes o esperadas como de futuras(...). Los ‘otros’ pueden ser individualizados y conocidos o una pluralidad de individuos indeterminados y completamente desconocidos(...).” WEBER, Max. Op. cit. p. 18.

⁴⁹ Por ‘relación’ social debe entenderse una conducta plural - de varios - que, por el sentido que encierra, se orientándose por esa reciprocidad. La relación social consiste, pues, plena y exclusivamente, en la *probabilidad* de que se actuará socialmente en una forma (con sentido) indicable; WEBER, Max. Op. cit. p. 21.

4. No pólo oposto ao “soberano”, aquele que obedece, assim procede porquanto membro da associação, obedecendo somente “ao direito”.

5. Uma quinta e última idéia trata da validade da dominação legal e guarda estreita referência com a idéia de número 3. Germina com a idéia de que os membros ou componentes de uma associação, não obedecem ao soberano em atenção a sua pessoa, antes o fazem em obediência a uma ordem impessoal, mesmo estando obrigados a obediência delimitada por uma “*competência limitada*”. É a limitação racional e objetiva, outorgada ao soberano pela própria ordem que a “*todos conduz*”. São categorias fundamentais da dominação legítima:

1. *Un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de*
2. *una competencia, que significa:*
 - a) *un ambito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones,*
 - b) *con la atribución de los poderes necesarios para su realización*
y
 - c) *con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación.*⁵⁰

Weber tratou de apresentar um conjunto de proposições que deixam transparecer que a dominação legal descansaria na validade de algumas idéias. Nenhuma delas nos pareceu de todo incoerente, ou seja, estão racionalmente passíveis de nossa compreensão, logo, agregaremos a este estudo algumas formulações weberianas que se coadunam àquelas já apresentadas.

O princípio da *hierarquia administrativa* caracteriza-se pela indicação de **autoridades**, fixadas em uma estrutura administrativa, exercendo faculdades reguladoras e de inspeção, com o direito de denúncia ou apelação sendo sempre cabível ante as autoridades superiores.

⁵⁰ WEBER, Max. Op. cit. p. 174.

Outro elemento a ser agregado ao estudo que desenvolvemos, diz respeito às “regras” que indicarão o *procedimento* correto podendo estas ser técnicas ou normas. As regras, ao serem aplicadas, devem perseguir uma racionalidade, o que exige uma *formação profissional* à ser absorvida pelos quadros administrativos das associações. A regra neste caso deveria ser: “*Normalmente só participa do quadro administrativo de uma associação aquele qualificado profissionalmente para isso mediante aprovação em provas; de modo que somente quem possua essas condições pode ser empregado como funcionário.*”⁵¹

A formação técnica dos quadros administrativos modernos, no caso brasileiro, em se falando de Direito Público ou Administrativo, absorvem tal princípio e prevêm a contratação através de concurso público.

Outro ponto a destacar e agregar a dissertação faz referência ao princípio da separação entre o quadro administrativo dos meios de produção e administração. Os meios materiais de produção e administração é que promovem o pagamento dos funcionários detentores da força de trabalho. Dentre as conseqüências: separação racional entre o escritório e a casa.

1.5 BUROCRACIA: DOMESTICANDO O MONSTRO PARA SERVIR MELHOR AS PESSOAS

Importa esclarecer inicialmente que apesar da noção do senso comum acerca da burocracia, seu significado original difere desta enquanto se refere a lentidão, entrave, ineficiência, complicação. Com Weber o termo foi cunhado a partir das noções de poder e de dominação, sendo que a burocracia é um componente do tipo de dominação racional-legal.

⁵¹“*Normalmente sólo participa en el cuadro administrativo de una asociación el calificado profesionalmente para ello mediante pruebas realizadas con éxito; de modo que sólo el que posea esas condiciones puede ser empleado como funcionario.*” WEBER, Max. Op. cit. p., 175.

O termo burocracia importa ao presente trabalho pois uma das hipóteses que se busca averiguar, é a da existência ou não da burocracia no processo denominado Orçamento Público. Em outros termos, a burocracia está presente nos modelo de gestão da Administração Pública? A resposta está condicionada à pesquisa e se pretende vê-la esclarecida nas considerações finais deste trabalho.

Por ora, importa apresentar um quadro de características⁵² do modelo de burocracia observado por Weber, que a considerava como a organização moderna perfeita, fundada na autoridade racional e legal, desenhada para desviar a tomada de decisões com base no personalismo.

Weber pensava que as **atribuições** da burocracia e sua correlata diferenciação das demais formas de organização residia em seu caráter racional, que se traduz pela *“precisão; continuidade; disciplina; rigor; confiança; calculabilidade para o soberano e os interessados; intensidade e extensão ao serviço; aplicabilidade formalmente universal a toda sorte de tarefas; suscetibilidade técnica de perfeição para otimizar os resultados.”*⁵³

As características do tipo ideal da burocracia *“pareceram ser alheias à nosso conceito de burocracia como teias humanas, feitas para atrapalhar o cidadão, tomando seu tempo e sua paciência.”*⁵⁴

As **características** de uma burocracia ideal exercida por intermédio de um quadro administrativo composto por funcionários individuais e adotando um modelo *monocrático e não colegiado*⁵⁵ são as seguintes:

⁵²MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz C. Bresser. Introdução à organização burocrática. São Paulo: Brasiliense, 1991, p. 29-38.

⁵³WEBER, Max. Economía y sociedad. Op. Cit. p. 178.

⁵⁴KELLY, Janet. COVA, Antonio & CALZADILLA, Víctor. “La burocracia municipal: Amansando al monstruo para servirle mejor a la gente.” In: KELLY, Janet (Org.). Gerencia municipal. Caracas: IESA, 1993, p. 41.[tradução livre]

⁵⁵As características apresentadas são incorporadas de forma explícita no Ordenamento Jurídico pátrio, quando de estudos voltados para o Direito Administrativo, o que pode ser confirmado a nível Constitucional pela observância dos arts. 37 a 42 da Carta de 1988. Em matéria de legislação ordinária, por força do Art. 39 da CF, interessa por exemplo, o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais, criado por força da Lei n. 8112, de 11 de dezembro de 1990. Imperioso ainda que se faça referência à doutrina desta área do Direito Público que abarca as características apresentadas e as incorpora aos ensinamentos reproduzidos.

1. Enquanto pessoas, os burocratas são seres humanos livres, sujeitos à autoridade no que diga respeito as obrigações explícitas de seus cargos;
2. Estão organizados em uma hierarquia claramente definida, organizada em órgãos, departamentos e classes;
3. Cada um destes setores da estrutura hierárquica tem competências e responsabilidades claramente fixadas;
4. A escolha das pessoas para o preenchimento dos postos se procede de maneira livre, com base na capacidade técnica da pessoa, observando a qualificação profissional que fundamenta esta nomeação;
5. A escolha das pessoas no caso mais racional, se processa por meio de provas, cujo pré requisito seja o diploma que certifique a qualificação técnica;
6. A remuneração fixa-se em dinheiro, observando-se o nível hierárquico e de responsabilidade, além de outras características relacionadas com os cargos;
7. O cargo a ser exercido, deve caracterizar a atividade principal ou única de quem o exercite;
8. A pessoa que trabalha em uma organização burocrática o faz incluído em um plano de “carreira”, caracterizada pela “perspectiva” de ascensão e avanços, estabelecidos pelos planos e observado o requisito do merecimento ou antigüidade a juízo dos superiores hierárquicos.
9. O burocrata, sendo um empregado, mantém uma relação de completa separação pessoal dos meios administrativos, ou seja, não é dono da organização do que decorre a impossibilidade de apropriação do cargo;
10. Os membros de uma organização burocrática, estão constantemente sujeitos à disciplina e controle com respeito a seu cargo.

Interessa-nos não desviar a atenção do entendimento sobre o termo burocracia, agora apresentado como um referencial científico, distante do entendimento que lhe atribui conotação pejorativa. Com tal afirmação, não se

nega a possibilidade de disfunções nos encaminhamentos propostos dentro de uma organização de modelo burocrático, uma vez que trata-se de um tipo ideal. Importa ainda acentuar as características do quadro administrativo que permitem uma melhor visualização da terminologia que ora nos desafia.

Observemos três **características básicas** das burocracias, seguindo a linha de raciocínio apresentada por MOTTA e PEREIRA.⁵⁶ Destacaremos as seguintes características: 1) o **formalismo** (autoridade, normas escritas e exaustivas, hierarquia, divisão horizontal do trabalho); 2) a **impessoalidade**; 3) os **administradores profissionais** (especialização; cargo como principal atividade; a separação entre os meios de administração e de produção; a fidelidade ao cargo; remuneração; nomeação; temporalidade no exercício do cargo; carreira).

O formalismo da burocracia se expressa no seguinte fato:

*(...) a autoridade deriva de um sistema de normas racionais, escritas e exaustivas, que definem com precisão as relações de mando e subordinação, distribuindo as atividades a serem executadas de forma sistemática, tendo em vista os fins visados. Sua administração é formalmente planejada, organizada, e sua execução se realiza através de documentos escritos.*⁵⁷

Nosso propósito é detalhar os elementos que apresentamos na citação. Em primeiro lugar, a ênfase recai sobre o fato de que na burocracia, a autoridade deriva de normas racional-legais, que permitem uma previsibilidade, tanto para quem manda como para quem obedece. Essas normas conferem à pessoa investida de autoridade o poder de coação em relação aos subordinados, tendo em vista que a autoridade tem à sua disposição os meios coercitivos capazes de impor disciplina. “*Em outras palavras, a autoridade burocrática é baseada no*

⁵⁶ MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz C. Bresser. Op. Cit. p. 29-38.

⁵⁷ Ibidem., Op. Cit., p. 29.

*Direito, entendendo-se por Direito um sistema de normas cuja obediência pode ser imposta pela coação”.*⁵⁸

Em tese, enquanto no exercício de funções, os administradores dispõem de meios coercitivos que lhes asseguram a obediência dos subordinados. No entanto, a obediência devida à autoridade fica limitada à norma legal, não tendo os administradores qualquer autoridade sobre a vida privada dos subordinados. Mesmo dentro da organização, sua autoridade está balizada pelas funções de sua competência e pelas funções do subordinado.

Outro elemento diz respeito ao fato de que as normas são **escritas e exaustivas**. Isto se deve ao fato de que “*não seria possível definir todas as relações de autoridade dentro de um sistema, de forma racional e precisa, sem escrevê-las*”.⁵⁹ A norma escrita permite sua melhor compreensão, auxiliando didaticamente para a compreensão das relações de autoridade na organização. Além de permitir uma melhor assimilação institucional, também possibilita uma “reengenharia” diante de situações em que a norma racional não se ajuste, tendo em vista novos fatores que surjam no ambiente ao qual esta serve.

O caráter exaustivo aplica-se pela preocupação das normas burocráticas em abranger todas as áreas da organização, buscando o máximo de previsibilidade nas *hipóteses de ocorrência* e seu enquadramento dentro de um comportamento esperado ou definido. Decorre daí que a “alta administração” se serve de um controle mais firme e o âmbito de decisão dos subordinados fica reduzido. Permite a estes últimos um trabalho de certo modo facilitado, tendo em vista a desincumbência da medição de vantagens e desvantagens de determinado ato, como fruto de sua atuação.

Os membros da organização saberão como agir face uma determinada situação, pois sua ação estará baseada em **diretrizes, normas organizacionais e**

⁵⁸ MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz C. Bresser. p. 30.

⁵⁹ Ibidem., Op. Cit., p. 30.

disciplinares, nos **métodos** e **rotinas**, que são **previamente escritas e formalmente promulgadas** na forma de estatutos, regimentos e regulamentos.

Outro elemento a ser destacado dentre as funções específicas da burocracia, consiste na relação entre mando e subordinação, que se constitui no **caráter hierárquico** que os abriga. A organização pode, nestes termos, ser configurada metaforicamente na **forma de pirâmide**. Em tal estrutura, o superior tem um determinado grupo de subordinados e assim sucessivamente. Nesta relação, o inferior deve obedecer ao mando do superior, ainda que lhe caiba recorrer da ordem recebida a uma autoridade de grau hierárquico mais elevada. Weber expressa a hierarquia como uma das funções específicas da burocracia moderna, nestes termos:

o princípio da hierarquia funcional e da tramitação, isto é, um sistema firmemente organizado de mando e subordinação mútua das autoridades, mediante uma inspeção das inferiores pelas superiores, sistema esse que oferece ao dominado a possibilidade regulada de apelar de uma autoridade inferior a uma instância superior⁶⁰

É portanto na burocracia que a hierarquia fica bem definida, ainda que em certos sistemas sociais não burocráticos, a exemplo de uma pequena empresa familiar, geralmente existe uma hierarquia pouco definida e imprecisa, ou conflituosa em última análise,⁶¹ ainda que não se confunde este tipo de relação com a hierarquia funcional e de tramitação nos modelos burocráticos.

Para além da forma hierárquica como definidora de autoridade em uma relação vertical, a **burocracia** qualifica uma **divisão horizontal do trabalho**, na qual as **atividades são distribuídas** conforme os objetivos ou os fins visados. Weber, comentando sobre a superioridade técnica da burocracia frente a outros modos de organização, observa que *“a burocratização oferece uma otimização*

⁶⁰ WEBER, Max. Economía y sociedad. P. 717 Tradução livre.

*de possibilidade para a realização do princípio da divisão do trabalho na administração, segundo pontos de vista objetivos, distribuindo os trabalhos especiais entre funcionários especializados que se qualificam com a prática constante”.*⁶²

Tal característica pode ser entendida à partir da noção de departamentalização, ou seja, na configuração de vários departamentos que estão contidos na organização burocrática, cada qual com sua especialidade predeterminada, a exemplo das Universidades.

2. A segunda característica básica da burocracia, seguindo uma forma básica pelas quais as organizações burocráticas expressam sua racionalidade, se traduz pelo seu “caráter impessoal”.⁶³

A burocracia “*é portanto o sistema social em que, por uma abstração, os escritórios ou os cargos governam*”.⁶⁴ O governo das pessoas surge na medida em que elas ocupem cargos, estes, decorrentes de uma norma criadora (lei), que define a posição de mando ou subordinação pela definição de atribuições do cargo.

Considerando-se a autoridade como impessoal, a obediência do subordinado também assume tal característica, tendo em vista que

os membros da associação, na medida em que obedecem ao soberano, não o fazem por atenção à sua pessoa, senão que obedecem a uma norma (ordem) impessoal; e que somente estão obrigados a obediência dentro de uma competência limitada,

⁶¹ MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz C. Bresser. Op. Cit. p. 31

⁶² WEBER, Max. Op. Cit., p. 732

⁶³ A observância do caráter impessoal, descrito por Max Weber como uma das características da burocracia, é fato gerador de grandes e acalorados debates acadêmicos. Neste sentido, cabe a observação promovida por MOTTA & PEREIRA, quando asseveram que Weber, ao fazer esta afirmação sobre o caráter da impessoalidade, bem como todas as demais a respeito da burocracia, não pretende declarar que as organizações “devam” ser assim. Weber “não estava realmente tomando posição na luta que a Escola da Administração Científica e a Escola de Relações Humanas travariam a respeito, a primeira defendendo e a segunda condenando acerbamente a administração impessoal não leva em consideração as pessoas. Ele estava simplesmente afirmando que as burocracias, em seu estado puro, eram ou tendiam a ser impessoais.” MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz C. Bresser. Op. Cit., p. 32-33

⁶⁴ Ibidem., Op. Cit., p. 32.

racional e objetiva, outorgada ao soberano pela referida ordem ⁶⁵

Quando Weber descreve seu entendimento, acerca das vantagens técnicas⁶⁶ da burocracia sobre qualquer outra organização, percebe que a burocratização oferece a possibilidade de realização da divisão do trabalho na administração segundo pontos de vista objetivos. Uma “resolução objetiva” significa, resolução ‘sem referência a pessoas’, segundo regras previsíveis. Uma resolução objetiva deve portanto ser impessoal. Este caráter impessoal da burocracia está revestida de sentido pela afirmação de Weber, quando afirma que ela obedece o princípio da administração *sine ira et studio*, sem ódio ou paixão.⁶⁷ Para ele, a burocracia tem uma peculiaridade específica, muito bem vinda ao capitalismo, que a torna plenamente desenvolvida “*quanto mais se desumaniza, quanto mais completamente alcança as características específicas que são consideradas como virtudes: eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos pessoais, emocionais e irracionais, que escapam ao cálculo*”.⁶⁸

Outro elemento da impessoalidade faz referência à **regras previsíveis**. Para Weber, “*as regras previsíveis tem significado predominante na burocracia moderna*”⁶⁹, tendo em vista a cultura peculiar que exige previsibilidade ou a possibilidade de cálculo sobre um resultado. Isto seria possível pela eliminação do amor e do ódio, bem como de todos os critérios puramente pessoais ou irracionais, que diminuem a possibilidade do cálculo. Tal perspectiva, uma vez estruturada, cria a base para a organização de um direito sistematizado de forma racional fundado em leis.

⁶⁵ WEBER, Max. Economia y sociedad. p. 174

⁶⁶ Ibidem., p. 730

⁶⁷ Ibidem., Op. Cit., p. 179 e 732

⁶⁸ Ibidem. P. 732.

⁶⁹ Ibidem. P. 732.

*Ao invés do chefe das organizações antigas movido pela simpatia pessoal, o favor, a graça e a recompensa, a civilização moderna exige justamente para o aparato externo que a protege, um especialista rigorosamente 'objetivo' e tanto menos interessado nas coisas propriamente humanas, quanto mais complicada seja a civilização de referência. A estrutura burocrática oferece tudo isso em condições mais favoráveis. Especialmente no tocante a administração da justiça, tal estrutura cria a base para a organização de um direito sistematizado e racional fundado em 'leis', tal como em sua maior perfeição técnica o criou a época imperial romana. Durante a Idade Média, a admissão deste direito correu parêlo com a burocratização da magistratura (iudicatura), com a influência do especialismo racionalmente treinado em lugar da decisão jurídica subordinada a tradição e a suposições irracionais.*⁷⁰

Max Weber faz referência ao Estado⁷¹ quando utiliza a expressão *aparato externo* que protege a civilização. A administração da justiça é responsável por um dos *poderes*⁷² do Estado Moderno. O desenvolvimento da organização de um direito sistematizado e racional, codificado nos moldes do direito romano, em oposição ao *Common Law*,⁷³ aparece intimamente vinculado ao processo de

⁷⁰ WEBER, Max. *Economia y sociedad.*, p. 732. [tradução livre]

⁷¹ “Uma associação de dominação deve chamar-se associação política, quando e na medida em que, sua existência e validade de suas ordens, dentro de um âmbito geográfico determinado, sejam garantidos pela ameaça e aplicação da força física de seu quadro administrativo. Por estado deve entender-se um instituto político de atividade continuada, quando e na medida em que, seu quadro administrativo mantenha com êxito a pretensão ao monopólio legítimo da coação física para a manutenção da ordem vigente. Uma ação está *politicamente orientada* quando e, na medida em que tende a influenciar a direção de uma associação política; em especial à apropriação ou à expropriação, a nova distribuição ou atribuição dos poderes governamentais.” WEBER, Max. *Economia y sociedad.* Op. Cit., p.43-44 . Sobre instituição estatal racional, partidos políticos e parlamentos modernos, ver Op. Cit. p. 1047-1117. [grifo acrescentado]

⁷² Sobre a teoria da separação de poderes Montesquieu assevera: “Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos.” MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *Do espírito das leis.* São Paulo: Nova Cultural, Vol. I, p. 202. Ver também: BRANCO, Gerson Luiz Carlos. *Montesquieu: o capítulo VI do Livro XI do espírito das leis - uma nova leitura.* Porto Alegre, Mestrado em Direito da UFRGS, Mimeo, 1994.

⁷³ Weber observa a “justiça empírica” como um tipo puro sem considerações racionais. Identifica este “tipo” de administração da justiça na Inglaterra e nos Estados Unidos, onde o julgamento dos Tribunais trabalha com uma justiça empírica, baseada em precedentes e na jurisprudência. Não adotam portanto o direito

burocratização. Para Weber, “*como sistema completo e fechado, cientificamente aplicável, a racionalização do direito romano [...] surgiu somente na época da burocratização do Estado.*”⁷⁴

O que importa perceber é o seguinte: “*Em princípio, atrás de cada ato de um governo autenticamente burocrático, existe um sistema de ‘motivos’ racionais negociados, quer dizer, uma síntese de normas, um exame de meios e fins.*”⁷⁵

3) Uma terceira característica básica das organizações, observa que estas são dirigidas por administradores profissionais. Para o burocrata, administrar é sua profissão. Pode-se destacar alguns traços⁷⁶ que distinguem o administrador profissional. Cabe observar que não se pretende aprofundar estes traços, senão que, apenas apresentá-los, com exceção ao primeiro, que dedicaremos atenção em tópico seguinte. Dentre os “traços” que distinguem o administrador profissional observamos:

a) o saber profissional especializado; o administrador profissional deve ser um especialista;⁷⁷

b) o cargo ocupado pelo administrador profissional consiste na única, ou pelo menos, principal atividade. É sua profissão,⁷⁸ do qual derivam suas receitas e inclusive o seu prestígio ou posição social;⁷⁹

romano e eclesiástico, eminentemente codificado. Para Max Weber, “O motivo pelo qual na Inglaterra se frustraram todos os intentos de codificação racional, bem como da admissão do direito romano, se radica na eficiente resistência oposta pelo ‘grêmio’ dos advogados, composto de uma capa de ‘honoratioses’ de cujo seio surgiram os juizes das grandes cortes de justiça. Estas pessoas receberam uma educação jurídica na forma de uma arte empírica, altamente desenvolvida do ponto de vista técnico, e lutaram com êxito contra os esforços encaminhados à codificação de um direito racional, esforços que, procedentes sobretudo dos juizes eclesiásticos e temporariamente também nas universidades, constituíam uma ameaça a sua posição social e material. A luta dos partidários do *Common Law* contra o direito romano e eclesiástico, e contra a autoridade da Igreja em geral, foi portanto motivada em grande parte por seus interesses econômicos”.

⁷⁴ WEBER, Max. Op. Cit., p. 734.

⁷⁵ WEBER, Max. Op. cit., p. 735.

⁷⁶ MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz C. Bresser. Op. Cit., p. 34-38.

⁷⁷ Sobre o saber profissional especializado, vide tópico seguinte deste capítulo.

⁷⁸ WEBER, Max. Op. Cit. p. 177 e 718.

⁷⁹ Ibidem. P. 719.

c) o administrador burocrático não possui os meios de produção e de administração. Ele exerce uma função.⁸⁰ O administrador burocrático administra “em nome de terceiros: em nome dos cidadãos, quando se trata de administrar o Estado; em nome dos acionistas, quando se trata de administrar uma sociedade anônima, em nome dos sócios, dos crentes, dos contribuintes”.⁸¹

d) Um quarto traço que distingue o administrador burocrático, é que este desenvolve um espírito de “fidelidade ao cargo”. Esta consiste no “chamado processo de identificação do funcionário com a empresa. Essa identificação é impessoal. O administrador não se identifica com o chefe, o proprietário, o senhor, mas com os objetivos da organização”.⁸²

e) O administrador obtém sua remuneração fixa em forma de dinheiro. Também lhe socorre uma pensão na velhice. O salário não se paga pelo trabalho realizado, senão que observa as funções determinadas e o tempo de serviço.⁸³ “Em outras palavras, ele recebe um salário em troca de seu trabalho, ao invés de honrarias, títulos, gratidão, direito a participar da mesa e da casa do senhor, presentes, pagamento em forma de mercadorias, direito de cultivar parte da terra do senhor, como é próprio dos sistemas não burocráticos”.⁸⁴

f) A nomeação do cargo, para o administrador burocrático, se processa por um superior hierárquico. Para Weber, um funcionário eleito pelos dominados já não tem uma figura puramente burocrática.⁸⁵

⁸⁰ “Também se diz que a **função** significa poder exercido no interesse alheio, isto é, interesse estranho ao sujeito que o exerce. Publicistas modernos ponderam, no entanto, que as autoridades e órgãos públicos não tem interesses próprios, daí parecer incompatível contrapor, nesse âmbito, interesse próprio e interesse alheio; embora todas as autoridades e órgãos públicos atuem, em princípio, no interesse alheio (interesse da população), tais publicistas preferem outro elemento para caracterizar a essência da função: o exercício do poder preordenado a um fim”. MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. São Paulo: RT, 1996, p. 117-118.

⁸¹ MOTTA & PEREIRA. Op. Cit., p.35.

⁸² WEBER, Max. Economia y sociedad., p.35.

⁸³ WEBER, Max. Economia y sociedad. Op. Cit., p. 722.

⁸⁴ MOTTA & PEREIRA. Op. Cit., p. 35.

⁸⁵ WEBER, Max. Economia y sociedad. Op.cit., p. 720.

*A eleição popular, não só do chefe de governo, mas também dos funcionários subordinados a este - pelo menos nas grandes organizações administrativas, difíceis de serem abarcadas pela simples vista - pode por em perigo tanto a dependência hierárquica, como as aptidões especiais dos empregados e o preciso funcionamento do mecanismo burocrático.*⁸⁶

g) Um sétimo traço que define o administrador burocrático, faz referência ao fato de que o mandato do administrador é dado por tempo indefinido - sem que seja vitalício - pois o funcionário poderá ser exonerado, transferido, promovido etc. *“Ao contrário dos administradores eleitos, que geralmente possuem um mandato fixo, o mandato do administrador burocrático é indefinido no tempo”.*⁸⁷

h) A carreira seguida pelo administrador burocrático lhe assegurará, ao final, o direito à aposentadoria. Os possíveis movimentos verticais - promoções ou rebaixamentos - e horizontais - transferências, recondução, reintegração, disponibilidade - estão incorporados nos regulamentos das organizações, o que lhes conferem o caráter de previsibilidade.

Tratamos portanto de observar alguns traços que contribuam para a definição do administrador burocrático. Estes traços, são incorporados quase que integralmente ao tratamento promovido no âmbito do construção pretoriana (não codificado), das leis e regulamentos com os quais se preocupa - no âmbito do Direito Público⁸⁸ - de forma especial o Direito Administrativo.

Em tópico seguinte dedicaremos atenção proeminente ao saber técnico especializado, anteriormente enfatizado.

1.6 BUROCRACIA E SABER TÉCNICO ESPECIALIZADO

⁸⁶ WEBER, Max. Economia y sociedad. Op. Cit., p. 721.

⁸⁷ MOTTA & PEREIRA. Op. Cit., p. 37.

⁸⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. São Paulo: Malheiros, 1996.

Para Weber os funcionários da burocracia não deveriam participar ativamente da luta política; não lhes caberia participar da “luta política” com suas convicções, uma vez que fazer política sempre é luta.⁸⁹ O pensamento weberiano entende que o orgulho do funcionário está em preservar a imparcialidade, passando por cima de suas próprias convicções, preferências e opiniões, para executar escrupulosa e inteligentemente aquilo que a prescrição geral ou a instrução particular lhe conferem. As decisões políticas são de competência de quem estabelece as tarefas, ou seja, da direção da burocracia. Segundo o autor em tela:

*a formação especializada é, nas condições modernas, pressuposto indispensável para o conhecimento dos meios técnicos que permitem a realização de objetivos políticos. Porém, fixar os objetivos políticos não é assunto de nenhum especialista e a política não deve ser decidida exclusivamente pelo funcionário como tal.*⁹⁰

Com isso não se nega que o técnico que realiza o trabalho tem uma boa dose de influência.⁹¹ O que se pretende acentuar é que a caracterização proposta por Weber permite visualizar um tipo ideal de organização que, por sua característica hierárquica, fundamenta no *saber profissional especializado* o ingresso e a promoção aos mais altos cargos.

Esta característica do “saber”, reduz o trabalho profissional ao estrito cumprimento das competências estabelecidas ao exercício do cargo, o que reduz a problemática da tomada de decisões nas diversas escalas da estrutura hierárquica, restringindo o funcionário da organização burocrática a uma “*relação técnico-científica de adequação dos meios aos fins*”.⁹²

⁸⁹ WEBER, Max. Op. cit., p. 1099.

⁹⁰ Ibidem., p. 1101.

⁹¹ Ibidem., p. 1097.

⁹² SAINT-PIERRE, Héctor L. Op. Cit., p. 144.

As decisões pertinentes aos funcionários da burocracia assumem uma característica eminentemente técnica e limitada às atribuições do cargo. A decisão do emprego de tal ou qual método a ser utilizado para lograr a máxima eficiência dos fins dados de antemão, dependerá do conhecimento ou saber científico atribuído ao cargo que condiciona o desempenho da decisão. Importa portanto que o ocupante do cargo, com seu saber técnico, desempenhe suas atividades no sentido de apresentar os melhores resultados pela utilização dos “meios” próprios da função que exerce.

A estrutura do modelo burocrático, identificada como uma relação hierárquica de cargos insuscetíveis de apropriação, ocupados por técnicos ou “especialistas” com competência rigorosamente fixada e neutros a valores, poderia ser utilizada em qualquer direção política⁹³ segundo preceitua Weber: *“(...)o carácter inevitavelmente objetivo do aparato já existente, unido a sua característica impessoalidade, permite que - em oposição às organizações feudais baseadas na devoção pessoal - se encontre facilmente disposto a trabalhar para todo aquele que saiba apoderar-se desse aparato.”*⁹⁴ [grifo acrescentado]

Weber, com seu dinamismo, ao observar a complexidade alcançada pelas estruturas sociais de sua época, promovia quase uma projeção futura no sentido de apontar a forma de administração destas estruturas e relações sociais, atentando para o raciocínio de que, se a administração burocrática é em geral a mais racional do ponto de vista técnico-formal, ela é simplesmente inseparável das necessidades da administração de massas (pessoas ou materiais). Se faz necessária uma escolha e esta deve recair entre a burocratização ou o diletantismo da administração.

⁹³ SAINT-PIERRE, Héctor L. Op. Cit., p. 146.

⁹⁴ “el carácter inevitablemente objetivo del aparato ya existente, en unión de su característica ‘impersonalidad’, hace que - en oposición a las organizaciones feudales basadas en la devoción personal - se halle fácilmente dispuesto a trabajar para todo el que sepa apoderarse de él”. In: M. Weber, op. cit., p. 742.

O grande instrumento para a superioridade da administração burocrática é este: o saber profissional especializado.⁹⁵

Este saber profissional especializado, no que tange à tomada de decisões, em se tratando de um aparelho burocrático, restringe-se a um nível eminentemente técnico. O aspecto decisório que extrapolar este nível deve ser direcionado ao nível hierarquicamente superior que presume um grau ainda maior de especialização. Seguindo este raciocínio, haveremos de perceber e de lembrar que todas as decisões não resolvidas nos diversos degraus hierárquicos nos conduzirão a uma tomada de decisão por quem ocupa o ápice ou o vértice desta cadeia hierárquica. Na afirmação de Weber: *“A dominação burocrática tem inevitavelmente em seu vértice pelo menos um elemento que não é puramente burocrático. Representa uma categoria da dominação realizada por meio de um quadro administrativo especial.”*⁹⁶

Este novo elemento revela o vértice da cadeia hierárquica do aparelho burocrático como ocupada por meio de um quadro administrativo especial. Trata-se de um elemento, quando não mais, que tem o poder de estabelecer os fins últimos e que diferencia-se nitidamente da parte do aparato burocrático responsável pela correta aplicação dos “fins” atribuídos pelos primeiros.

Afirmção do próprio Weber nos socorre para uma apropriada elucidação do caso proposto, quando observamos sua análise sobre a *“transparência da administração e a seleção dos dirigentes políticos”*, num contexto de análise sobre o parlamento alemão de sua época e a dominação burocrática descontrolada, entendendo que o poder do funcionalismo deve estar restrito a sua atuação específica, ou seja, um conhecedor dos meios técnicos que se fazem necessários para o logro de objetivos políticos preestabelecidos, o que não enfraqueceria o funcionalismo, apenas o colocaria *“no seu devido lugar”*.

⁹⁵M. Weber, op. cit., p. 178.

[...]modernamente, formação técnica especializada é pré-condição essencial para o conhecimento de meios técnicos necessários à conquista de metas políticas. Porém, estabelecer essas metas políticas não é um assunto técnico, e o funcionário de carreira, como tal, não deve decidir sobre a política a ser seguida.⁹⁷

Parece-nos que, desta forma, a organização burocrática permite a acumulação de um saber técnico especializado, que tem a função de desempenhar cargos de acordo com regras preestabelecidas, no que tange à autonomia de decisão bem como à correta aplicação dos “meios” técnicos para atingir os “fins” politicamente propostos.

Isto importa sobremaneira, tendo em vista que a dissertação preocupa-se exatamente com este saber técnico especializado responsável pelo preparo da peça orçamentária, que traduz a racionalidade sobre receitas e despesas da Administração Pública e é eficiente meio de planejamento do aparelho burocrático Estatal.

Doravante nos ocuparemos com um contraponto às premissas do modo de dominação racional-legal ou burocrático, para concluirmos o tópico de nosso estudo sobre a burocracia.

1.7 UMA POSIÇÃO CRÍTICA À BUROCRACIA

As noções recolhidas sobre a burocracia merecem um contraponto. Observar esta característica inexorável da sociedade moderna, que consiste em moldurar as organizações ou instituições em tipos ideais de burocracia ou modelo

⁹⁶“La dominación burocrática tiene, pues, en su cima inevitablemente un elemento, por lo menos, que no es puramente burocrático. Representa tan sólo una categoría de la dominación por medio de un cuadro administrativo especia”. *Ibidem.*, p. 177.

⁹⁷ M. Weber, Parlamento e Governo na Alemanha reordenada, p. 74.

racional-legal, engendra em si a dominação e conseqüentemente carrega atrás de si todo um complexo de relações que merecem ser apresentados.

Diante disto, apresentaremos uma pequena noção da burocracia da qual se vale a teoria marxista. Não se pretende promover a crítica administrativa da burocracia formulada a partir de uma leitura específica de Max Weber, que tem como marco histórico os Estados Unidos, a partir de 1940.⁹⁸

A apresentação que pretendemos restringe o campo da observação e aproveita de Issac Deutscher⁹⁹ - teórico identificado com os postulados marxistas - as raízes da burocracia e a separação entre governantes e governados. Para Deutscher:

*Las raíces de la burocracia son ciertamente tan viejas como nuestra civilización, o incluso más viejas todavía, pues se hallan enterradas en la frontera entre la tribu comunista primitiva y la sociedad civilizada. Es ahí en donde encontramos el más remoto aunque muy distante antecedente de las masivas, elaboradas y burocráticas máquinas de nuestra época. **Ellas se manifiestan en el preciso instante en que la comunidad primitiva se divide en conductores y conducidos, organizadores y organizados, directores y dirigidos. Cuando la tribu o el clan empiezan a darse cuenta de que la división del trabajo aumenta el dominio del hombre sobre la naturaleza y su capacidad para hacer frente a sus necesidades, descubrimos entonces los primeros gérmenes de burocracia que se convierten asimismo en el más temprano prelude de una sociedad clasista.***¹⁰⁰ [grifo acrescentado]

É a divisão do trabalho, inserida no processo de produção, que carrega consigo a primeira hierarquia de funções. Desencadeou-se neste interim um

⁹⁸ Para uma observação deste aspecto ver: MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz C. Bresser. Introdução à organização burocrática. São Paulo: Brasiliense, 1991. MERTON, Robert K. Sociologia, teoria e estrutura. São Paulo: Mestre Jou, 1970. MERTON, Robert k. Estrutura burocrática e personalidade. In: Sociologia da burocracia. CAMPOS, Edmundo (Org.). Rio de Janeiro: Zahar, 1966. PERROW, Charles. Sociologia de las organizaciones. Madrid: McGRAW-HILL, 1990.

⁹⁹ DEUTSCHER, Isaac. Las raíces de la burocracia. Barcelona: Editorial Anagrama, 1969.

¹⁰⁰ Idem. Ibidem. p. 17.

monumental abismo que se abria no curso da civilização entre o trabalho intelectual e o trabalho manual.

Esta divisão entre músculos e cérebro foi acompanhada de muitas outras subdivisões. A exemplo da divisão da sociedade em classes, que se deu ao longo do processo de desenvolvimento histórico da humanidade; tal divisão, antes de caracterizar o administrador e o “obrero”, estabelece uma prévia distinção entre o proprietário e o homem sem propriedade, subordinando o segundo ao primeiro da mesma forma como *“a administração tem estado subordinada, na maioria das épocas aos donos da propriedade e às classes possuidoras.”*¹⁰¹

Considerando que o regime social da maioria dos países do mundo na atualidade é o capitalismo burocrático, a burocracia é o principal elemento de um sistema antagônico, na medida em que alguns possuem a propriedade dos meios de produção e outros não.¹⁰² Até mesmo as experiências processadas sob o regime “socialista”, caso este dos países do leste europeu, capitaneados pela Rússia, sustentou-se mediante uma burocracia capitaneada pelo partido bolchevique. Na leitura de Deutscher, isto se deve em boa medida à fatos históricos que contribuíram para esta estrutura. Segundo ele, no princípio de 1920, todas as classes da sociedade Russa - camponeses, burgueses e aristocracia - estavam destruídas, encontravam-se política, moralmente e intelectualmente exaustas.¹⁰³ Mesmo assim, a sociedade sofreu uma transformação fundamental.

El viejo abismo entre los proletarios y las masas sin propiedad da lugar a outra división de naturaleza distinta, pero no menos perniciosa y corrosiva: la división entre gobernantes y gobernados (...) Lo que nuevamente emerge a la superficie es la perenne, la

¹⁰¹ *“la administración há estado subordinada en la mayoría de las épocas a los dueños de la propiedad, a las clases poseedoras”*. In: DEUTSCHER, Isaac. Las raíces de la burocracia. Barcelona: Editorial Anagrama, p. 18.

¹⁰² MOTTA, Fernando C. Prestes. O que é burocracia. São Paulo: Brasiliense, 1996, p. 11.

¹⁰³ DEUTSCHER, Isaac. Las raíces de la burocracia. Barcelona: Anagrama, 1969, p. 44.

*más antigua división entre organizadores y organizados. El prelude a una sociedad aparece como epílogo.*¹⁰⁴

A diferenciação entre o trabalho intelectual e o trabalho manual anteriormente comentada, enseja ainda uma tensão entre o burocrata e o trabalhador, fruto da diferenciação entre os dois “tipos” de trabalho. Para Deutscher, esta tensão pode resultar em elementos substancialmente criadores, principalmente quando do desenvolvimento hipotético de uma sociedade pós-capitalista. Para este sociólogo, enquanto as massas trabalhadoras se encontrem em um estado de pobreza intelectual, fruto da opressão e da falta de cultura, a direção do processo de produção deve corresponder ao servidor do Estado.

*Por otra parte, en una sociedad verdaderamente postcapitalista la clase social fundamental la forman los trabajadores, y el socialismo es un asunto de trabajadores y no de burócratas. El equilibrio dinámico entre el funcionario y el trabajador encuentra su paralelo en la autoridad del Estado y en el control del Estado por parte de las masas.*¹⁰⁵ [grifo acrescentado]

Tratamos de apresentar um aporte que guarda em si uma projeção futura, que fundamentada na concepção marxista não descarta a possível utilização da burocracia para a construção socialista.

A antiga previsão marxista da ‘extinção’ do Estado pode parecer singular. Porém não brinquemos com velhas fórmulas que formavam parte de uma linguagem a qual não estamos habituados. O que Marx queria dizer realmente era que o Estado deveria despir-se de suas funções políticas opressivas. Opino que isto somente chegará ser possível em uma sociedade baseada nos meios de produção nacionalizados, livre de depressões e altas repentinas, livre de especulações e de especuladores, livre das incontroláveis forças do antagônico mercado da economia

¹⁰⁴ DEUTSCHER, Isaac. Las raíces de la burocracia. Barcelona: Anagrama, 1969, p. 45.

¹⁰⁵ Idem. Ibidem p. 49-50.

privada; em uma sociedade em que todos os milagres da ciência e da tecnologia se destinem a usos pacíficos e construtivos; na qual a automação da indústria não seja obstaculizada pelo temor de investir em um setor e o medo de uma superprodução em outro; no qual a jornada de trabalho seja mais curta e o ócio mais culto (e completamente distinto de nossos embrutecedores e comercializados entretenimentos de massas!); e, finalmente - porém não menos decisivo - em uma sociedade livre de cultos, dogmatismos e ortodoxias: em uma sociedade semelhante, o antagonismo entre trabalho mental e trabalho manual desaparecerá, como o fará a divisão entre organizadores e organizados.¹⁰⁶ [grifos no original]

Tais aportes, pode-se dizer um tanto quanto atuais, tendo em vista serem escritos do início da década de 1960,¹⁰⁷ buscam um contraponto ao tipo ideal de burocracia apresentado por Weber. No entanto, o próprio Weber reconhece disfunções nas organizações burocráticas.

Destaque-se que a produção intelectual de Max Weber deve ser entendida a partir do marco histórico que a determina, numa Alemanha do século XIX e primeiras décadas do século XX.¹⁰⁸

¹⁰⁶ DEUTSCHER, Isaac. Las raíces de la burocracia. Barcelona: Editorial Anagrama, p. 56-57 [tradução própria].

¹⁰⁷ Uma nota do editor declara que “a princípios da década de 1960, Isaac Deutcher pronunciou três conferências sobre o tema da burocracia em um seminário para licenciados na ‘London School of Economics’.” O texto observado segue uma versão abreviada destas conferências, editado pôr Tamara Deutscher. Saliento ainda que considero uma leitura atual, tendo em vista que a legislação brasileira de orçamentação e planejamento, também pertencem ao conjunto da doutrina, legislação e jurisprudência inspirada nos princípios sociológicos da década de sessenta.

¹⁰⁸ Max Weber nasceu no ano de 1864 e morreu em 1920. A tardia unificação alemã, resultou na monarquia, instituída sob orientação preponderante do estadista alemão Otto von Bismarck (1815-1898), teve fim em 08 de novembro de 1918, pela queda do “Kaiser” Guilherme II. Em parte deste período, a Alemanha esteve envolvida na I Guerra Mundial, (de 28 de junho de 1914 a 11 de novembro de 1918), aliada da Áustria, Turquia e Bulgária. De Monarquia a República, o chanceler anunciou a renúncia do imperador e passou a chancelaria ao social-democrata Friederich Ebert. Este, tendo auxiliando na repressão ao levante espartaquista, convocou as eleições para a Assembléia Constituinte, que foi oficialmente aberta em 9 de fevereiro de 1919. Friederich Ebert foi eleito presidente do Reich, tendo nomeado para a Chancelaria o proclamador da República Philip Scheidmann. Weimar - a cidade de Goethe - foi o palco da jovem República alemã. “A história, no entanto, verificou que a jovem República se assemelhou mais à obra trágica do que ao autor, mais à criação do que ao criador, mais a Fausto do que a Goethe.” MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira. O pensamento político-constitucional de Carl Schmitt no contexto histórico-político da República de Weimar. Florianópolis: CPGD/UFSC, dissertação de Mestrado, 1996.

A Alemanha é palco de uma situação interna, onde a hegemonia do Estado sobre a sociedade civil é incontestável. A situação econômica é de instabilidade e a social e política, de crise e fraqueza. A elite burocrática estatal é forte, na medida em que a burguesia e o proletariado não conseguem se impor nem juntos nem isoladamente. O Parlamento não tinha qualquer poder efetivo sobre a burocracia, o que equivale a dizer que esta absolutamente não era controlada de forma adequada, nos padrões de uma democracia liberal.¹⁰⁹

É neste momento histórico que Weber estuda a burocracia. *“Na Alemanha em que Weber produz teoricamente, ele é um profeta desarmado. Percebe o poder da burocracia e percebe o seu perigo. No plano político, propugna seu controle pelo Parlamento.”¹¹⁰*

Para alguns, a reinterpretação cultural feita pela teoria administrativa que empobreceu a teorização de Weber. Boa parte da atenção dos estudiosos da administração, foi dedicada ao “tipo ideal” de organização burocrática, no sentido de perceber se as organizações reais se adaptavam ou não a este modelo.

Com isto, perde-se de vista a problemática central, a saber, a dominação burocrática. Assim, a crítica administrativa, ao afirmar as fontes de ineficiência da organização burocrática, ou ao afirmar que estamos passando para uma fase de organizações pós-burocráticas, na verdade, legitima ideologicamente a burocracia, enquanto poder e dominação que é. Por esta razão, é preciso não perder de vista o que é mais rico na sociologia política de Weber: a teoria da dominação.¹¹¹

O que preocupou Max Weber foi forma pela qual uma comunidade social, aparentemente amorfa, pode se transformar em uma sociedade dotada de

¹⁰⁹ MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Introdução à organização burocrática. São Paulo: Brasiliense, 1991, p.223.

¹¹⁰ Idem. Ibidem., p. 224.

¹¹¹ MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Introdução à organização burocrática. São Paulo: Brasiliense, 1991, p. 224.

racionalidade.¹¹² Essa passagem seria possível por meio da “*ação comunitária*”, que guarda em si a “dominação”. Tal dominação pode manifestar-se uma função do poder de mando e subordinação, ou mediante uma constelação de interesses.

Quando as ações dos dominados estão orientadas como que pela adoção do conteúdo da vontade na vontade do dominante, se pode entender a dominação. Esta, mesmo sendo uma forma de poder, não é idêntica ao poder; este, configura-se na possibilidade de alguém ou algum grupo realizar sua vontade, ainda que esta se manifeste contrária aos demais agentes da ação comunitária.

Isto posto, cabe concluir o presente capítulo. Passo seguinte preocupa-se com a evolução da prática de orçamentação pública, explicitando esta complexa relação entre governantes e governados.

1.8 CONCLUSÃO

O presente capítulo informa sobre a categoria básica da Dissertação. Procurou-se na leitura do principal formulador do termo burocracia esse conceito, identificado como um tipo ideal que servirá de critério de avaliação. Foi possível constatar os elementos e características que denotam a supremacia da administração burocrática com dominação legal, uma vez que se inspira na idéia básica de que qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma. A regra estatuída vincula a obediência não à pessoa do dominante mas a seu cargo. Isso se pode constatar nas

¹¹² Para Max Weber, “una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción. La burocratización es el procedimiento específico de transformar una ‘acción comunitaria’ en una ‘acción societaria’ racionalmente ordenada. Como instrumento de la ‘socialización’ de las relaciones de dominación há sido y es un recurso de poder de primera clase para aquel que dispone del aparato burocrático. Pues dadas las mismas probabilidades, la ‘acción societaria’ metódicamente ordenada y dirigida es superior a toda acción contraria de las ‘masas’ o a toda ‘acción comunitaria’ que se le oponga”. WEBER. Op. Cit. p. 741.

Administrações Públicas modernas. O Capítulo preocupou-se em estabelecer conceitos retirados das categorias sociológicas de Max Weber, das quais recolhemos a teoria dos tipos ideais, da ação e da ação social. Tudo para melhor compreender o mundo e as coisas que nos cercam com o seu significado. Nesse sentido, preocupamo-nos em estabelecer a burocracia como um tipo de dominação e não como a mera probabilidade do exercício de poder. Saliente-se que a dominação é um elemento presente e vital para a ação comunitária, como por exemplo o idioma oficial de um determinado Estado. Dentre três tipos de dominação legítima, a dominação racional-legal foi acentuada ora sob um conjunto de idéias, ora como princípios, acentuando-se a hierarquia e o saber técnico especializado ou ainda como denúncia. Se concluimos com denúncia, também nos acompanha a esperança que seja possível amansar o monstro da burocracia, fazendo-a ceder espaços para a realização de novas experiências.

Importa domesticar o monstro que perpassa a compreensão da burocracia entendida como teias de aranha feitas para atrapalhar o homem em seu tempo e paciência, para concebê-la como um sistema formal onde a autoridade está sujeita à princípios e normas racionais escritas, que definem estes limites de mando e subordinação e que permitem que a Administração seja formalmente planejada. Este planejamento e os princípios e o saber técnico especializado, que informam a dominação burocrática serão observado à partir de um resgate histórico do orçamento público no Capítulo que segue.

CAPÍTULO II

DESENVOLVIMENTO EVOLUTIVO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

2.1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo busca evidenciar que *“o elemento central do poder público é a peça orçamentária e sua construção democrática e participativa”*¹¹³. Para tanto, parte da etimologia da palavra “orçamento” para a acentuação posterior do caráter evolutivo deste instrumento da burocracia estatal. Destacaremos **aspectos** de sua legitimidade, enfatizando os **princípios** orçamentários que o informaram, trazendo a tona **modalidades técnicas**, até a identificação do ordenamento jurídico atual, no que tange a matéria orçamentária.

2.2 O CARÁTER ETIMOLÓGICO E O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO EVOLUTIVO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Objetivamos, com o presente tópico, desvendar a origem do orçamento público, para tal, partindo da etimologia da palavra orçamento, construiremos um tímido resgate histórico, acerca do desenvolvimento da prática de orçamentação pública, para concluir que suas raízes antecedem o Estado moderno.

¹¹³ GENRO, Tarso. 21 Teses para a criação de uma Política democrática e socialista. In: GENRO et al. Porto da cidadania. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997, p.15.

2..2.1 O SENTIDO QUE SE IMPRIME À PALAVRA

ORÇAMENTO

Do latino medieval *ortía*, é a fonte do italiano *orza*, donde deriva *orzare*, origem do português orçar que significa: ‘aproximar a proa da linha de vento’. Daí figurando ‘aproximar-se’ ou ‘calcular aproximadamente’, ‘estimar em’¹¹⁴.

Segundo o Vocabulário Jurídico¹¹⁵, Orçamento deriva de orçar, do italiano *orzare*, que em sentido vulgar quer significar a estimativa do custo a respeito de coisas, cujo valor de construção ou de custeio é necessário saber, por antecipação.

O correspondente etimológico do termo em inglês e francês é *budget*, que deriva do francês *bouquette*, uma pequena bolsa ou saco para viagem¹¹⁶. Na Inglaterra o vocábulo designava a bolsa na qual o ministro levava, à Câmara dos Comuns, a papelada da proposta da *lei de meios*, que hoje chamaríamos de proposta orçamentaria (*budget speech*)¹¹⁷. Foi na Inglaterra que a expressão se generalizou na linguagem jurídico-política, quando em 1733, no folheto intitulado *The Budget Opened*, ou seja, ‘a abertura da bolsa’, o então Primeiro-Ministro e Ministro da Fazenda, Robert Walpole, figura na representação de um médico charlatão, abrindo sua bolsa cheia de remédios e amuletos enquanto explicava as medidas financeiras a serem aplicadas.

¹¹⁴ ENCICLOPÉDIA MIRADOR INTERNACIONAL. Vol. XV. São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil, 1981, p. 8.277.

¹¹⁵ SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico - Vol. III. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 287.

¹¹⁶ Deodato, Alberto. Manual de Ciência das Finanças. São Paulo: Saraiva, 1981, p. 272.

¹¹⁷ SAMPAIO, Nelson de Sousa. O processo legislativo. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p.145.

Em castelhano, emprega-se a palavra *presupuesto*,¹¹⁸ entendida como o cálculo antecipado dos gastos e ingressos de uma coletividade ou Estado. Trata-se de uma suposição

O sentido que adotamos vê na palavra orçamento: calcular, estimar, avaliar, ou determinar tanto a **receita** como a **despesa**. Formulemos uma metáfora: Podemos entender o Estado como u'a nau, que aproveita-se das receitas tributárias arrecadadas, como se fosse 'vento', energia. Estes recursos são contidos na vela, fazendo mover-se o barco. A direção de tal movimento, lhe imprime quem conduz o timão, aproximando a proa da linha do vento. Esta aproximação induz objetivos e metas, na busca de portos seguros.

Cabe questionar quem calcula, estima ou avalia tanto a direção do vento como quais os portos. Ou até mesmo qual seja o momento de içar as velas, deixando nau à deriva. O timoneiro (soberano) no Estado moderno, estabelece o tamanho da vela de acordo com a necessidade de energia que pretenda, ou que seja, a receita orçada implica no correspondente estabelecimento de leis que a autorizem, garantindo-se dessa forma uma previsibilidade. O *quantum* desta receita é fixado como uma regra de cunho racional-legal, amparada em princípios e normas, cabendo à organização burocrática sua arrecadação.

Da mesma forma, a despesa será estimada ou calculada em conformidade com o que pretenda o timoneiro, ao aproximar a proa à linha do vento. Cabe a burocracia executar os fins propostos pelo Estado, que em tese é o bem comum. Mas se a Administração executa, é o governo que decide (Vide Cap. I), e o governo é político. Sendo político, são inúmeros os interessados em orientar o timoneiro. Assim tem sido ao longo da história, uma vez que,

¹¹⁸ LAROUSSE. Diccionario práctico del español moderno. Buenos Aires: Larousse, 196, p. 456.

*a origem do orçamento não se prende a elucubrações de técnicos, nem à preocupação de racionalizar a máquina financeira. Uma penosa e multissecular cadeia de lutas políticas tornou a elaboração orçamentária indispensável ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder.*¹¹⁹

O tópico seguinte evidencia esta multissecular cadeia de lutas políticas que contribuíram para racionalizar e equilibrar interesses, cada vez mais antagônicos, em volta do poder.

2.2.2 ORIGEM DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O principiar do orçamento público moderno remonta ao declinar da Idade Média, quando as instituições feudais, fracionando o poder real, confundiram receitas próprias daquelas de domínio do príncipe.

Entre os senhores feudais e o monarca, existiam vínculos de apoio, “encenando” o reconhecimento de certas prerrogativas. Na Europa medieval, os reis viviam de rendimentos auferidos por seus domínios territoriais e de “direitos regalianos”, estando limitada a tributação à formas suaves.

Em caso de guerra ou havendo necessidades supervenientes, não cobertas com as receitas existente, o monarca necessitava o consentimento dos principais vassalos (clero e a nobreza), no sentido de que a estes recaísse o sacrifício, estendido em última análise aos plebeus. Os senhores feudais encarregavam-se da arrecadação dos emolumentos, de sorte que a coroa se abstinha de coletá-los diretamente. Sempre que, necessidades extraordinárias se apresentavam, o consentimento para a cobrança de novos tributos se davam em *conselhos ou assembléias*. Tais conselhos ou assembléias, fortaleciam-se à medida que assumiam um caráter de continuidade e periodicidade. Segundo Sampaio:

¹¹⁹ BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à Ciência das Finanças. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 388.

*no regime feudal as obrigações dos vassallos com o suserano, resumidamente davam-se de duas formas: pelo conselho (consilium) e pelo auxílio (auxilium). Estes dois elementos acabaram relacionando-se de forma indissolúvel pois, os estamentos do reino, passaram a condicionar o consentimento de contribuições, pedidas pelo soberano, ao atendimento de reivindicações que considerassem justas e necessárias. Pelo poder de conceder subsídios, a tarefa de dar conselho ou parecer acabou resultando na tarefa de propor diretamente o projeto de lei, ainda que este estivesse sujeito ao veto do monarca. Neste sentido, as **origens dos Parlamentos** estão vinculadas, principalmente, a essas atribuições financeiras. De igual sorte, será a luta para defesa dessas prerrogativas desrespeitadas pelo monarca que irá implantar, na Inglaterra, o princípio da supremacia do Parlamento¹²⁰. [Grifo acrescentado]*

O príncipe procedia na formulação de um “pedido”, cabendo aos representantes, que fracionavam o poder político da época, em reuniões solenes, após regateado o *quantum*, consentir no “donativo” ou “benevolência”. A medida que tal procedimento se desenvolvia, mais este “quantum” a ser arrecadado ficava condicionado a despesas concretas e especiais, aumentando o poder destas Cortes ou Conselhos.

Trata-se de lutas políticas que encontraram na orçamentação, um fator de equilíbrio desses interesses antagônicos em volta do poder. Uma vez que o orçamento condensa a legitimidade para cobrança de tributos - tributos consentidos - sobre este instrumento racional se debruçam os representantes dos mais variados interesses.

¹²⁰ SAMPAIO, Nelson de Sousa. O processo legislativo. 2º Edição - revista e atualizada pelo Prof. Uadi Lamêgo Bulos. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 146-147.

Não se pretende construir uma história das finanças públicas, pois não é este o propósito da dissertação. Doravante observaremos, em paralelo ao esquema histórico, um princípio político no qual se inspirou o Direito financeiro, o princípio da legalidade, que brotou na Idade Média e foi transferido ao movimento constitucionalista do século XVII e XIX. Observemos a origem e o significado do que modernamente se denomina de ‘princípio da legalidade’ em matéria orçamentária.¹²¹

Segundo a linha de raciocínio proposta por Bujanda¹²², se os homens sempre foram governados e se obedecem a um Poder, nascido no seio da própria coletividade, este Poder está balizado por limites que não devem ser ultrapassados. A história dessas limitações e de suas inevitáveis rupturas fundamenta, em última instância, toda a história política.

A história mostra que o obstáculo mais firme que os súditos opõe à expansão do mando ou da dominação, guarda íntima relação com a preservação de suas economias privadas. Senão vejamos:

Curioso ensinamento: a mais enérgica resistência ao poder dos déspotas provém, em geral, dos contribuintes. Mas não se pense que com isso se proclama uma motivação essencialmente econômica dos atos de convivência política. O que acontece é outra coisa: para evitar o exercício unívoco do Poder, inclusive em zonas de atividade mais distantes do campo econômico, os componentes do corpo social restringem ou condicionam a entrega de meios econômicos ao Estado. Se nessa atitude não está de todo ausente o egoísmo individual, ela não autoriza, de modo algum, a pensar que é essencial a manutenção dos interesses particulares, as custas do bem comum, o mote primordial de oposição ao Fisco. Pelo contrário, a resistência se inspirou, em

¹²¹ O princípio da legalidade, aliado aos demais princípios informadores da matéria financeira serão tratados em tópico próprio no capítulo seguinte, quando da análise jurídica do orçamento público.

¹²² BUJANDA, Fernando Sainz de. Hacienda y derecho. Vol. I. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 194.

muitas ocasiões, sobre um critério do bem comum, discrepante daquele sustentado pelo titular do Poder. Ao surgir a divergência na forma de entender a publica utilitas, o súdito - o contribuinte -, deu-se conta de que sua participação no exercício do Poder era o requisito indispensável para não ser vítima da opressão fiscal, e de que, pelo contrário, sua participação no estabelecimento da direção do dinheiro público constituía o modo mais eficaz de contribuir na direção política do Estado. De sorte que a estrutura do Poder e o exercício de sua função proeminente - a de legislar -, experimentaram, ao pautar a atuação do Poder do Estado pela órbita tributária, uma das transformações mais profundas que a história política registra. A transformação consistiu em impor ao Rei - titular exclusivo, até então, do Poder supremo do Estado - a participação das forças sociais no estabelecimento do imposto. Cortes, Reis e Impostos vem assim a significar nova organização do Poder do Estado ao qual compete a função de legislar.¹²³ [Grifo acrescentado]

A citação apresenta uma série de elementos que guardam estreita relação com os propósitos da dissertação. Destaca-se inicialmente, a percepção dos dominados no entendimento de que, uma restrição na entrega de meios econômicos, extremamente necessários à manutenção do Estado, contribuiria para evitar o exercício unívoco do Poder. A própria legitimidade da dominação passava a ser alterada, tendo em vista contar com a participação do súdito - contribuinte, bem como, na autorização para a cobrança do tributo por meio de um representante. Altera-se a ótica da decisão sobre o bem comum, que não mais estaria sujeito unicamente do critério discricionário do Rei.

O fato de pautar a atuação do Estado segundo a ótica tributária, para além de reduzir a possibilidade de opressão fiscal, exige o prévio consentimento para a atuação do fisco. O prévio consentimento, transposto à função legislativa, acaba por caracterizar uma das mais profundas alterações que a história política

¹²³ BUJANDA, Fernando Sainz de. Op. cit. p. 194-5. Tradução pessoal do autor da dissertação, em todas as citações desta referência bibliográfica.

registra. Destas alterações, recolhemos com destaque o princípio da legalidade, conforme anteriormente comentado, que sujeita a atuação do Estado ao disposto na lei.

Tais princípios e regras chegam a nossos dias carregados de história, porém, não ultrapassam uma concepção dogmática que não consegue aguçar o imaginário dos contribuintes sobre a “ótica menos perversa” para o estabelecimento do bem comum e a correlata definição da aplicação dos recursos públicos.

Não é conveniente o debate sobre tais variáveis neste momento do trabalho. O que se quer evidenciar é a multissecular cadeia de lutas que equilibra esses interesses antagônicos em volta do Poder e o que interessa a qualquer espírito medianamente perspicaz é saber por que os Reis passaram e *pedir* tais prestações ao invés de simplesmente exigi-las?

Bem se compreende que ao proceder desta forma os Monarcas não o fizeram subjugados pelo império das normas positivas que regulassem sua atuação como modernamente concebemos.

Não podia ser assim. A força da autoridade régia era absoluta naqueles tempos e não teria sentido querer encontrar neles nada parecido com a divisão de poderes ou de competências. O que existia então, como em toda época, foi um núcleo de crenças sobre o fundamento, a missão e os limites do poder político; crenças que inspiraram real e verdadeiramente a constituição dos reinos medievais e nas quais se deve buscar o motivo decisivo para os Monarcas solicitar o consentimento dos súditos antes de lançar sobre eles determinada espécie de carga fiscal.¹²⁴

¹²⁴ BUJANDA, Fernando Sainz de. Op. cit. p. 219.

A busca do Monarca no sentido de solicitar o consentimento dos súditos para que sobre esses pendesse uma carga social, dizia respeito inicialmente aos impostos pessoais, de caráter extraordinário, uma vez que os impostos indiretos sobre a circulação e consumo foram suportados pela população sem grande resistência¹²⁵. Esta modalidade extraordinária era derivada da necessidade de remediar o crescente *déficit* da Fazenda real, provocada por um conjunto de fatores, tais como as guerras e o desenvolvimento da burocracia . O que importa no momento é o entendimento de que:

as forças sociais chamadas a levantar as cargas, fizeram sentir sua presença na Administração pública e limitaram o poder régio em matéria fiscal, condicionando a entrega dos auxílios econômicos. Assim, recobrou vigor o princípio de voluntariedade dos impostos sobre a população livre e foram os próprios Monarcas quem, querendo evitar a resistência dos súditos no pagamento dos serviços, decidiram convocá-los para pedi-los.¹²⁶ [Grifo acrescentado]

Na esteira da necessária legitimidade à dominação, os impostos extraordinários passaram a ser consentidos e portanto considerados como voluntários, tão logo autorizados, pelos representantes da população livre que os “suportava”.

Para lograr nosso objetivo, o trabalho segue apresentando esta perspectiva evolutiva de que os tributos devem ser consentidos, assumindo assim um caráter de voluntariedade. Doravante buscaremos visualizar tal conotação pela observação histórica do caso português.

¹²⁵ BUJANDA, Fernando Sainz de, p. 219.

¹²⁶ Ibidem, Op. cit., p. 220.

2.2.3 O REINO DE PORTUGAL E SUA BASE DE LEGITIMIDADE

A observação histórica do desenvolvimento da matéria financeira no reino de **Portugal** nos importa, tendo em vista que deste fomos Colônia até 1822. Herdamos características sócio-políticas de uma história que se inicia com Afonso Henriques, primeiro rei de Portugal, no ano de 1140.

Um reino que se forja com batalhas sustentadas simultaneamente contra os sarracenos e contra os espanhóis, onde o sustento dos guerreiros, dos delegados monárquicos, espalhados no país e do que se poderia entender como um “embrião dos servidores ministeriais”, aglutinados na Corte, provinha conforme FAORO¹²⁷, do patrimônio do rei, que era o mais vasto do reino, mais vasto que o do clero e ainda no século XIV, três vezes maior que o da nobreza.

A dinastia de Avis, surgida após 1385, deu um contorno mais definitivo a uma série de elementos dispersos na construção do reino de Portugal. A guerra, bem como a ascendência do rei com uma rede de dirigentes seus cobrindo o país, garantiria uma restrição ao possível domínio autônomo do clero e da nobreza, camadas de apoio ao rei, reflete o caráter absolutista desta dinastia. Isto se confirma pelos forais (carta de foral), que consistia num pacto entre o rei e o povo, assegurando o predomínio do soberano, onde se encontrava estipulado que a terra não teria outro senhor que não o rei. “*As rendas do soberano, na parte mais considerável, fluíam da terra*”, ainda que, “*as garras reais, desde cedo se estenderam ao comércio, olhos cobiçosos no comércio marítimo*”.¹²⁸

De senhor absoluto do território, em nome do rei eleva-se o Estado a agente econômico ativo, “*para isso, o Estado se aparelha, grau a grau, sempre*

¹²⁷FAORO, Raimundo. Os donos do poder. São Paulo: Globo, 1996, p. 4.

¹²⁸Ibidem., p. 9.

que a necessidade sugere, com a organização político-administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas."¹²⁹

Forma-se, no caso português, uma corporação de poder, que se encontra numa comunidade estruturada que FAORO define como "estamento".¹³⁰ Ainda que possamos identificar um regime político centralizado e absolutista, Portugal também tinha uma certa relação conselheira, como poderemos observar na conclusão ao presente tópico.

Esta realidade não se estabeleceu de forma "natural" pois, como afirma FAORO, *"entre o esquema, traçado pela lógica da história, e a realidade, convulsionada por forças em tumulto, há um salto e muitas discordâncias"*.¹³¹ O Monarca buscava garantir laços de subordinação entre o rei, a nobreza territorial e o clero. Mas é precisamente no seio do domínio da nobreza territorial que o monarca vai buscar o apoio necessário.

Os nobres, privilegiados com as doações de terras que se efetivavam em retribuição aos serviços de guerra ou da coroa, obtinham junto com o domínio territorial a jurisdição privativa sobre os moradores bem como a isenção de tributos. Ainda cedo, se apercebeu a realeza *"que o poder de julgar envolve, em última análise, o poder de sujeitar o homem a uma camada intermediária e autônoma"*.¹³² Sentindo esta autonomia, amparada pela doutrina, os reis buscavam garantir a atribuição jurisdicional, monopolizando-a. Conquistavam

¹²⁹ FAORO, Raimundo. Os donos do poder. São Paulo: Globo, 1996, p. 45.

¹³⁰ Para Faoro, "estamento político - de que aqui se cogita, abandonado o estamento profissional, por alheio ao assunto - constitui sempre uma comunidade, embora amorfa: os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder. A situação estamental, a marca do indivíduo que aspira aos privilégios do grupo, se fixa no prestígio da camada, na honra social que ela infunde sobre toda a sociedade [...] ao contrário da classe, no estamento não vinga a igualdade das pessoas - o estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social." Ibid., p. 46.

¹³¹ FAORO, Raimundo. Op. cit., p. 6.

assim a confiança dos súditos que, em movimento convergente baseado na autonomia, buscam fugir das prerrogativas estipuladas pela nobreza e pelo clero.

O reino de Portugal, portanto, encontra uma base de legitimidade no seio do domínio territorial da nobreza. Isto possibilitou a retirada dos privilégios, anteriormente atribuídos à nobreza e ao clero. Porém, tal ofensiva demanda alguma instituição política que os legitime e é pretensamente da velha ordem romana que emana a alternativa adotada: o **município**. Agregava-se a isto, o fortalecimento dos Conselhos, conservados pela tradição, cuja origem remonta às Cortes espanholas com a ‘cúria régia’ dos demais povos europeus, isto é, “*conselhos de nobres e sacerdotes, que assistiam o monarca em certas resoluções importantes de interesse coletivo*”¹³³. Os conselhos, criados ou fortalecidos, acabaram por ser a base de sustentação da realeza, em contraposição à temerosa possibilidade de domínio autônomo do clero e nobreza, pois as comunas eram um suporte político - anteriormente comentado - além de um suporte fiscal e militar.

O âmbito militar consistia na formação de milícias, fundadas nos conselhos, justificadas na índole militar do país, utilizadas pelo rei como retributo de pagamento nos casos de guerra. A perspectiva fiscal era aludida, na medida em que, os conselhos agregavam à renda do príncipe largas contribuições, tendo em vista as imunidades fiscais que dispunha a nobreza, não sendo permitido ao reino, promover a arrecadação necessária para a manutenção da guerra e do corpo burocrático que cobrava os tributos e agregava-se à Corte.

Portugal caracteriza-se pelo quase absoluto controle monárquico, inicialmente estabelecido sobre o domínio territorial e posteriormente no comércio desenvolvido pelas expedições ultramarinas. A coroa portuguesa

¹³² FAORO, Raimundo. Op. cit., p. 6.

¹³³ BALEEIRO, Aliomar. Op. cit., p. 389.

mantém a hegemonia política e fiscal sobre o território de seu domínio, posteriormente alastrado para suas Colônias, dentre as quais o Brasil.

Tendo em vista o objetivo proposto a dissertação, interessa-nos apenas salientar que, o estudo deste instituto para o caso brasileiro parte da Constituição outorgada pelo Imperador D. Pedro I em 1824.¹³⁴ Esta, atribuiu à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis de impostos, conforme pode ser observado no art. 36 daquela Carta. Ao ministro da Fazenda, depois de receber dos demais Ministérios os orçamentos relativos às despesas de suas respectivas repartições, incumbiria apresentar à Câmara, anualmente, uma perspectiva da receita e da despesa do Tesouro do ano antecedente, bem como o orçamento contendo as receitas e despesas futuras, conforme art. 172 daquele texto.

Resume-se o ponto, recordando inicialmente, a verificação etimológica da palavra “orçamento”, para logo em seguida, promover o resgate histórico da aplicabilidade e consolidação deste instrumento burocrático, este, fruto da concepção de que, os impostos devem ser consentidos pelos representantes dos contribuintes. Isto possibilita o surgimento do parlamento, que é um dos poderes do Estado moderno. Observados ainda, os princípios da voluntariedade no pagamento dos tributos e o princípio da legalidade financeira, como princípios informadores do Estado de direito, nos permite concluir que as origens do orçamento público antecedem a criação do Estado moderno.

2.3 ASPECTOS RELEVANTES DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público se presta a ser observado à partir de distintos **aspectos**, dentre esses, acentuamos o ponto de vista político, econômico, técnico,

¹³⁴ Estudo mais aprofundado sobre as constituições brasileiras e o orçamento ver: WILGES, Ilmo José. Noções de Direito Financeiro: o orçamento público, p. 19-25.

administrativo, técnico e jurídico. O presente tópico busca jogar luzes sobre o aspecto **político, econômico e administrativo** do orçamento público. O aspecto técnico mereceu um tópico próprio, enquanto o aspecto jurídico merecerá atenção própria no Capítulo seguinte desta dissertação.

Como caráter introdutório, descreveremos resumi estes aspectos, para posteriormente dedicar-lhes uma atenção mais qualificada ao longo do tópico.

Sob o *aspecto político*, o orçamento pode revelar de forma transparente em proveito de **quem**, ou de **que grupos sociais**, ou ainda para solução de **que problemas e necessidades** será movimentada a aparelhagem dos serviços públicos. Estariam os orçamentos públicos contemplando as necessidades públicas, de forma a atingir todos os cidadãos, de forma isonômica ou impessoal?

Aspecto econômico: este aspecto nos permite apreciar os efeitos da política financeira do governo, traduzida no orçamento. Esta intervenção tende a equilibrar a base econômica, em momentos de crise ou *superávit*, modificando esta conjuntura.

Enfocado sob o *aspecto administrativo*, o orçamento público presta-se como instrumento da burocracia do Estado, compreendendo um processo de preparação e execução da peça orçamentária como função estatal.

Aspecto técnico: preceitua características evolutivas da confecção orçamentária e o estabelecimento de regras práticas, para a realização dos fins indicados anteriormente. Busca uma classificação racional da receita e da despesa, fixação de objetivos, atividades e projetos que melhor otimizem os escassos recursos de investimento ou manutenção das atividades públicas.

Aspecto jurídico: O texto se preocupa com este aspecto de forma a dedicar-lhe um capítulo próprio da pesquisa (Cap. III). Este aspecto corresponde

ao estudo da natureza jurídica do documento orçamentário à luz do Direito e, especialmente, das instituições constitucionais do país. Destacaremos a forma de dominação legítima, “racional-legal com administração burocrática”, como a conhece o Estado moderno. A estrutura burocrática, movimentada a partir do princípio da legalidade, atua no sentido de informar o documento orçamentário, imprimindo neste, um conjunto de elementos de cunho político, econômico e de características técnicas que se faz necessário conhecer para poder domesticar o “monstro” da burocracia, para que sirva melhor as pessoas.

2.3.1 O ORÇAMENTO NO SEU ASPECTO POLÍTICO

Ao identificar o orçamento em seu aspecto político, utilizaremos de uma metáfora: um escudo em defesa dos contribuintes.¹³⁵ O orçamento, presta-se na atualidade não a uma mera auferição de receitas e despesas, mas, assume sua real função política como instrumental de aplicação dos planos de governo.

Para alguns autores, sendo políticos o *sujeito* da atividade financeira (Estado), os *meios e procedimentos* (pagamentos obrigatórios e coativos), assim como os *fins* perseguidos, não se pode negar que estas atividades têm necessariamente ou essencialmente uma natureza política.¹³⁶

Da mesma forma que não se nega este caráter político do orçamento, não se pode esgotar sua análise destacando unicamente este ponto de vista, uma vez que, como assevera Tivaroni, “a atividade econômica do Estado tem natureza

¹³⁵ BALEEIRO, op. cit. p. 395.

¹³⁶ GRIZIOTTI. Principios de ciencia de las finanzas. Buenos Aires: Depalma, 1949, p. 3. Apud: FONROUGE, Giuliani. Derecho financiero. Vol. I. Buenos Aires: Depalma, 1976, p. 9. Todas as traduções deste autor são de responsabilidade do Mestrando, eis que tratam-se de traduções livres promovidas pelo mesmo.

política, porém, qualificada por princípios sociais que predominam em todo Estado e em toda época.”¹³⁷

Importa ainda acentuar a noção de que o ordenamento jurídico, quando trata da atividade financeira, guarda estreita relação com a organização política, de tal sorte que, *“o Direito financeiro, estreitamente ligado as formas de propriedade e aos modos de exploração da riqueza, reflete, talvez com mais intensidade que qualquer outra parcela do ordenamento positivo, a aspiração política de tornar economicamente possível o cumprimento dos fins que o ideal de vida da comunidade atribui ao Estado.*”¹³⁸

Como visto no tópico anterior, o orçamento também é decorrente do princípio de que deve haver autorização por parte dos representantes dos contribuintes, para o estabelecimento de um tributo. Trava-se nesse contexto, uma luta que gravita em torno de questões fiscais, iniciando-se na autorização de receita, seguida do controle da despesa, exigindo uma demonstração completa de cada tributo e de cada gasto programado, especificado seus fins e limites, o que embasa *“uma filosofia política de apoio à democracia e de revisão do equilíbrio entre as classes sociais”*.¹³⁹ Na moderna concepção do orçamento, os representantes dos contribuintes (parlamentares) passaram a condicionar sua aprovação, em conformidade com a sua aplicabilidade, à fins que contemplassem o povo interessado, os contribuintes em sua totalidade. Percebe-se então, o orçamento como um instrumento do equilíbrio político entre o poder executivo e o legislativo. *“Os reis, presidentes de república e ministros compreenderam que só por uma transação com os legisladores, poderiam obter as autorizações*

¹³⁷ TIVARONI. Compendio di scienza delle finanze. In: “Riv. Dir. Fin. E Sc. D. Fin.”, 1937, Vol. I, p. 271. Apud: FONROUGE, Giuliani. Derecho financiero. Vol. I. Buenos Aires: Depalma, 1976, p. 10.

¹³⁸ Bujanda, Fernando Sainz de. Hacienda y derecho. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 131.

¹³⁹ BALEEIRO, Aliomar. Op. cit., p. 394.

*para receitas e gastos sem os quais nenhum governo é praticamente possível”.*¹⁴⁰

O orçamento público, como um escudo de defesa dos contribuintes contra os governos, representa uma contenção das despesas, detendo neste íterim o apelo à tributação. Tal incumbência é fruto de uma necessária transação dos governos com os legisladores.

*O orçamento, por essas razões, floresceu em sua primeira fase, como processo de fiscalização financeira e cerceamento das tendências perdulárias de governantes dissociados dos interesses gerais das massas. Estabelecido para cada ano, forçava o rei à convocação periódica e regular dos representantes em parlamento.*¹⁴¹ [Grifo acrescentado]

Esta marca política que se pretende impingir ao orçamento, pode ser observada na evolução dos regimes democráticos modernos. O sufrágio universal, a medida que vai consolidando-se, carrega consigo a possibilidade de acesso de membros dos mais diversos segmentos sociais às esferas de governo, resultando que

*a penetração política das massas nos negócios públicos, traz a conseqüência inevitável da vitória política de qualquer classe: inversão das despesas públicas nos objetivos de seus interesses e tributação das outras classes.*¹⁴² [Grifo acrescentado]

Essa característica, que consiste na inversão de prioridades, acaba por empreender um novo caráter ao orçamento, quando os representantes parlamentares passam não mais a preocuparem-se com a redução da despesa

¹⁴⁰ BALEEIRO, Aliomar p. 395.

¹⁴¹ Ibidem., Op. cit., p. 395.

¹⁴² Ibidem., p. 396.

pública, mas sim, tratam de ampliá-la, quando pleiteiam despesas de acordo com os interesses das massas. O *welfare state* traduz bem tal concepção, pela proposta de ampliação da atuação estatal, no sentido de prover os contribuintes com gastos em educação, saúde, previdência social - a legítima tese de que o Estado deve amparar - propiciando um hipotético desequilíbrio orçamentário, promovido por aqueles que anteriormente tinham como função restringir as despesas governamentais.

Mantida esta perspectiva democrática à qual se faz referência, acata-se a idéia-força de que a penetração política das massas nos negócios públicos, permite a supremacia política de qualquer classe, no sentido de inversão das despesas públicas para objetivos de seus interesses, acompanhada da tributação. Formulações políticas atuais, preceituam em suas teses para criação de uma política democrática e socialista que:

o elemento central do poder público, é a peça orçamentária e sua construção democrática e participativa, 'via' uma esfera pública não-estatal, legitimada por contrato público a partir do governo. Esta construção traduz o momento mais importante de uma gestão estatal e pública não-estatal, estabelecadora de consensos majoritários, a partir de uma diretriz política irrenunciável: os interesses 'subalternos' tendem a se tornar os interesses dominantes e a cidade não pode ser mais uma cidade para poucos, mas uma cidade para todos.¹⁴³

Salientar o orçamento como o amálgama do poder público, cercado pelos interesses antagônicos originários da fragmentação social, significa imprimir a esse elemento um papel predominante das relações políticas. A possibilidade da construção democrática dessa "peça" aguça ainda mais o cenário de

possibilidades de acomodação dos interesses em torno do poder, a medida em que o processo de co-gestão estatal permita e estimule “consensos majoritários” para o estabelecimento das decisões políticas, que serão traduzidas no orçamento público uma vez que este é o “elemento central do poder público”. A observação de uma experiência política realizada nesse sentido, é o objeto do Capítulo IV e V da presente dissertação, quando trataremos do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre.

Doravante observar-se-á um segundo aspecto do orçamento público incorporado à dissertação. Tratar-se-á de acentuar o aspecto econômico contido na prática orçamentária.

2.3.2 O ASPECTO ECONÔMICO DO ORÇAMENTO

A análise contemporânea do orçamento, agrega ao caráter político um novo elemento: o **aspecto econômico**. Trata-se de evidenciar que o crescente intervencionismo estatal na Economia, por óbvio, não poderia deixar de imprimir sua marca no orçamento.

De plano político de governo, em sentido restrito, ele se inclina a transformar-se, depois da 2.ª Guerra, em alavanca do comando da conjuntura econômica. As idéias e práticas buscam empregar o orçamento como o aparelho para combater fases de depressão e de desemprego, promover investimentos, ou para conter as quadras inflacionárias. Os velhos princípios de técnica orçamentária, consagrados pelas gerações anteriores, vergam ao peso dessa tarefa enorme.¹⁴⁴

¹⁴³ GENRO, Tarso. 21 Teses para a criação de uma Política democrática e socialista. In: GENRO et al. Porto da cidadania. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997, p.15.

¹⁴⁴ BALEEIRO, Aliomar. Op. cit., p. 398.

Os governos contemporâneos já não se bastam em planejar a Administração, buscam atrair a Economia para o centro da política, reforçando o aspecto econômico do orçamento público. Ao compatibilizar as necessidades da coletividade com as receitas estimadas para ingresso no Tesouro, deve eleger as prioridades em consonância ao conjunto da situação econômica do país, em um determinado momento histórico. Essa necessária compatibilização de interesses antagônicos em torno do poder de intervenção na esfera econômica, acaba por demandar uma implementação mais técnica para a matéria orçamentária, como veremos em tópico posterior. Importa agora enfocar o aspecto econômico do orçamento, entendendo este como um instrumental (timão do barco) que utilizado pelo Estado estimula a produção, o investimento e o consumo, operando numa variável de incremento e contenção de gastos públicos.

*O orçamento como veiculador de determinada política financeira do Estado, acaba direcionando a política econômica global do Estado. Realmente, através do orçamento é possível ao Estado estimular ou desestimular a produção, o consumo e o investimento, ora incrementando a política de gastos públicos (**déficit sistemático**), ora contendo as despesas, adiando obras e serviços e, ao mesmo tempo, aumentando a carga tributária para absorver o poder aquisitivo dos particulares (**superávit orçamentário**).¹⁴⁵
[grifo no original]*

O direcionamento da política econômica global, como uma das prerrogativas do Estado, engendra em si a possibilidade do cumprimento dos *fins* que o ideal de vida em comunidade atribuem a este. Para tal, o Estado intervém ora estimulando a produção de determinados bens e serviços, ora invertendo tal perspectiva. Por vezes incrementa os gastos públicos ou, diversamente, contém as despesas decorrentes de obras e serviços, podendo aumentar a carga tributária no sentido de restringir o poder aquisitivo dos particulares, com o intuito de

afastar o *déficit* sistemático oriundo do desequilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias.

O orçamento público serve, portanto, como instrumento para dirigir a economia da nação.¹⁴⁵ Os resultados efetivos atingidos pela utilização do orçamento como um instrumento de direção da economia, tende a variar de acordo com a importância da intervenção do setor público no contexto geral da atividade econômica que abarca o setor público e privado. O grau de influência portanto, irá variar de país para país.

O foco de atenção será deslocado para uma rota diversa da estabelecida até este momento. Observamos uma introdução etimológica e histórica do desenvolvimento da tributação autorizada e destinada a fins de interesse do soberano, ao passo que a análise sob o aspecto político do orçamento já nos permite visualizá-lo como instrumental de aplicação dos planos de governo, numa nítida intervenção na economia territorial abrangida. Doravante nos cabe jogar luzes sobre o aspecto administrativo do orçamento, para logo após observarmos as modalidades tecno-orçamentárias, concluindo então o Capítulo.

2.3.3 O ASPECTO ADMINISTRATIVO DO ORÇAMENTO.

Destacar o aspecto administrativo, significa evidenciar que uma das funções do orçamento é indicar o “**modus operandi**” do processo de *elaboração* orçamentária, bem como de sua *execução*, durante o lapso temporal de vigência de um exercício fiscal. A burocracia do Estado, agindo em conformidade com o que o Ordenamento Jurídico preceitua, imprime sua ação de acordo com o período ao qual corresponde vigência da Lei do Orçamento.

¹⁴⁵ HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. São Paulo: Atlas, 1996, p. 51.

¹⁴⁶ BURKHEAD, Jesse. Orçamento público. Rio de Janeiro: FGV, 1971, p. 77.

A elaboração do orçamento, sujeita-se a critérios políticos. Sua elaboração, análise, discussão e aprovação incorporam uma técnica ou uma linguagem própria que informa os objetivos e metas propostas pelo gestor público.

Isto posto, se pode afirmar que uma das finalidades do orçamento - entendido como instrumento de trabalho desenvolvido em nome da tentativa de legitimidade do Estado e como escudo de proteção dos contribuintes - se relaciona com a escassez de recursos financeiros, se assim não fosse, seria por certo dispensável. A limitação de recursos, portanto, imprime uma necessária racionalização deste instrumento apropriado pela burocracia do Estado.

Tomando a tipologia para os processos administrativos, formulada por MEDAUAR¹⁴⁷, a prática de orçamentação, insere-se entre os processos administrativos em que há controvérsias. Dentre as finalidades do processo administrativo, se pode destacar uma aproximação entre Administração e cidadãos, uma vez que *“mediante a colaboração individual ou coletiva de sujeitos no processo administrativo realiza-se aproximação entre Administração e cidadãos. O processo administrativo instrumentaliza as exigências pluralistas do contexto sócio-político do fim do século XX e a demanda de democracia na atuação administrativa.”*¹⁴⁸

Como instrumento racional, o que se objetiva doravante é a observação das modalidades técnicas de elaboração orçamentária, até chegarmos a identificar qual a regra operacional que informa os burocratas do Estado para os momentos de elaboração e execução do orçamento público. De forma mais enfática, a análise que se fará sobre o Orçamento Participativo (Cap. IV e V),

¹⁴⁷ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno. São Paulo. RT 1996, p. 199.

¹⁴⁸ Ibidem. p. 190.

preocupa-se com o momento da elaboração do orçamento. Mas a esta análise precede o aspecto técnico do orçamento, que passaremos a iluminar.

2.4 MODALIDADES TECNO-ORÇAMENTÁRIAS

O orçamento público apresenta características evolutivas, ou seja, não tratamos de uma programação matemática imutável desde seu limiar histórico. Sobre esse tipo-ideal (orçamento), pesam aspectos políticos, econômicos, administrativos, que assumem uma característica volátil se observada a perspectiva histórica. Tais transformações implicam em uma “crise” conceptual, substituída pelo costume e aplicabilidade de outra. Buscaremos identificar inicialmente a configuração de crise do orçamento clássico, que pode ser melhor entendida pela seguinte citação:

*O orçamento clássico, cuja origem se identifica com a das instituições democráticas representativas, era uma peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, classificadas estas por objeto, sem se cogitar das necessidades reais da administração e da população, nem dos objetivos econômico-sociais a atingir com sua execução.*¹⁴⁹ [Grifo acrescentado]

A ingerência na ordem econômica, ou ainda na necessidade de prover os gastos públicos de acordo com necessidades claramente identificáveis perante um número mais elevado da população, não estava contemplada na concepção que se julgou definir como “clássica” do orçamento público. Daí que, *“concebido como mero instrumento político e jurídico de previsões e de autorizações, e como meio de controle parlamentar sobre o Poder Executivo, o*

¹⁴⁹ SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil, p. 1.

orçamento estatal não se mostra mais suficiente aos novos fins que as finanças públicas devem cumprir na economia.”¹⁵⁰

Ao assumir uma posição de parcialidade, frente à economia, as finanças públicas passam a ser identificadas como elementos ativos de intromissão do Estado em relações de ordem econômica e social. Tal intromissão e seu correlato diagnóstico, desencadeou uma reforma conceptual nas técnicas orçamentárias, bem como em seus princípios,¹⁵¹ “*na perquirição de um tipo de orçamento público que servisse ao Estado intervencionista e fosse instrumento de ação direta na economia e provesse meios de conjurar as crises periódicas que sobressaltam o sistema econômico de mercado*”¹⁵². O orçamento passa a ser considerado como importante instrumento de política fiscal para atuar nos momentos de depressão ou milagres econômicos.

Esta reformulação teórica da técnica orçamentária, decorrente de novas concepções (princípios) de orçamentação pública, permite encará-lo como instrumento ativo pelo qual manifesta-se parte da intervenção estatal na esfera econômica e social.

As modalidades técnicas de elaboração orçamentária também sofreram processos de mutação. Observaremos as “tipos” de leitura administrativa que precedem ao orçamento “clássico”, até chegarmos a identificar qual a regra operacional (saber técnico) que informa os técnicos do Estado no processo administrativo da elaboração do orçamento público. Observaremos a evolução da técnica orçamentária, pela análise do orçamento funcional, do orçamento de desempenho e do orçamento programa.

¹⁵⁰ SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil, p. 3.

¹⁵¹ Os princípios jurídicos do orçamento público serão objeto de análise para o presente trabalho, reservando-se a este uma parte própria.

¹⁵² SILVA, José Afonso. Orçamento-programa no Brasil., p.4.

2.4.1 ORÇAMENTO FUNCIONAL

A primeira sistematização, que permitisse a identificação de reforma doutrinária, aparece em 1912 nos Estados Unidos, como relatório da “Comissão Taft”, que fora constituída para a obtenção de economia e eficiência no serviço público, recomendando que se avaliasse e autorizasse as despesas por funções,¹⁵³ e não mais por objeto. A Comissão sobre Economia e Eficiência do Presidente Taft (1912), recomendou transformações drásticas nos procedimentos burocráticos; dentre as declarações consta o seguinte:

*O bem maior que um orçamento pode propiciar ao legislador é capacitá-lo para conseguir um conselho experto acerca das políticas que devem ser determinadas. Sua revisão da economia e a eficiência com que o trabalho foi feito, deveriam basear-se em fatos apresentados por informes anuais de gastos, que deveriam complementar o orçamento. A vantagem que um orçamento representa para o administrador (quer dizer, o cabeça de um departamento executivo) consiste na possibilidade de oferecer à legislatura e à cidadania, através do chefe do executivo ou de algum representante do governo, o financiamento de um programa de bem estar social bem definido, meditado cuidadosamente, expressos com lucidez e, ao apresentá-lo, respaldar as petições de apropriação com os dados concretos necessários para uma consideração inteligente do dito programa. A vantagem que representa para o Executivo (quer dizer, o Presidente), consiste em que lhe permite reunir os fatos e opiniões necessários à formulação precisa das propostas que quer trabalhar ativamente como funcionário responsável. Para a cidadania tem a vantagem de lhe fazer participar da confiança de seus funcionários públicos. Nisso está o uso prático e a finalidade do orçamento.*¹⁵⁴

¹⁵³ SILVA, José Afonso. Op. cit., p. 14.

¹⁵⁴ Apud: SMITHIES, Arthur. Estructura conceptual para el presupuesto por programas. Op. cit., p. 30-31. Tradução livre do autor da dissertação.

Segundo Smithies¹⁵⁵, o método tradicional não pode ser considerado adequado e tampouco o foi algum dia. Isto porque o nome do ministério ou do departamento ou órgão não é suficiente para descrever o que faz. O tipo de pessoal empregado tampouco constitui uma adequada medida para estabelecer as funções que desempenham. Para além disso, o período de um ano do orçamento tradicional fornece muito pouca luz para avaliar a importância de gastos cujos efeitos podem se estender por toda década seguinte.

Tratamos de identificar o “orçamento funcional”. A preocupação desta técnica orçamentária diz respeito ao custo unitário do serviço prestado, o que permite a mensuração de custos nas unidades de serviço e a distribuição das dotações de forma global. Interessa o fim a atingir ou o objetivo a realizar¹⁵⁶. O orçamento funcional, em consoante com a racionalidade burocrática (CAP. 01), caracteriza-se como

*meio de racionalização das atividades estatais, e sistema descentralizado no sentido de que cada responsável por unidades de serviço participa, no que tange as suas funções, da elaboração dos objetivos e responde por sua execução, tal como se verifica nas empresas privadas, onde o orçamento funcional teve sua primeira experiência.*¹⁵⁷

O processo orçamentário funcional acaba por definir as tarefas administrativas e revela seus resultados. *“Ele implica que todos os escalões administrativos formulem a um tempo a missão correspondente às suas funções,*

¹⁵⁵ SMITHIES, Arthur. Estructura conceptual para el presupuesto por programas. In: NOVICK, David. Presupuesto por programas. México: Centro de Estudios Monetários Latinoamericanos/ FMI / BID, 1965, p. 30.

¹⁵⁶ Ibidem, p. 14-15.

¹⁵⁶ Cf. VALÉRIO, Walter Paldes. Programa de direito financeiro e finanças. Porto Alegre: Sulina, 1997 p. 157.

¹⁵⁷ Cf. Brochier-Tabatoni, Economic Financière, p. 500. Apud: SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 15.

a natureza dos meios a utilizar para atingi-la, a etapa de realização de seus programas e os procedimentos de controle de execução.”¹⁵⁸

Perceba-se que esta técnica do orçamento funcional não é compatível com a metodologia de formulação da “missão”, que se registra com o Orçamento Participativo, tendo em vista o *a priori*, de que a missão que deverá ser conduzida a bom termo pelo agente administrativo, não será formulada apenas pela equipe técnico-burocrática da Administração pública, uma vez que esta recepciona as prioridades para investimentos que tenham seguido o caminho do Orçamento Participativo, conforme se poderá confirmar na no Cap. V do presente trabalho.

Não sendo o orçamento funcional a única formulação teórica que configure o processo evolutivo do trato orçamentário, vejamos ainda alguns aspectos das técnicas do “orçamento de desempenho” e do “orçamento programa”, este último nos interessará sobremaneira tendo em vista que trata da modalidade técnica adotada pela legislação brasileira de elaboração orçamentária.

2.4.2 ORÇAMENTO DE DESEMPENHO

A técnica orçamentária conhecida como **orçamento de desempenho** ou **de realização**, teve sua formulação proposta nos Estado Unidos no ano de 1949 pela Comissão Hoover,¹⁵⁹ que sugeriu inteira remodelação da concepção orçamentaria daquele país, passando a adoção de um orçamento baseado em funções, atividades e projetos.

a intenção da classificação orçamentária de execução é conseguir que as coisas compradas por um governo já não se contem ou se classifiquem exclusivamente por tipos, como coisas em si mesmas,

¹⁵⁸ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 16.

¹⁵⁹ Definiu-se Comissão Hoover em função de que o presidente desta chamava-se Herbert Hoover, ex-presidente dos EUA.

mas não de organizar-se e agrupar-se de acordo com as atividades as quais sirvam. Os objetos comprados se enfocam como fatores ou componentes de atividades, e o objeto se considera significativo e se classifica em relação àquilo para o qual se usa, não em relação com seu caráter específico. Em certos momentos, todo sistema orçamentário há de ocupar-se com coisas compradas, com objetos. A diferença entre uma classificação de execução e as classificações tradicionais, por objetos, radica no modo em que as coisas adquiridas são consideradas e agrupadas. Numa classificação de execução uma tonelada de cimento é potencialmente um pedaço de rodovia, um dique ou um edifício de concreto, e assim se classificará. A ênfase recai sobre o processo, ou sobre o fim ou a realização. A classificação de execução proporciona o vínculo entre as coisas compradas e as coisas feitas ou realizadas.¹⁶⁰

A segunda Comissão Hoover¹⁶¹ (1955) recomendou um orçamento por programa, propondo melhoras no sistema de contabilidade do governo que facilitaram a orçamentação tomando como base os custos.

Esta concepção orçamentária conhecida por orçamento de desempenho, é definida como sendo aquela

que oferece os fins e os objetivos para os quais se requerem os fundos públicos, os custos das atividades propostas para alcançar esses fins e os dados quantitativos que medem as realizações e as tarefas executadas dentro de cada uma dessas atividades.¹⁶² [Grifo acrescentado]

O conceito apresentado nos permite identificar a organização das despesas por programas, aportando categorias que logo mais formarão parte de uma nova metodologia a ser considerada, uma vez que, há na técnica do *orçamento de desempenho* uma série de categorias que são correlatas ao *orçamento-programa*,

¹⁶⁰ Cf. Jesse Burkhead. Orçamento Público. Rio de Janeiro: FGV, 1971, p. 177. Apud José Afonso da Silva, ob. Cit., p. 18-19.

¹⁶¹ SMITHIES, Arthur. Op. cit. p. 32.

¹⁶² Cf. Jesse Burkhead, ob. Cit., Apud J. A. Silva, ob. Cit., p. 19

porém, o orçamento de desempenho ainda não pode ser considerado como tal, até porque, houveram rupturas conceituais entre a queda de um conceito e a sua substituição por outro como técnica burocrática.

De momento, o problema principal não é tanto introduzir novas idéias como melhorar o que já se fez, ou melhor, observar o que já se fez no sentido de inspirar a superação de conceitos e ultrapassar as crises conceituais para imprimir nova marca na técnica de elaboração orçamentária. Isso se promove pela análise do conceito, das etapas, e formulações de propostas parciais do orçamento programa, que é, a técnica adotada pela legislação pátria para informar a atuação da burocracia estatal.

2.5 CONCEITO E ETAPAS DO ORÇAMENTO PROGRAMA

A adoção do *orçamento programa* vincula-se, de forma evolutiva, às características apresentadas na análise anterior sobre a técnica do *orçamento de desempenho*, que reúne uma série de elementos que logo mais farão parte incontestável da moderna metodologia orçamentária, conhecida como orçamento-programa, adotada pelo ordenamento jurídico pátrio.

Na pretensão de conceituar a técnica orçamentária sob análise, “*podemos dizer que o ORÇAMENTO-PROGRAMA é um PLANO DE TRABALHO, expresso em uma relação de ações a realizar (PROGRAMA) e de recursos necessários a execução (ORÇAMENTO).*”¹⁶³ [Grifo no original]

Fica mais precisa a definição de orçamento-programa com a citação seguinte:

O orçamento-programa é aquele tipo de orçamento que apresenta, em primeiro plano, as metas ou os objetivos que a Administração decide levar a efeito em determinado exercício financeiro. Difere

¹⁶³ BELCHIOR, Procópio G. Orçamento-programa. Rio de Janeiro: Cia. Editora Americana, 1971, p.9.

do orçamento tradicional, porque este coloca em destaque os elementos de que a Administração dispõe para a execução dos serviços, ou seja, pessoal, material, equipamentos, instalações, serviços de terceiros, encargos diversos, etc., sem preocupação aparente com os objetivos a realizar. O orçamento clássico serve às mil maravilhas ao controle político-jurídico das despesas com aqueles elementos, mas não cria, no serviço público, a consciência de missão a efetuar e de custo. O orçamento-programa, pelo contrário, põe em realce metas, intentos, objetivos e propósitos, inseridos em uma estrutura de programas a realizar em um período financeiro. A grande vantagem, pois, do orçamento-programa é que faz a ligação entre os sistemas de planejamento e de finanças, permitindo que os planos expressos em unidades físicas - quilômetros de estradas a construir, número de doentes a atender, etc. - sejam concomitantemente expressos em termos de dinheiro, possibilitando assim levar os planos à execução prática. Isso significa que uma característica fundamental do orçamento-programa é a mensuração, em termos físicos, das ações administrativas.¹⁶⁴

O plano de trabalho traduzir-se-á de forma racional pela definição das ações futuras, identificadas em metas ou programas e a conseqüente disponibilidade de recursos para sua realização.

A planificação, a programação e a orçamentação formam parte do processo nos quais os objetivos e os recursos, assim como também suas interações, são tomados em conta para conseguir um programa de ação, coerente e completo, para o governo considerado como um todo. A orçamentação por programas, leva consigo o uso de técnicas orçamentárias que facilita a consideração explícita dos objetivos políticos a serem seguidos, em termos de seus custos econômicos, tanto no momento presente quanto futuro.¹⁶⁵

¹⁶⁴ MACHADO Jr., J. Teixeira Machado & MELLO, Diogo Lordello de. Orçamento-Programa a nível municipal. Rio de Janeiro: IBAM. Apud: MELLO, Diogo Lordello de. A elaboração e o controle do orçamento-programa. In: Revista de administração municipal, Ano XVIII, n. 101. Rio de Janeiro: IBAM, jan./fev. 1971, p.42-43.

¹⁶⁵ SMITHIES, Arthur. Estructura conceptual para el presupuesto por programas. In: NOVICK, David (Org.). Presupuesto por programas. México: Centro de Estudios Monetários Latinoamericanos/FMI/BID, 1965. "La planificación, la programación y la presupuestación forman parte del proceso por el que los objetivos y los recursos, así como también sus interrelaciones, se toman en cuenta para

A técnica do orçamento-programa carrega consigo elementos de diversas ordens, sendo-lhe característicos o *planejamento*, a *programação de execução* e o *orçamento*, este último, definidor ou receptor tanto dos objetivos traçados quanto dos recursos disponíveis para atingir os fins aos quais se propõe os governos, considerando principalmente - com auxílio das técnicas orçamentarias - os objetivos e seus custos atuais e a longo prazo.

Para Smithies,¹⁶⁶ os governos podem determinar suas políticas, de forma mais eficaz, escolhendo racionalmente entre diversas linhas de ação, buscando um conhecimento o mais completo possível sobre as conseqüências futuras advindas desta ação ou dos compromissos assumidos. Mas qual a importância desta escolha? *“La necesidad de escoger y elegir se impone por el hecho de que todo gobierno está limitado por la escasez de recursos. Punto fundamental de nuestra cultura es que una elección racional es mejor que una irracional.”*¹⁶⁷ (A necessidade de escolher e eleger se impõe pelo fato de que todo governo está limitado pela escassez de recursos. **Ponto fundamental de nossa cultura é que uma escolha racional é melhor que uma irracional.**). [Tradução livre]

Importa destacar o afloramento do recurso da racionalidade antes de seguirmos analisando o orçamento-programa. Como recurso imperioso das administrações públicas modernas, a peça orçamentária está incluída nesta racionalidade que se imprime ao sistema de gastos públicos - principalmente em decorrência dos poucos recursos - o que força uma opção de investimentos ou programas. O orçamento público, como um elemento da burocracia moderna,

conseguir un programa de acción, coherente y completo, para el gobierno considerado como un todo. La presupuestación por programas lleva consigo el uso de técnicas presupuestarias que facilitan la consideración explícita de los objetivos de la política a seguir, en términos de sus costos económicos, tanto en el momento presente como en el futuro”.

¹⁶⁶ BELCHIOR, Procópio. Orçamento-programa. Op. cit., p. 27.

¹⁶⁷ Ibidem, p. 27.

insere-se portanto nesta noção de racionalidade que em nosso juízo não deve ser descartada.

Para CARVALHO,¹⁶⁸ na esteira de Allen Schick, a história da reforma orçamentária poderia se caracterizada em três fases ou estágios. Inicialmente a preocupação maior se dava com relação ao controle da despesa pública, pelo estabelecimento de normas rígidas que classificavam os valores necessários ao desempenho das atividades governamentais. As unidades administrativas ficavam autorizadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, por exemplo, a gastar determinada importância em pessoal, não podendo os administradores utilizá-la para outros fins por iniciativa própria. Tal modalidade de controle, ainda que caracterize uma fase histórica do orçamento não foi abandonada até hoje, os administradores ou servidores públicos sofrem um freio que não lhes permite dissipar os recursos do governo ou extrapolar os tetos fixados pelos legisladores.

A segunda fase de reforma orçamentária atenua a ênfase sobre conduta rotineira das atividades governamentais, para preocupar-se com o **desempenho** da Administração Pública, buscando aperfeiçoar sua capacidade de execução de um crescente número de projetos sob sua responsabilidade. Podemos incluir nesta fase histórica o desenvolvimento do orçamento de desempenho anteriormente analisado.

A fase mais recente busca imprimir um esforço no sentido de integrar o orçamento no sistema mais amplo do planejamento. Tratamos do chamado Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento (SIPPO), que foi largamente difundido e utilizado nos EUA, com a justificativa da necessidade da sua adoção enquanto sistema orçamentário, fundado em duas fontes:

¹⁶⁸ GETULIO CARVALHO. Orçamento-programa: O fito & o Mito. In: Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM, nº 118, Maio/Junho 1973, p. 59-60. Neste sentido, ver também NEIMAR RAMOS, Planejamento e política financeira de governo. Brasília: Ministério da Fazenda, 1992, p. 57-58.

a) *Os recursos governamentais são sempre menores do que o necessário para atender as coisas boas e úteis que gostaríamos de realizar. Por isso, no meio de tantas necessidades urgentes, somos forçados a destinar nossos recursos ao atendimento daquelas que mais atenderão aos objetivos nacionais, exercendo essa escolha de maneira eficiente, a fim de liberar os recursos excedentes para outras finalidades meritórias.;*

b) *Os programas do Governo raramente dispõe de mecanismos automáticos de regulação que nos indiquem quando uma atividade deixou de ser produtiva, ou poderia ter sua eficiência aumentada, ou poderia ser substituída por outra atividade. Contrariamente, a empresa particular vale-se dos mecanismos do lucro e da competição para gerar incentivos e comportamentos e proporcionar meios de avaliar positivamente a qualidade das decisões tomadas. Embora imperfeito, o sistema é basicamente sólido no setor privado e praticamente não existe no setor público outro instrumento para realizar as escolhas que a escassez de recursos provoca.¹⁶⁹*

2.5.1 IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PROGRAMA NO CASO BRASILEIRO

Este Sistema Integrado de Programação e Planejamento, do qual decorre o orçamento programa, encontra nos parcos recursos e na regulação de indicadores de produtividade e eficiência do setor público sua justificativa.

A orçamento programa obtém implementação na década de sessenta, quando o Brasil e quase todos os países do mundo encaminham-se para a adoção do mesmo. Coube, no Brasil, à Constituição da Guanabara de 1961, dar um primeiro largo passo nesse sentido, sob a orientação do Min. Aliomar Baleeiro, então deputado à Constituinte do novo Estado, que intruduziu disposições no seguinte sentido: I - a proposta orçamentária deveria condicionar-se aos planos de ação do Poder Executivo; II - obrigatoriamente incluir-se-iam nas despesas as

dotações previstas em programas plurianuais aprovados em lei; III - os fins a atingir com cada despesa deveriam estar expressos qualitativa e quantitativamente na proposta, aplicando-se ao orçamento normas idênticas; IV - *“a Mensagem que encaminhasse a proposta deveria mencionar, em bases de contabilidade econômica, não só os objetivos fiscais mas também os efeitos de política financeira que presumivelmente dela resultassem.”*¹⁷⁰

A técnica inicialmente adotada no Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, passa a ser recepcionada por orçamentos públicos brasileiros introduzida no Estado da Guanabara, em 1963 e no Governo Federal em 1967.

A uniformidade, que permitiu análises comparativas e melhor avaliação do uso dos recursos, se deu - para o caso dos orçamentos do setor público - com o advento da Lei Federal nº 4.320/64, que estabeleceu um padrão único instituindo o sistema de orçamento programa.¹⁷¹

A Reforma Administrativa da União, disposta pelo Decreto-Lei nº 200/67, ainda hoje em vigor em nosso meio,¹⁷² atribuiu ao Ministério do Planejamento as tarefas de Órgão Central de Orçamento da União, este no exercício de suas atribuições, definiu uma estrutura para o Orçamento-Programa traduzida em *“PROGRAMAS e SUBPROGRAMAS, de acordo com as funções e subfunções da Lei 4.320/64, os quais constituem conjuntos de PROJETOS e ATIVIDADES”*,¹⁷³ os primeiros traduzidos pelo acréscimo de bens e serviços e a segunda traduzindo as despesas de custeio dos serviços já existentes. Na

¹⁶⁹ SCHULTZE, Charles L. A importância da análise de custo-benefício. In: HINRICHS, Harley H. & TAYLOR, Graeme M. Orçamento-programa e análise de custo benefício. Rio de Janeiro: FGV, 1974, p.5-6.

¹⁷⁰ SCHULTZE, Charles. Op. cit., p. 35.

¹⁷¹ Ibidem., p. 9. Ver também SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 36.

¹⁷² Cabe esclarecer que o Governo Federal, por intermédio do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) tramita no Congresso Nacional a PEC n-173/96, dispondo no sentido de uma nova reforma administrativa do Estado. Sobre a reforma do estado, vide FILOSOFIA POLÍTICA: nova série, vol. 1. Porto Alegre: L&PM, 1997.

atualidade essas atribuições são de competência do Ministério de Planejamento e Orçamento, sendo as tarefas de competência da Secretaria de Orçamento Federal, órgão daquele Ministério.

A elaboração e execução do orçamento programa compreende - em linhas gerais - uma série de etapas, observando os vários níveis hierárquicos próprios das burocracias. Para BELCHIOR, são as seguintes:

I - Os recursos que permitirão a execução do Programa de Governo deverão estar previamente dispostos através da **Fixação da Política Fiscal e Tributária**;

II - Baseado no comportamento da receita de anos anteriores e na política fiscal e tributária a ser adotada, elabora-se uma **Previsão de Receita**.

III - Partindo da previsão de receita e de recursos externos a serem captados, observa-se em paralelo os compromissos já assumidos, as despesas indispensáveis e as advindas com novos projetos, chegando-se à uma **Estimativa da Receita e Fixação da Despesa**.

IV - Com base na despesa fixada, observando sua distribuição por Programa e Subprogramas de Governo e nas *prioridades* atribuídas aos Projetos e Atividades elegidos pelos diversos órgãos que compõe a administração, efetua-se a **Elaboração do orçamento-programa e do Plano Plurianal de Investimentos**.

V - Partindo da proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, com posterior aprovação do Poder Legislativo, os Projetos e Atividades aprovados serão distribuídos às Unidades Orçamentárias para a **Execução do Orçamento**.

¹⁷³ BELCHIOR, Op. cit., p. 10.

VI - A verificação de desempenho das Unidades Orçamentárias e Administrativas, que se traduzem na produção ou aquisição dos bens e serviços fixados nos Projetos e Atividades traduzem-se no **Controle de Execução Física**.

VII - A efetivação das provisões e repasses de recursos, aliado ao controle contábil dos gastos, em consonância com as dotações consignadas por Projeto, Atividade, Elemento e Suplemento de Despesa é parte do **Controle de Execução Orçamentária e Financeira**. Esta, tarefa do Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas.

VIII - Partindo dos dados de execução e controle físico, orçamentário e financeiro, se pode verificar se os objetivos visados por Projetos e Atividades foram realmente alcançados, o que consiste na **Avaliação de Resultados**.

*A **Elaboração do Orçamento-Programa** é a única etapa do processo em que se empenham todos os órgãos da administração, em todos os níveis hierárquicos. Através da Proposta Orçamentária, os órgãos apresentam os seus planos de trabalho e solicitam recursos para a sua execução. Através do Orçamento-Programa aprovado, estes recursos são fornecidos, de acordo com as disponibilidades financeiras do Estado e as prioridades atribuídas aos Programas, Subprogramas, Projetos e Atividades.¹⁷⁴ [grifo no original]*

É possível perceber que o orçamento insere-se em um contexto mais amplo, que é o do planejamento, principalmente pelo fato da escassez de recursos, o que induz ao estabelecimento de prioridades no empenho das despesas inseridas nos diversos projetos que, por sua vez foram elaborados pelos diversos órgãos que compõe a administração.

O principal instrumento operacional do sistema de planejamento brasileiro é o subsistema de orçamento. Os orçamentos nada mais

¹⁷⁴ BELCHIOR, Op. cit., p. 11.

*são do que planos. Quando o governo toma decisões sobre o montante de recursos a ser alocado, previstos para a implementação de várias atividades durante o decorrer do período orçamentário, está desenvolvendo um plano de ação. Quer se esteja enfocando um plano a curto prazo, ou um a longo prazo, as suas ações no período seguinte implicarão em conseqüências futuras.*¹⁷⁵

A definição de metas com a respectiva mensuração de custos, estabelecidos pelos diversos órgãos da Administração Pública, quando inseridos de forma programática no orçamento, permitem um sistema de planejamento da Administração, traduzido nos planos de ação. Este planejamento permite uma identificação racional da ação administrativa, principalmente no que diz respeito ao estabelecimento de prioridades, em face da escassez de recursos, frente a uma enormidade de necessidades que contemplem o interesse social. Destaque-se ainda a possibilidade de controle mais eficaz sobre a aplicação/otimização dos recursos públicos para investimento.

2.5.2 FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS PARCIAIS DO ORÇAMENTO-PROGRAMA

Se entendemos o orçamento como uma peça, que pode traduzir de forma racional o planejamento da Administração e, como vimos anteriormente o orçamento vincula-se a um órgão específico, podemos perquirir o caminho traçado para que se tenha uma projeto de lei orçamentário a ser enviado para o Poder Legislativo.

A formulação das **propostas parciais**¹⁷⁶ do orçamento-programa inicia-se nos diversos órgãos da administração, que compõem por sua vez, as unidades

¹⁷⁵ NAIMAR M. RAMOS. Planejamento e política financeira do governo. Brasília: Ministério da Fazenda, 1982, p. 32.

¹⁷⁶ SILVA, José Afonso. Orçamento-programa no Brasil. Op. Cit. p. 178-181.

orçamentárias. O processo se inicia com a transmissão de instruções do órgão central do orçamento para as diversas unidades. Partindo de um diagnóstico básico, cada unidade orçamentária ficará conhecendo os problemas que envolvem o seu campo de atuação, as necessidades à atender e a forma de atuação que deverá ser empreendida para o logro das necessidades diagnosticadas, traduzindo então as diretrizes gerais e prioridades que a situação fática impuser. Este diagnóstico inicial, permite o acúmulo de um conjunto de informações suficientes, para orientar as decisões a serem tomadas frente aos problemas identificados e principalmente para a escolha de alternativas que contemplem a solução, de forma a otimizar os recursos públicos. Este diagnóstico permite que se passe à elaboração dos programas da unidade, começando pela fixação do objetivo.

O **objetivo** corresponde ao resultado que se espera obter com a execução do programa. Cada programa terá um objetivo definido, que deverá ser devidamente explicitado e descrito na programação. *“A regra é esta: um programa para cada objetivo, e um objetivo para cada programa”*.¹⁷⁷ Os objetivos deverão traduzir-se num *produto final*, que seja compatível com o atendimento de necessidades identificadas no diagnóstico básico. Os objetivos deverão se quantificados por meio de uma unidade de mensuração simples e reconhecível que permita a identificação e o seu controle correlato no resultado final apurado. *“O objetivo de cada programa ou subprograma deverá ser especificado em termos de metas concretas, por quais se efetivará a exigência de quantificação daquele”*.¹⁷⁸

Resta uma pergunta: como alcançar os objetivos?

¹⁷⁷ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 179.

¹⁷⁸ Ibidem., p. 179.

O objetivo de cada programa ou subprograma torna-se pleno mediante a realização de atividades. As **atividades** - que devem estar descritas na programação - visam responder ao questionamento formulado, tendo em vista que cada uma das atividades, para que se realize, deve ser reduzida à tarefas concretas, permitindo a medição das atividades através da indicação da unidade de mensuração e especificação das quantidades a serem executadas. As atividades deverão ser alocadas em uma unidade administrativa, que será responsável pela execução de cada uma das atividades programadas.

Da mesma forma que as atividades, os *projetos* deverão estar descritos na programação, para que seja possível estabelecer seu objetivo e explicitar as razões e circunstâncias que justifiquem seu volume. Importa enfatizar que a categoria **Projeto**, diz respeito a programação de investimento, eis que, *“pode haver programa sem projeto, quando seja apenas de funcionamento. Mas nos programas de investimento o projeto constitui a categoria orçamentária específica, sem embargo de haver atividades, nesse tipo de programa.”*¹⁷⁹

Com relação aos Recursos, também incluídos nas categorias técnicas e metodológicas do orçamento-programa, cabe afirmar que para cada programa (ou subprograma) devem ser indicados os recursos de trabalho e financeiros, ou ainda recursos institucionais. Os recursos financeiros deverão ser identificados por fontes e classificados por **categoria econômica** (art. 12) e **objeto de despesa**, nos termos da Lei nº 4.320/64. Os recursos de trabalho (humanos, materiais, de terceiros) receberão qualificação física ao definir-se: quadro funcional, quadro de especialistas, quantidades de material de consumo, material permanente e equipamentos.

¹⁷⁹ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 180. Consultar também: BELCHIOR, Procópio. Orçamento-programa Op.cit. p. 49-56.

Por fim a **Justificativa**, que consiste na necessidade de inserir os diversos programas ao nível das unidades orçamentárias, sob o ponto-de-vista administrativo, econômico-social e financeiro. A justificativa do ponto-de-vista administrativo corresponderá à demonstração da necessidade e da adequação para a consecução dos objetivos visados, das atividades programadas. A justificativa econômico-social fundamentar-se-á nos resultados que, da execução do orçamento-programa, deverão advir para o desenvolvimento do Estado. A justificativa do ponto-de-vista financeiro traduzir-se-á na demonstração da necessidade, para execução das atividades programadas, dos recursos financeiros pleiteados.¹⁸⁰

Os elementos apresentados traduzem parte da tecnologia do orçamento programa.¹⁸¹ Técnica e metodologia estas que, mesmo sendo difundidos por um período superior a trinta anos informando os vários níveis da Administração Pública, não lograram uma aplicabilidade concreta na maioria dos Municípios do País. Para alguns analistas, *“esta deficiência se verifica, com mais freqüência, nos governos municipais, devido principalmente a dois fatores, quais sejam, a falta de capacitação do pessoal da Prefeituras e a distância em que a maioria dos Municípios se encontra dos centros culturais do País.”*¹⁸²

Não nos importa analisar os motivos que levam os gestores públicos desprezar técnicas que podem facilitar uma análise mais racional da gestão pública. Cumpre o seu intuito, se o presente trabalho consegue despertar para o estudo mais aprofundado dessas técnicas e conceitos, que vinculam a ação dos burocratas. Conhecer as técnicas permite uma melhor apropriação dos conceitos com os quais trata a burocracia. Contribuímos desta forma para domesticar o

¹⁸⁰ Decreto nº 48.030, de 1967. Apud: SILVA, José Afonso. Op. cit., p. 181.

¹⁸¹ Uma análise mais detalhada de cada um dos elementos apresentados pode ser encontrada em capítulo IV da obra “Orçamento-programa no Brasil” de José Afonso da Silva, op. cit., p. 158-227.

“monstro” da burocracia, sobre a qual se estrutura a organização e as funções da Administração Pública. As técnicas orçamentárias, que permitem uma racionalidade e uma previsibilidade, inspiram os burocratas que assimilam tais regras por meio de um conjunto racional-legal, o Ordenamento Jurídico.

O Estado moderno, obtém legitimidade porquanto exerce uma dominação de “tipo-ideal” racional-legal com administração burocrática (Cap. I). Ou seja, as regras são racionais e permitem uma previsibilidade com relação a conduta das pessoas. As regras informam o dever-ser das pessoas. Se a ação dá sentido ao ser, na burocracia do Estado, a ação de seus membros deve pautar-se segundo a lei. O princípio da legalidade informa de longa data a subordinação dos dominantes e dominados aos auspícios das regras do jogo. O Estado de direito vincula o soberano ao consentimento prévio dos súditos para atuação do fisco e deste embrião nascem novos princípios e regras que são dialéticamente superadas. Estas regras encerram as técnicas. São “fontes” para atuação do corpo que responde pelo saber técnico especializado, encarregado da persecução de diretrizes, fins, metas, objetivos, que estão previamente estabelecidos nos planos elaborados pelo governo, este propriamente, o ápice da estrutura burocrática, que reponde pelas decisões políticas.

2.6 CONCLUSÃO

O presente capítulo, tratou de promover o aspecto evolutivo do orçamento público, bem como dos princípios e aspectos relevantes que permeiam o objeto de análise. Partindo da origem da palavra, buscamos, no declinar da Idade Média a constatação de que a elaboração orçamentária já se fazia indispensável ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder. No regime feudal as

¹⁸² Cf. MELLO, Diogo Lordello de. A elaboração e o controle do orçamento-programa. Op. Cit. p. 41.

obrigações dos vassallos com o soberano eram de duas ordens: o **conselho** e o **auxílio**. Para evitar o exercício unívoco do poder, os componentes do corpo social passam a restringir, e posteriormente a condicionar, a entrega dos meios econômicos ao Estado, acabando por contribuir na direção política do mesmo, ao fracionar o Poder supremo estatal, limitando o poder régio em matéria fiscal. A necessária legitimidade da dominação, leva os monarcas a convocar os representantes dos súditos para pedir os auxílios econômicos, evitando desta forma a resistência dos mesmos, e revigorando o princípio da voluntariedade no pagamento dos impostos. A convocação periódica dos súditos provoca o surgimento do Parlamento, que na atualidade forma um dos poderes do Estado moderno. O resgate histórico informa que, o orçamento público precede a própria formação do Estado tal como o conhecemos. O presente capítulo trata também de acentuar aspectos relevantes do orçamento público, tal como o aspecto *político*, que nos pode revelar de forma transparente em proveito de quem ou de que grupos sociais será movimentada a burocracia estatal. Uma vez que este aspecto está embasado em uma filosofia de apoio à democracia, concluímos que a penetração política das massas nos negócios públicos pode acarretar na inversão das despesas aos seus objetivos e interesses. O aspecto *econômico* observa o orçamento como veiculador da política financeira do estado, fator que acaba direcionando a política econômica global do mesmo. O aspecto *administrativo* salienta o *modus operandi* do processo de elaboração, execução e controle orçamentário, durante o lapso temporal de vigência de um exercício fiscal, guardando íntima relação com o último aspecto analisado, que trata das técnicas orçamentárias. Como bem se pode depreender do texto apresentado, a primeira formulação técnica faz deferência ao orçamento clássico, cuja origem se identifica com as instituições democráticas representativas, sendo considerado uma peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas. O conceito de orçamento clássico, frente a uma crise conceptual, acaba substituído

pelo costume e aplicabilidade de outro. Numa perspectiva de evolução, lhe precede temporalmente o orçamento funcional, o orçamento de desempenho, chega aos nossos dias com o orçamento-programa, que é a técnica ora adotada pelo ordenamento jurídico pátrio que trata da matéria financeira do Estado.

Como afirmamos no início do presente, o próximo Capítulo tratará de enfatizar o aspecto jurídico do orçamento. Jogaremos luzes sobre os princípios e normas que informam a sociedade e a burocracia da Administração do tocante a esta matéria orçamentária ,da qual trata nosso Direito financeiro.

CAPÍTULO III NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO

3.1 INTRODUÇÃO

A observação que se fará ao longo do Capítulo prende-se de forma proeminente ao aspecto jurídico do orçamento público. Para tal, informa o leitor sobre as divergências doutrinárias que pesam sobre a natureza jurídica do orçamento, perguntando se o orçamento público é uma lei ou ato da Administração. Logo após, destacaremos quatro fases distintas do processo orçamentário. Passo seguinte preocupa-se com os princípios jurídicos da matéria financeira, uma vez que estes informam amplos campos de atuação e permitem um melhor “compreender” a prática de orçamentação no sentido de imaginá-los como informantes dos valores fundamentais da sociedade, servindo como fontes subsidiárias do Direito. Observação seguinte contida no presente Capítulo trata de evidenciar os “tipos” de leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento anual), para concluir com um ligeiro trato do processo de formação dessas leis.

3.2 PECULIARIDADES E CONTROVÉRSIAS DO ORÇAMENTO

Se contrastarmos o orçamento com a generalidade das leis, perceberemos diversas peculiaridades que o colocam em posição distinta no ordenamento jurídico. Chamando-o de lei, a Constituição dispõe, desde logo, sobre a competência e iniciativa para o anteprojeto, isto é, a “proposta” é de iniciativa do Poder Executivo (art. 165); limita o seu conteúdo (art. 165, parágrafo 8º); estabelece a sua divisão em duas partes: receita e despesa (idem); declara a competência para legislar sobre a matéria orçamentária (art. 24, inciso II); a competência privativa do Presidente da República para enviar ao Congresso

Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas na Constituição (art. 84, inciso XXIII).

O debate acerca da natureza jurídica do orçamento gera divergências doutrinárias, ou seja, não encontra unanimidade entre os financistas. “Lei para uns, simples ato administrativo, sem caráter de lei, para outros, ainda poderia ser ambas as coisas para um terceiro grupo.”¹⁸³ Talvez não seja esta uma questão de grande relevância, levando doutrinadores a preceituar que:

*A polêmica doutrinária surgida em torno da questão da natureza jurídica do orçamento reveste indubitável interesse dogmático, ainda que talvez a atenção que se lhe haja dedicado seja, do ponto-de-vista prático, excessiva, posto que não importa tanto determinar a natureza jurídica da instituição orçamentaria, como analisar os efeitos que esta produz a respeito dos ingressos e dos gastos públicos, pois - em última análise - a natureza jurídica de uma instituição não é mais do que uma síntese dos efeitos que dela derivam.*¹⁸⁴ [Grifo acrescentado]

Para Léon Duguit, citado por BALEEIRO, a tese que prevalece é a terceira,¹⁸⁵ tendo em vista que o mesmo distingue o orçamento da despesa, considerando-o um ato ou operação administrativa, em contraste com o orçamento da receita naqueles países na qual a autorização para arrecadar o tributo se renova anualmente. Exatamente esta autorização anual, que restaura a eficácia da lei de impostos, está revestida de caráter de lei em sentido material, além deste fato o orçamento é, para ele, mero ato de administração.

¹⁸³ Cf. Aliomar Baleeiro. Uma Introdução à ciência das finanças. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 414. Da mesma forma, ver: DEODATO, Alberto. Manual de Ciência das finanças. São Paulo: Saraiva, 1981, p. 271. HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. São Paulo: Atlas, 1996, p. 52. ROSA Jr. Luiz Emigdio F. da. Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário. São Paulo: Renovar. P. 77.

¹⁸⁴ BEREJO, Álvaro Rodriguez. El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario. Madri: Editorial Tecnos, 1970, p. 41. Apud, SILVA, Orçamento-programa no Brasil. Op. Cit. p. 264.

¹⁸⁵ Idem., p. 115.

Corrente diversa entende que o orçamento não tem o caráter de lei em sentido material. Gastón Jéze adota a tese de Duguit para chegar à conclusão diversa, quando também aprecia separadamente a receita e a despesa, concluindo que ambas não são leis substanciais em qualquer hipótese, antes enquadrar-se-iam na classificação proposta ao **ato-condição**.¹⁸⁶ Aliomar Baleeiro filia-se a esta tese quando sustenta que:

As receitas tributárias são estabelecidas em leis e tornam-se efetivas pelos atos jurídicos dos funcionários fiscais, que operam os lançamentos e demais formalidades regulamentares. O orçamento autoriza esses atos e torna a lei eficaz a cada ano. Funciona, pois, como ato-condição nessa parte. Quanto às despesas, ou preexistem as suas causas jurídicas, como p. ex., as dívidas de onde promanam, ou o orçamento, autorizando-as, isenta de responsabilidade os funcionários que as realizam. Ou é ato-condição, neste último caso, ou não tem conteúdo jurídico.

José Afonso da Silva entende que o chamado *orçamento das receitas* é mera operação contábil e financeira para saber a estimativa de receita disponível para a execução dos programas orçamentários. O orçamento de receitas, não sendo lei, não mais exige prévia autorização orçamentária para arrecadação das receitas tributárias e outras, bastando as leis que as instituíram e a ocorrência dos respectivos fatos geradores e do lançamento, para que possam ser cobradas.

¹⁸⁶ A classificação de “ato condição” compõe o critério classificatório dos atos jurídicos formulada pôr León Duguit, desta forma disposta na citação de Cretella Jr: “O **ato regra** cria situações regulamentares que não atingem diretamente um ou alguns indivíduos determinados. Rege, indistintamente, todos os membros de um agrupamento, com a lei e o regulamento. O **ato-condição** é, concomitantemente subjetivo e objetivo. Seu efeito investe o indivíduo em uma situação jurídica geral preexistente. Por fim, o **ato subjetivo** que cria situações jurídicas estritamente individuais, num modelo de contraposição ao ato-regra.” CRETELLA JR. José. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 136. Em sentido lato, o **ato jurídico** consta enquanto definição no art. 81 do Código Civil: ‘**todo ato lícito, que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos**’.

O orçamento das despesas não se resume à mera despesa, senão que envolve a programação governamental, extrapola o simples ato-condição, daí, FERREIRA FILHO aplicar-lhe o conceito de *lei de impulso*.¹⁸⁷

Luiz Celso de Barros¹⁸⁸ abre o debate sobre a natureza jurídica do orçamento, posicionando-se desta forma:

Convém ressaltar, desde logo, que no sentido formal o Orçamento proporciona o surgimento de uma lei, pois ela está submetida a um processo de elaboração legislativa, como as demais outras normas, ao ser sancionado o projeto-de-lei receberá um número de lei, numeração que obedece o critério cronológico, sujeitando-se, ainda, à sua publicação na Imprensa Oficial. O Orçamento, portanto, é lei em seu sentido formal, isto, é textual.

*Todavia, o princípio da anualidade tributária não foi consagrado na Emenda nº I, de 1969, à Carta de 1967, substituído que foi pelo princípio da anterioridade da lei fiscal (art. 150, parágrafo 29). Esse último princípio foi mantido pela Constituição atual (art. 150, III, b), que portanto, não mais exige a prévia autorização orçamentária para a cobrança de tributos, mas sim que a lei tributária, que institua ou majore o tributo, tenha sido publicada em ano anterior ao do início do exercício financeiro onde vai ocorrer a cobrança. Assim, o orçamento não pode mais ser considerado como ato-condição (...) Resumindo, entendemos que, o orçamento é lei formal, que por ser disciplinada pela Constituição, em seção diferente daquela própria das leis, deve também ser considerada lei especial, mas seu conteúdo é de mero ato de administração. Isso porque fixa as despesas públicas e prevê as receitas públicas, não podendo versar sobre outra matéria que não seja a orçamentária.*¹⁸⁹

¹⁸⁷ O conceito de “lei de impulso” em contraposição à “lei de arbitragem” originam-se da distinção das leis proposta por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em Dissertação para o Concurso à Cátedra de Direito Constitucional, na Faculdade de Direito da USP. Para este constitucionalista, as leis de arbitragem seriam as normas escritas criadas pelo Poder Legislativo e destinadas a pautar as relações particulares imparcialmente. As leis de impulso seriam instrumentos para a realização de objetivos determinados, tais como a direção da economia. Apud. JOSÉ AFONSO DA SILVA, Orçamento-programa no Brasil, ob. Cit., p. 270.

¹⁸⁸ BARROS, Luiz Celso de. Ob. Cit. p. 297.

¹⁸⁹ ROSA JR., Luiz Emigdio F. da, Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário. 10ª. edição. Renovar.

Portanto, entre nós, o orçamento é uma lei ânua, de efeito concreto, estimando as receitas e fixando as despesas necessárias à execução da Política Governamental.

Enfim, para concluirmos este desacerto doutrinário, cabe salientar que para o Ministério do Planejamento e Orçamento¹⁹⁰, encarregado da elaboração da proposta orçamentária, orçamento público é **uma lei** que, entre outros aspectos, exprime em termos financeiros a alocação dos recursos públicos. Trata-se de um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade, face à escassez de recursos. Apresenta múltiplas funções - de planejamento, contábil, financeira e de controle. As despesas, para serem realizadas, devem estar autorizadas na lei orçamentária anual.

3.3 FASES E CONCEITOS BÁSICOS

Na atual realidade brasileira, assim como na maioria dos países democráticos, o processo orçamentário reflete uma co-responsabilidade entre os poderes, o que se pode configurar em quatro fases distintas:

- a) a elaboração da proposta, realizada no âmbito do Poder Executivo;
- b) a apreciação e votação pelo Legislativo;
- c) a sua execução; e
- d) o controle, identificável pelo acompanhamento e avaliação da execução.

O conteúdo do orçamento expressa o esforço do governo para atender à programação requerida pela sociedade, a qual é financiada com as contribuições de todos os cidadãos que pagam tributos, contribuições sociais e tarifas de serviços públicos. Daí que, por exemplo, o Orçamento Geral da União apresenta todas as previsões de recursos e fixa as despesas do Governo Federal, referentes aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

As despesas fixadas no orçamento são cobertas com o produto da arrecadação dos impostos federais, como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), bem como das contribuições, como a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS, que é calculada sobre o faturamento mensal das empresas, nas vendas de mercadorias e serviços de qualquer natureza, e bem assim do desconto na folha que o assalariado paga para financiar sua aposentadoria. Os gastos do governo podem também ser financiados por operações de crédito - que nada mais são do que o endividamento do Tesouro Nacional junto ao mercado financeiro interno e externo. Este mecanismo implica o aumento da dívida pública.¹⁹¹

As receitas são estimadas pelo governo, portanto, há sempre a possibilidade de serem maiores ou menores do que foi inicialmente previsto. Se houver um crescimento econômico ao longo do ano, para além do que se estimava, a arrecadação de impostos tende a aumentar. Movimento inverso também pode ocorrer.

Elaborada a receita prevista, o passo seguinte consiste na fixação das despesas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

¹⁹⁰ Vide Internet: <http://www.seplan.gov.br>.

¹⁹¹ Secretaria de Orçamento Federal. Ministério do Planejamento. Home page: <http://www.seplan.gov.br>.

Depois que o orçamento foi aprovado pelo Legislativo, no caso da União, pelo Congresso Nacional, o governo passa a gastar o que foi autorizado. Havendo um incremento da receita, superior à previsão inicial, o governo encaminha ao Congresso Nacional um projeto de lei pedindo autorização para incorporar e executar o excesso de arrecadação. Nesse projeto, constarão as definições de novas despesas a serem custeadas com os novos recursos. Se houver movimento inverso e a receita estimada cair, o governo fica impossibilitado de executar a totalidade do orçamento, cortando despesas programadas.

No entanto o Orçamento Geral da União não financia todas as despesas públicas. Estas se partilham em conformidade com a definição do texto constitucional que define atribuições ao governo federal, governos estaduais e municipais. As dotações para o saneamento básico de nossa rua não estão incluídas no Orçamento Geral da União, que contempla apenas as ações atribuídas pela Constituição à esfera federal do Poder Público. As obras de saneamento realizadas ou por realizar em nossa rua deverão figurar no orçamento da Prefeitura de nossa cidade. A construção de uma estrada vicinal, se for essa nossa preocupação, deverá figurar no orçamento de nosso Estado Federado.

Parte do custeio dessas obras e serviços de competência Municipal e Estadual provém de repasse da União. Por exemplo, 47 % dos valores arrecadados com o Imposto de Renda (IR) são repassados pela União aos Estados e Municípios através dos Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Os governos estaduais contam ainda, para financiamento de seus gastos, com 75% da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e mesma proporção do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Os Municípios, observado o número de habitantes de cada cidade, recebem repasse da União através do

Fundo de Participação dos Municípios (FPM), contando ainda com 25% da arrecadação do ICMS e com 50% da receita do Imposto Territorial Rural (ITR).

A análise do tópico seguinte preocupa-se com os princípios orçamentários que devem inspirar a elaboração, a execução e o controle do orçamento público. São princípios que informam os burocratas e os legisladores, possibilitando o controle não só da população, mas também dos responsáveis por este. A análise desses princípios se torna premente tendo em vista serem eles que, em tese, povoam o senso comum teórico vigente entre nós.

3.4 PRINCÍPIOS DE DIREITO ORÇAMENTÁRIO

O estudo do aspecto jurídico do orçamento impõe a observação de **princípios orçamentários**. Alguns destes são princípios fundamentais de elaboração orçamentária que obtiveram notoriedade desde o século passado, fusionando-se às técnicas orçamentárias, sendo assim considerados como clássicos.¹⁹²

Importa entender inicialmente que os princípios de direito são normas que encerram um alto grau de abstração, permeando todo o sistema jurídico. Ultrapassam uma visão dogmatizada de meras regras jurídicas, quando *“encarnam valores fundamentais da sociedade, servem como fontes subsidiárias do Direito e conferem critérios de interpretação de normas e regras jurídicas em geral.”*¹⁹³

¹⁹² BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças, p. 412. Na mesma direção ver: DEODATO, Alberto. Manual de ciências das finanças. São Paulo: Saraiva, 1981, p. 281.

¹⁹³ HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. São Paulo: Atlas, p. 55.

A doutrina nacional, aqui representada em Celso Antônio Bandeira de Mello, define o princípio jurídico como *“mandamento nuclear de um sistema, seu verdadeiro alicerce, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico”*

194

Se entendermos os princípios como preceitos gerais, que informam amplos campos de atuação¹⁹⁵, entendemos que também o orçamento deva atender determinados princípios, para que desta forma haja uma maior facilidade no controle de sua elaboração e execução.¹⁹⁶ Nesse sentido, os princípios orçamentários dizem respeito à matéria financeira do Estado e podem ser encontrados de forma explícita ou implícita na própria Constituição Federal.¹⁹⁷

Inicialmente cabe observar no texto constitucional a relevância que este atribui aos princípios gerais do direito, para logo em seguida analisarmos de forma mais detalhada alguns princípios informadores da matéria orçamentária, dentre eles: a legalidade; anualidade; unidade; universalidade; exclusividade; programação; equilíbrio; não vinculação da receita pública; publicidade; e o princípio da legitimidade.

O texto da Constituição brasileira de 1988, no artigo 5.º parágrafo 2.º faz emanar direitos dos princípios por ela adotados, quando declara: *“Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do*

¹⁹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. Elementos de direito administrativo. São Paulo: RT, 1980, p. 230. Apud HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. São Paulo: Atlas, p. 55.

¹⁹⁵ MEDAUER, Odete. Direito administrativo moderno. São Paulo: RT, 1996, p. 135. Ver também: CRETELLA JR, José. Manual de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 32-39.

¹⁹⁶ ROSA JR. Luiz Emygdio F. da. Novo manual de direito financeiro e direito tributário à luz da nova constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 69.

¹⁹⁷ HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. Atlas, p.55.

regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” [grifo acrescentado]

Reconhecendo e identificando a recepção dos princípios como parte integrante do ordenamento pátrio, podemos observar doravante alguns destes. Antes cabe ressaltar que não existe uma uniformidade doutrinária com relação aos princípios orçamentários.¹⁹⁸ Tendo em vista tal quadro e não sendo este o intuito da presente dissertação, nos limitaremos à análise dos citados anteriormente.

3.4.1 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Cabe recordar inicialmente o debate formulado no Cap. II da presente dissertação sobre a percepção dos dominados, no entendimento de que uma restrição na entrega de meios econômicos (energia), extremamente necessários à manutenção do Estado, contribuiria para evitar o exercício unívoco do Poder. A própria legitimidade da dominação passava a ser alterada, tendo em vista contar com a participação do súdito - contribuinte - no estabelecimento da direção que tomará o emprego do dinheiro que passava a ser público. Alterou-se a ótica da decisão sobre o bem comum, não mais estando sujeito unicamente ao critério discricionário do Rei. Lançava-se ali uma semente, que iria inspirar profundamente os Estados constitucionalistas do Séc. XVIII e XIX: o **princípio da legalidade**.

¹⁹⁸ José Afonso da Silva, no capítulo III de sua “monografia” intitulada “Orçamento-programa no Brasil”, propõe como princípios orçamentários próprios o princípio da exclusividade, da programação, do equilíbrio orçamentário, da anualidade, da unidade, da universalidade. Em categoria classificatória distinta, inclui entre “outros princípios orçamentários” os da enumeração, legalidade, sinceridade, clareza, inteligibilidade e publicidade, flexibilidade, especificação e o princípio da não afetação da receita. Atribui importância principal aos primeiros, desqualificando os segundos “uns, porque, em verdade, não dizem respeito somente ao orçamento, mas a toda atividade administrativa (legalidade, sinceridade, publicidade etc.). Outros, porque se referem a um aspecto parcial do orçamento (não afetação da receita, especificação da despesa).”

Pautar a atuação do Estado segundo a ótica tributária, para além de reduzir a possibilidade de opressão fiscal, exige o prévio consentimento para a atuação do fisco. O prévio consentimento, transposto à função legislativa, acaba por caracterizar uma das mais profundas alterações que a história política registra. Destas alterações, recolhemos com destaque o **princípio da legalidade**, que é fruto da submissão do Estado à lei.¹⁹⁹

No entender de Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da legalidade “*é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto - o administrativo - a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos*”.²⁰⁰ A norma geral, que tem características abstratas, sendo impessoal, quando traduzida em lei deve ser editada pelo Poder Legislativo - que representa todas as tendências do corpo social - garantindo desta forma que a atuação do Executivo seja a concretização desta vontade geral.²⁰¹

No Brasil o princípio da legalidade insere-se inicialmente na própria estrutura do Estado de Direito, representado pela Constituição Federal. Esta recepciona de forma explícita o mencionado princípio nos arts. 5.º, inciso II, no caput do art. 37 e no art. 84, inciso IV. (Mencionarei os dois primeiros por meio da citação).

Do Art. 5.º, inciso II, “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.*”

Do caput do Art. 37, abstraímos os princípios explícitos do direito administrativo, dentre eles o que no momentaneamente nos interessa, o princípio da legalidade “*faz sua expressa proclamação como cânone regente da*

¹⁹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 56.

²⁰⁰ Idem. Ibidem., P. 57.

²⁰¹ Ibidem., P. 57.

Administração Pública”,²⁰² quando estatui que “*A Administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade*”.

O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina.²⁰³ Ou ainda, como preceitua MEIRELLES: “*Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto que na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’.*”²⁰⁴ Para além do aspecto administrativo manifesto,

*em matéria orçamentária esse princípio significa que a Administração Pública subordina-se às prescrições legais. Assim, a Carta Política exige que leis de iniciativa do Presidente da República estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165). O campo de atuação do princípio da legalidade orçamentária abarca, também, os planos, programas, operações e abertura de créditos, transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma dotação para outra, ou de um órgão para outro, bem como, a instituição de fundos (arts. 48,II,IV,166,167,I,III,V,VI e IX da CF).*²⁰⁵

Existem restrições excepcionais ao princípio da legalidade, explícitas no texto constitucional. Tratamos das seguintes hipóteses: a) “medidas provisórias”

²⁰² Ibidem., P. 59.

²⁰³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 61.

²⁰⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 82-83.

²⁰⁵ HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. São Paulo: Atlas, p.59

(Art. 62 e parágrafo único); b) decretação do “estado de defesa” (Art. 136); c) da decretação do “estado de sítio” (Arts. 137 a 139). As três hipóteses de caráter excepcional facultadas ao Presidente da República permitem a este que lance mão delas para enfrentar contingências anômalas ou “eventos gravíssimos que requerem atuação particularmente enérgica”.²⁰⁶

3.4.2 PRINCÍPIO DA ANUALIDADE

Perquirindo a continuidade da análise, passaremos a observar dentre os princípios orçamentários o **princípio da anualidade**. Inicialmente uma das tradicionais características da lei orçamentária é a sua periodicidade.

Apontam-se razões para a vigência periódica do orçamento, dentre essas:

- a) a previsão orçamentária não pode ter uma existência ilimitada, pois estaria fora do alcance da capacidade humana;*
- b) sendo periódico o orçamento, há um maior controle quanto à sua execução;*
- c) o contribuinte está mais protegido, eis que, periodicamente, se pode fazer uma revisão da carga tributária e adaptá-la às necessidades do Estado, que, como se sabe, variam no tempo e no espaço.²⁰⁷*

A tradição brasileira, que acompanha aquela da maioria dos países, estatui que esse período - o exercício financeiro - seja de um ano, ou seja, de 1.º de janeiro a 31 de dezembro. Essa tem sido a prática no caso brasileiro desde o Brasil-Império. A busca de dispositivos, dos quais emana o princípio da

²⁰⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 61.

anualidade orçamentária, nos conduz ao exame dos arts. 48, inciso II; 165, III e parágrafo 5.º e art. 166 da CF. Cabe ainda observar o disposto no art. 165, parágrafo 9.º, inciso I da Constituição de 1988, que atribui à lei complementar “*dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;*”.

Entre nós, como já afirmado, a lei que regulamenta a matéria orçamentária, tratando do princípio ora em tela, é a de n.º 4.320, de 17-3-1964, que em seu art. 34 declara que “*o exercício financeiro coincidirá com o ano civil.*”²⁰⁸ Observe-se que existe um erro de técnica legislativa, quando o referido texto legal fala em “ano civil”, uma vez que para o Art. 1.º da Lei n.º 810 de 6-9-1949, “*considera-se ano o período de doze meses contados do dia do início ao dia e mês correspondentes ao ano seguinte*”. Portanto o ano civil compreende o período corrido de 365 dias, o que difere do ano calendário, este último adotado como o demarcador do princípio da anualidade.²⁰⁹

Podemos falar em princípio da anualidade quando alguns dos artigos citados de nossa Constituição Federal falam de plano plurianual? Este esvaziaria o conteúdo do princípio da anualidade? Vejamos:

O princípio da plurianualidade das despesas de investimentos que decorre do parágrafo 1.º, do Art. 167 da CF não esvazia o conteúdo do princípio da anualidade, na medida em que as metas e programas consignados no plano plurianual, abrangidos pelas despesas de capital (art. 13 da Lei n.º 4.320/64), deverão ser

²⁰⁷ ROSA JR., Luiz Emygdio F. da. Novo manual de direito financeiro e direito tributário à luz da nova constituição. Rio de Janeiro: 1992, p. 72.

²⁰⁸ MACHADO JR., J. Teixeira & REIS, Heraldo da Costa. Rio de Janeiro: IBAN, 1991, p.69.

²⁰⁹ HARADA. Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. São Paulo: Atlas, p.57.

*executados ano a ano, através do emprego de recursos financeiros advindos do orçamento anual.*²¹⁰

Reforçando esta tese, para José Afonso da Silva, “o princípio da anualidade sobrevive e revive no sistema com caráter dinâmico operativo, porquanto o plano plurianual constitui regra sobre a realização das despesas de capital e das relativas aos programas de duração continuada, mas não é operativo por si, e sim por meio do orçamento anual.”²¹¹

É o orçamento anual que autoriza a despesa pública, sendo esse elaborado pelos três poderes da República e consolidado pelo Poder Executivo. As grandes metas para a elaboração orçamentária estarão contidas no Plano Plurianual e priorizadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O projeto do Plano Plurianual, que antecede às demais leis orçamentárias deverá ser elaborado pelo governo e encaminhado ao Congresso Nacional para ser discutido e votado até dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato de cada presidente. Após aprovado, tem validade nos quatro anos seguintes. O Plano Plurianual estabelece as grandes diretrizes, tendo como finalidade, em termos orçamentários, “estabelecer objetivos e metas que comprometam o Poder Executivo e o Poder Legislativo a dar continuidade aos programas na distribuição dos recursos”.²¹²

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) prioriza as metas do Plano Plurianual e orienta a elaboração do Orçamento Geral da União, que valerá para o ano seguinte. No caso da União, a LDO deverá ser encaminhada ao Congresso

²¹⁰ Idem. Ibidem. P. 57.

²¹¹ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 675.

até o dia 15 de abril de cada ano, devendo ser apreciada pelo mesmo até 30 de junho de cada exercício. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República.

A proposta orçamentária para o ano seguinte, na esfera federal, fica a cargo da Secretaria de Orçamento Federal, ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com a participação dos Ministérios (com seus órgãos setoriais de orçamento) e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. Essa proposta orçamentária se elabora com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Por determinação constitucional (art. 165, parágrafo 9.º), o governo é obrigado a encaminhar o projeto de lei do orçamento ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do ano em curso. A proposta orçamentária será acompanhada de uma mensagem do Presidente da República, cujo conteúdo relata a situação econômica do país e suas perspectivas. A Lei Orçamentária para 1997 é a de n.º 9.483, de 26 de fevereiro de 1997.²¹³

Retornaremos em tópico subsequente às leis orçamentárias (Vide tópico 5 deste Capítulo). O intento foi de destacar o princípio da anualidade, uma vez que esse princípio sobrevive e revive no sistema com caráter dinâmico operativo, porquanto o plano plurianual constitui regra sobre a realização das despesas de capital e das relativas aos programas de duração continuada, sem ser operativo por si mas por meio do orçamento anual, com que se confirma o princípio da anualidade como válido e eficaz em nosso meio.

²¹² Na esfera federal, a competência para elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias é de competência do Ministério do Planejamento e Orçamento, tendo como órgão responsável a Secretaria de Orçamento Federal. Sobre a citação : Internet. Home Page: www://seplan.gov.br.

²¹³ Para obter o conteúdo da mensagem bem como da Lei consulte Internet. Home page: <http://www.seplan.gov.br>.

3.4.3 PRINCÍPIO DA UNIDADE

O princípio da unidade, também elencado no rol dos princípios orçamentários aos quais no momento nos dedicamos, diz respeito à existência de um único documento orçamentário, enfaixando todas as receitas e as despesas do Estado.²¹⁴ Este princípio foi um dos mais caros à concepção clássica de elaboração orçamentária e certamente o mais violado. “ *Podemos dizer que, dos princípios orçamentários clássicos, o da unidade foi o que sofreu a mais profunda transformação ao lado do princípio da universalidade, com o qual aquele amiúde é confundido.*”²¹⁵

A exigência de um orçamento *uno* decorria do disposto no Art. 73 da Constituição Federal de 1946, que preconizava a existência de um único documento e um caixa único sobre os quais se assentavam todas as contas orçamentárias. Objetiva-se por esse meio facilitar o controle político das atividades financeiras do Estado. A concepção clássica da unidade orçamentária consistia, segundo Gastão Jéze, citado por Silva, “ *em apresentar o orçamento de tal forma que seja suficiente fazer duas somas para obter o total das despesas e o total das receitas e uma subtração entre dois totais para saber se o mesmo apresenta um equilíbrio, um excedente de receita ou um déficit*”.²¹⁶ Tal concepção ou interpretação ao princípio da unidade não logrou persistir em nossa história, uma vez que:

a concepção daquela unidade de documento, conta e caixa - meramente instrumental - tornou-se insuficiente e até impossível de ser cumprido num Estado intervencionista, cujas funções se ampliam mais e mais, e seus tentáculos se espicham através de

²¹⁴ VALÉRIO, Walter Paldes. Programa de direito financeiro e finanças. Porto Alegre: Sulina, 1987, p. 161.

²¹⁵ SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: RT, 1972, p. 140

²¹⁶ Ibidem., Op. cit., p.140.

*vários organismos e entidades (autarquias, entidades paraestatais) dotadas de autonomia administrativa e financeira, portanto com orçamento e contabilidade própria.*²¹⁷

Redefiniu-se o conceito do princípio da unidade orçamentária, uma vez que “*exigências de ordem prática tornaram impossível a elaboração de um único documento orçamentário, englobando os orçamentos das autarquias, das estatais, etc.*”²¹⁸ Diante de tal quadro

conclui-se, pois, que o princípio da unidade orçamentária, na concepção do orçamento-programa, não se preocupa com a unidade documental; ao contrário, desenhando-a, postula que tais documentos orçamentários se subordinem a uma unidade de orientação política, numa hierarquização unitária dos objetivos a serem atingidos e na uniformidade de estrutura do sistema integrado.”²¹⁹ [grifo no original]

Atualmente, se pode abstrair do parágrafo 5.º do Art. 165 da CF, a existência de uma multiplicidade de documentos orçamentários: o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; orçamento da seguridade social.

A mudança na concepção de técnicas orçamentárias, como vimos, não aniquilou este princípio que continua vigente entre nós. A unidade orçamentária se efetiva pela unidade de política orçamentária, pela unidade de metas ou objetivos a serem alcançados pela aplicação da lei orçamentária, bem como pela

²¹⁷ SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil. p. 141.

²¹⁸ HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. São Paulo: Atlas, p. 57.

²¹⁹ SILVA. José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: RT, 1972, p. 144.

forma unificada da apresentação das estruturas orçamentárias. Logo, não desapareceu, sendo princípio vivo e recepcionado em nosso ordenamento. Como preceitua José Afonso da Silva:

*Essa unidade, está consagrada no direito orçamentário brasileiro, com base no princípio do planejamento, do princípio da coordenação dos planos e programas de governo e da supervisão ministerial e presidencial, que se estende às entidades de administração descentralizada, cujos orçamentos hão de harmonizar-se com a política e a programação do governo no setor de atuação da entidade, conforme estatui o art. 26, n. II, do Decreto-lei n. 200.*²²⁰

A lei complementar garante também a unidade de caixa, quando o Art. 56 da Lei 4.320/64 prescreve que “o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais”. Isto significa que a arrecadação de todas as receitas será carreada para um só caixa, formando um todo. Perceba-se que a lei não se prende à organização administrativa interna da tesouraria dos diversos entes governamentais. “Esta poderá ser organizada da forma como achar melhor a Administração local. Por exemplo: a arrecadação poderá ser efetuada através da rede bancária. Os pagamentos poderão estar centralizados no setor da tesouraria ou descentralizados. A organização depende, pois, da Administração local.”²²¹

²²⁰ SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil. p. 145.

²²¹ MACHADO JR, J. Teixeira & REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada. Rio de Janeiro: 1991, p. 101.

3.4.4 PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE

O princípio orçamentário, da **universalidade**, recomenda que todas as receitas e todas as despesas governamentais devam ser incluídas no orçamento, não cabendo vincular umas às outras.

A prática deste princípio permite ao Poder Legislativo conhecer, *a priori*, a totalidade das receitas e das despesas e em decorrência dar a autorização prévia para a efetiva realização.²²² Logo, as parcelas da receita e da despesa devem figurar em “bruto” no orçamento, sem cabimento de deduções. “*Esse princípio, hoje, tem sentido de globalização orçamentária, significando a inclusão de todas as rendas e despesas dos Poderes, fundos, órgãos, entidades da administração direta e indireta no orçamento anual geral (art. 165, parágrafo 5.º da CF).*”²²³

Como princípio explícito no texto constitucional (art. 165, parágrafo 8), “o orçamento deverá evidenciar o universo das receitas, especificamente, nominando cada arrecadação, bem como as despesas.”²²⁴ A legislação infra-constitucional também recolhe tal princípio, como se observa no Art. 6.º e seus parágrafos 1.º e 2.º da Lei 4.320/64, *in verbis*:

Art. 6.º - Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

Parágrafo 1.º - As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada à transferência e, como receita, no orçamento da que deva receber.

²²² VALÉRIO, Walter Paldes. Programa de direito financeiro e finanças. Porto Alegre: Sulina, 1987, p.165.

²²³ HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. Atlas, p. 58.

²²⁴ BARROS, Luiz Celso de. Ciência das finanças - direito financeiro. Edipo, p. 303.

Parágrafo 2.º - Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior, o cálculo das cotas terá por base os dados apurados no balanço do exercício anterior àquele em que se elaborar a proposta orçamentária do Governo obrigado à transferência.

O artigo supracitado explicita o princípio da universalidade. O orçamento não seria universal se houvesse prévia dedução das despesas e receitas que nele figuram. *“Isto quer dizer que, mesmo que uma receita seja afetada por uma dedução, a mesma deverá aparecer pelo seu total e a afetação figurar na despesa.”*²²⁵ Os parágrafos robustecem o disposto no caput do artigo.

Para um bom exemplo do disposto no parágrafo primeiro, citado anteriormente, podemos utilizar a figura das chamadas rendas partilhadas ou distribuídas. É o caso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), em que a transferência de recursos ocorre do centro para a periferia, ou seja, da União para os Municípios, cabendo esta transferência na regra contida no texto legal sob análise, pois, por exemplo, para a União configuram-se como despesas e para os Municípios, que as recebem nas proporções devidas, constituem uma receita; no mesmo rol, temos as transferências da União para os Estados e destes para os Municípios, como ocorre com o Sistema Único de Saúde²²⁶. Movimentações de sentido inverso determinadas pela Constituição recebem o mesmo tratamento.

O último parágrafo da análise legal proposta (art. 6.º, parágrafo 2.º), fica sujeito ao crivo de quem comenta a Lei 4.320, que assim se refere a ele:

²²⁵ MACHADO JR. J. Teixeira & REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada. Rio de Janeiro: IBAM, 1991, p. 17.

²²⁶ Sobre legislação sanitária, vide os artigos 196-200 da Constituição Federal de 1988. Também Lei Federal 8.080 e 8.142, ambas de 1990. Dentre inúmeros doutrinadores nessa área, ainda que cabe salientar a enorme carência de pesquisa bem como de efetividade da norma nesta área, consult: CARVALHO, Guido Ivan de & SANTOS, Lenir. Sistema Único de Saúde - comentário à Lei Orgânica da Saúde (8.080/90 e 8.142/90). São Paulo: Hucitec, 1995.

*O fluxo de informações entre as três esferas de Governo torna hoje obsoleto este parágrafo e conseqüentemente a regra técnica proposta, frente aos mecanismos estabelecidos pela Constituição vigente, especialmente no que se refere ao FPM. A evolução da técnica de previsão orçamentária pode hoje, perfeitamente, utilizar outros elementos mais atuais e métodos mais aperfeiçoados para o cálculo das transferências. Seria melhor deixar à prática a solução de problemas desta natureza.*²²⁷

Cabe ainda acrescentar que o princípio da universalidade é complementado pela chamada *regra do orçamento bruto*.²²⁸ Por esta regra as parcelas da receita e da despesa devem figurar **em bruto** no orçamento, sem qualquer compensação ou dedução.

3.4.5 PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE

O princípio da exclusividade da matéria orçamentária consta no texto constitucional pátrio desde 1891, quando se introduziu no art. 34 da Constituição daquele ano, o parágrafo 1.º contendo a seguinte disposição:

As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição: a) autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação da receita; b) determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.

²²⁷ MACHADO Jr. Op. cit., p. 18.

²²⁸ VALÉRIO, Walter Paldes. Programa de direito financeiro e finanças. Porto Alegre: Sulina, 1987, p. 163-164.

Esse enunciado logrou perdurar em todas as constituições posteriores, cabendo registrar que no texto da constituição de 1967 foi suprimida a expressão “ou do modo de cobrir o déficit”.²²⁹

Este registro histórico é pertinente, tendo em vista que nossa história política registra a incomum expressão oriunda de célebre figura dos “orçamentos rabilongos”, que contribuiu para a consolidação deste princípio em nosso meio, princípio este que constitucionalizado, rechaçava o modelo das propostas dos orçamentos brasileiros elaborados até esse período, face ao fato de estarem recheados de dispositivos, alguns de natureza diversa do conteúdo financeiro e, portanto, estranhos à matéria orçamentária, formando as célebres “caudas orçamentárias da Primeira República”.²³⁰ Segundo Sebastião de Sant’Anna e Silva:

Dando lugar aos orçamentos ‘rabilongos’, na pitoresca definição de Rui Barbosa, decorriam essas caudas da inserção, na lei de meios, então bipartida em lei da receita e da despesa, de dispositivos inteiramente estranhos à matéria orçamentária. Chegou-se a alterar, por meio de dispositivo incluído na lei orçamentária, o processo da ação de desquite. Uma vasta e desconexa legislação, votada à sombra do orçamento, obrigou mesmo o Governo a publicar uma Consolidação das Disposições Orçamentárias de Caráter Permanente.”²³¹

O texto constitucional vigente, ao tratar deste princípio que diz respeito ao conteúdo do orçamento,²³² traz expresso no parágrafo 8.º, do Art. 165 os termos que seguem: “A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a

²²⁹ SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: RT, 1972, p. 107.

²³⁰ Ibidem., p. 108.

²³¹ SILVA, Sebastião Sant’Anna e. Os princípios orçamentários. Rio de Janeiro FGV, 1992, p. 63
Apud SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: RT, 1972, p. 108.

autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”

As exceções ao princípio da exclusividade estão elencadas na Lei 4.320/64, mais precisamente nos incisos I e II do Art. 7.º: I - Abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do artigo 43; e II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiência de caixa.” Isto significa que a Lei 4.320/64 apenas regulamenta o texto constitucional, com os seguintes balizamentos:

1º) abrir créditos suplementares até determinada importância, que fica como uma faculdade do Executivo pedir e o Legislativo conceder; o que o Executivo não pode pedir nem o Legislativo conceder são créditos ilimitados, porque para tanto estão incluídos na vedação do inciso VII do art. 167 da Constituição, segundo o qual é vedada a concessão de crédito ilimitado, isto é, aquele para o qual não se estabelece um teto certo e fixo em cruzeiros ou percentualmente. (sic)

2º) a indicação de recursos, ou seja, obedecidas as disposições do artigo 43. Isto significa que o Executivo pode abrir créditos suplementares com indicação dos recursos correspondentes, na forma da linguagem adotada pela Constituição, conforme o inciso V do art. 167. Como o Executivo vai encontrar tais recursos é problema a ser discutido mais adiante, ao tratarmos do mencionado art. 43, em que a Lei 4.320 indica as fontes de recursos para atender à abertura de créditos adicionais, sejam suplementares, sejam especiais;

3º) a autorização legislativa. Pela própria Lei 4.320/64, através do artigo em análise e pela Constituição, através do inciso V do art. 167, o Executivo não pode deixar de cobrir créditos suplementares

²³² HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. Atlas, p. 55.

*sem prévia autorização legislativa e, note-se, a mesma regra subsiste para os créditos especiais.*²³³

Como conclusão, o ponto fulcral diz respeito à proibição da constância de matéria estranha à receitas e despesas na lei orçamentária, ressalvadas as hipóteses previstas no próprio texto constitucional e sua recepção integral pela legislação infra-constitucional, que regulamenta a matéria orçamentária.

3.4.6 PRINCÍPIO DA PROGRAMAÇÃO

O princípio da programação pressupõe o entendimento da adoção de duas categorias de programação, quais sejam: a) *programas de funcionamento*, que destinam-se à organização dos meios necessários para o êxito dos objetivos previamente definidos pelas entidades: b) *programas de investimento* ou de investimentos, formação de capital ou ainda desenvolvimento econômico.²³⁴

A programação de funcionamento diz respeito à manutenção e conservação dos serviços públicos existentes, fazendo relação também à organização dos meios necessários ao cumprimento dos programas de investimento, elencadas as seguintes categorias orçamentárias: programa, subprograma, atividade, tarefa.²³⁵

Por sua vez, a programação de investimentos trata com níveis de objetivos que satisfaçam as necessidades coletivas pela atuação concreta, a posteriori, da administração pública. São categorias da programação de investimentos : programas, subprogramas, projetos, obras e trabalhos.

O princípio da programação,

²³³ MACHADO JR., J. Teixeira & REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada. Rio de Janeiro: IBAM, 1991, p. 19.

²³⁴ SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: RT, 1972, p. 114.

²³⁵ Ibidem., p. 115.

*destina-se, pois, a produzir bens de capital, à formação de capital fixo, à promoção do desenvolvimento econômico, sendo, entre nós, objeto de sistema orçamentário especial: os orçamentos plurianuais de investimento, que vinculam o orçamento anual à estrutura do planejamento econômico e social, compatibilizando-se com os planos nacionais de desenvolvimento, ao mesmo tempo que, sendo programação a médio prazo, se integram no orçamento anual, que configura a programação operativa a curto prazo.*²³⁶

A moderna técnica orçamentária está tendencialmente ligada ao plano de ação governamental, ao plano de governo. Para lograr êxito, deve ter conteúdo e forma de programação. *“Os programas de duração continuada devem constar do plano plurianual, ao qual se subordinam os planos e programas nacionais, regionais e setoriais. O princípio da programação decorre dos arts. 48, II e IV, e 165, parágrafo 4.º da CF.”*²³⁷ Também a Lei que trata da matéria orçamentária (Lei 4.320/64) abriga este princípio entre os artigos 47 a 50, que tratam da programação da execução do orçamento. *“A programação é um processo contínuo em Administração. Aprovado o orçamento, isto é, aprovado o plano de trabalho e os limites financeiros para sua execução, dentro do esquema de recursos que o Governo é autorizado a arrecadar, começa a tarefa de tornar operante o orçamento”*.²³⁸

O Art. 47 da Lei 4.320/64 define que tão logo a lei de orçamento seja promulgada, com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de *cotas trimestrais da despesa*, que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar, cabendo a cada unidade a responsabilidade pela aplicação dos créditos orçamentários autorizados para execução de programas sob sua

²³⁶ SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: RT, 1972, p. 119.

²³⁷ HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. Atlas, p. 56.

²³⁸ MACHADO JR., J. Teixeira & REIS, Heraldo da Costa. Ob. Cit. p. 92.

responsabilidade . Esse sistema de distribuição de cotas trimestrais também norteia a tônica do art. 48 da Lei em tela, que visa frear a liberação de receitas sem prévia programação de despesas, o que garante um comportamento regular na utilização dos numerários por parte de cada órgão, garantindo-se ou dificultando os *déficits* de tesouraria que, em última análise, obrigariam o gestor público a recorrer às operações de crédito.

Os elementos apresentados já dão a tônica do que se pretendia na análise do princípio da programação. Partimos agora à observação de um novo princípio, definido como princípio do equilíbrio.

3.4.7 PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO

O princípio do equilíbrio orçamentário , que no passado constava como regra de ouro das finanças em nosso meio, não mais prevalece entre nós. Constou do texto constitucional de 1967 (art. 66, parágrafo 3.º). O texto que o recepcionava foi logo suprimido pela Emenda Constitucional n.º 1/69. Não sendo mais restabelecido na Magna Carta que ora vige entre nós. *“Hoje, prevalece o pensamento de que não cabe à economia equilibrar o orçamento, mas, ao orçamento equilibrar a economia, isto é, o equilíbrio orçamentário não pode ser entendido como um fim em si mesmo, porém, como um instrumento a serviço do desenvolvimento da nação.”*²³⁹

Pode-se verificar o desequilíbrio orçamentário de duas formas: a) quando o montante da despesa autorizada for superior à receita estimada; b) quando a estimativa da receita supera a despesa autorizada. No primeiro caso ocorre o *déficit*, já no segundo registra-se um *superávit*.²⁴⁰

²³⁹ HARADA, Kiyoshi. Op. Cit., p.56.

²⁴⁰ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 673.

Não nos importa discorrer de forma aprofundada sobre o princípio em tela, tendo em vista que a Constituição Federal não o contempla.

3.4.8 PRINCÍPIO DA NÃO-VINCULAÇÃO

O *princípio da não-vinculação* ou da não afetação da receita²⁴¹ de impostos a órgãos, fundos ou despesas, está traduzido no art. 167, IV da Constituição. O texto constitucional veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, parágrafo oitavo.

Destaque-se que se pretende com tal princípio consolidar a idéia de que “os impostos, que são decretados independentemente de qualquer atuação específica do Estado, destinam-se a prover a execução de obras públicas e serviços públicos gerais”.²⁴²

Porém, a própria Constituição abre exceção a este princípio, como se pode observar no artigo supra citado (167 CF), permitindo a repartição do produto da arrecadação dos impostos que fazem referência aos arts. 158 e 159, a canalização de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme dispõe o art. 212,²⁴³ e a contraprestação de garantias às operações de crédito por antecipação da receita, previstas no art. 165, parágrafo 8.º. Em parte, o princípio

²⁴¹ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 677.

²⁴² HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. Atlas, p. 59.

²⁴³ “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

da não vinculação, ou pelo menos as exceções mereceram atenção anterior (vide 2.2). Diante disso, concluímos a presente análise e passaremos à observação do princípio da publicidade.

3.4.9 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O *princípio da publicidade orçamentária* vem embutido dentre os princípios orçamentários à partir do art. 37 da Magna Carta, onde encontramos uma prescrição às Administração Pública direta, indireta ou funcional, ditando que qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e *publicidade*.

*O tema da transparência ou visibilidade, também tratado como publicidade da atuação administrativa, encontra-se associado à reivindicação geral de democracia administrativa. A partir da década de 50, acentuando-se nos anos setenta, surge o empenho em alterar a tradição do 'secreto' predominante na atividade administrativa. A prevalência do 'secreto' na atividade administrativa mostra-se contrária ao caráter democrático do Estado.*²⁴⁴

Com relação à recepção deste princípio à matéria de cunho orçamentário, podemos identificar sua observância, em função da Carta Política prescrever neste sentido, determinando sua observância relativamente aos projetos de leis orçamentárias (lei do plano plurianual, leis de diretrizes orçamentárias e lei do orçamento fiscal), como se pode observar no art. 166, parágrafo 7.º. Da mesma forma, recepcionando claramente o princípio da publicidade, o art. 165, parágrafo

²⁴⁴ MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno São Paulo: RT, 1996, p. 144.

3.º ordena a publicação pelo Poder Executivo, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

É premente a necessidade de ampla difusão do conteúdo do orçamento, tendo em vista ser este o instrumento de planejamento que expressa o esforço do governo para atender uma dada programação requerida pela sociedade. Para além da ampla divulgação do conteúdo orçamentário expresso no princípio da publicidade, cabe salientar a necessária legitimidade deste instrumental. Fazemos referência ao princípio da legitimidade, destacado doravante.

3.4.10 PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE ORÇAMENTÁRIA

O princípio da *legitimidade orçamentária* vem incorporado à Carta Política de 1988. Pode ser identificado pela análise ao art. 70 da CF, que prescreve a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, sob a ótica da legalidade, *legitimidade* e da economicidade.

Em termos filosóficos a legitimidade sempre precede a legalidade. Nem tudo que é legal é legítimo. A legalidade tem muito a ver com o respaldo popular na ação do poder público. Assim, o controle da legitimidade deve recair sobre a legalidade e economicidade da execução orçamentária e financeira, levando em conta o aspecto da justiça e a relação custo-benefício, de sorte a propiciar ao cidadão a efetiva contrapartida pela sua sujeição permanente ao poder tributário do Estado.”²⁴⁵

A legitimidade se encontra assentada no respaldo popular advinda da ação do poder público. Os orçamentos formulados pelos burocratas do Estado podem, ainda que revestidos de legalidade, ser ilegítimos, uma vez que não consigam traduzir os interesses da sociedade. Se faz necessário tornar públicas as “regras

do jogo” para estabelecer a programação do governo. Esta se conforma na elaboração da lei orçamentária. Ou seja, se faz necessário garantir ao cidadão uma efetiva contrapartida em benefícios, o que se estabelecerá na lei orçamentária, uma vez que este sujeita-se permanentemente ao poder tributário do Estado.

O princípio da legitimidade pode ser apropriado por nós como um princípio explícito do texto constitucional. Sua eficácia e efetividade dependerão de sua incorporação ao inconsciente coletivo, ou de novas experiências, como a do Orçamento Participativo (Cap. IV).

Concluído o tópico que destacou os princípios orçamentários, salientamos a importância desses princípios, uma vez que são preceitos gerais e informam amplos campos de atuação, pois encarnam valores fundamentais da sociedade, servindo como fontes subsidiárias do Direito e conferem critérios de interpretação de normas e regras jurídicas em geral. Os princípios podem ser entendidos como um mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, uma vez que constituem-se em uma disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, uma vez que permite definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica e lhe imprimindo um sentido harmônico.

Doravante nos preocuparemos com as leis orçamentárias, ou melhor, com o seus “tipos”. Nosso ordenamento estabelece três tipos, a saber: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária anual. Observemo-las individualmente.

3.5 TIPOS DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS

²⁴⁵ Harada, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. São Paulo: Atlas, p. 61.

As leis orçamentárias classificam-se em três tipos: a que institui o plano plurianual, a de diretrizes orçamentárias e a que aprova o orçamento anual. Todas três são de iniciativa do Poder Executivo. Assim dispõe o *caput* do art. 165 da Constituição Federal, cada qual sujeitando sua formulação a procedimentos especiais. Esses três tipos de leis, que merecerão atenção mais detalhada no decorrer do trabalho, têm - em razão de sua natureza temporária - uma forma legislativa peculiar: são de *iniciativa legislativa vinculada*,²⁴⁶ ou seja, no tempo predeterminado, a autoridade competente para sua iniciativa - Presidente da República, por força do arts. 165 e 166 da CF - terá que providenciar o necessário para a remessa do respectivo projeto (proposta) ao Congresso Nacional. Também o art. 84, XXIII da CF, estatui que *compete privativamente ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos na Constituição*.

Observemos algumas características próprias de cada uma destas leis, para posteriormente concluirmos com a análise do processo de formação das leis orçamentárias.

3.5.1 LEI PLURIANUAL

O *orçamento plurianual* resulta das necessidades oriundas da política governamental, fazendo o papel da programação econômica, direcionando a ação do governo. O orçamento anual, por si só, não se basta para assegurar a

²⁴⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 678.

realização do plano de governo que - não raras vezes - comporta projetos de execução de obras e serviços de duração prolongada.²⁴⁷

O parágrafo primeiro do art. 165 da CF nos reza: “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.”

Para o Direito financeiro, as *despesas de capital* dizem respeito a **investimentos, inversões financeiras e transferências de capital**. “Já se nota uma tendência para fundir as classificações *Inversões Financeiras* e *Investimentos* em uma só classificação.”²⁴⁸ A Lei 4.320/64, em seu art. 12, parágrafo 4.º, adota um esquema pragmático para operações governamentais que devem ser classificadas como investimento, inversões financeiras e transferências de capital:

1) planejamento e execução de obras e instalações; 2) aquisição de imóveis necessários à realização de obras (aquisição de imóveis para uso, classificam-se como inversões financeiras); 3) os programas especiais de trabalho; 4) equipamento e material permanente; 5) constituição ou aumento de capital de empresas industriais ou agrícolas; 6) sentenças Judiciais e Despesas de Exercícios Anteriores, quando expressamente se referirem a investimentos.²⁴⁹

1) as dotações destinadas à aquisição de bens de capital já em utilização (móveis ou imóveis); 2) compra de títulos representativos de capital de empresas ou entidades de qualquer natureza; 3) constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas comerciais, financeiras, bancárias ou de seguros; 4)

²⁴⁷ HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. São Paulo: Atlas, p. 61.

²⁴⁸ MACHADO JR., J. Teixeira & REIS, Heraldo da Costa. A lei 4320 comentada. Rio de Janeiro: IBAM, 1991, p.31.

²⁴⁹ MACHADO & REIS. Op. cit. p. 37.

concessão de empréstimos, realizáveis mediante lei; 5) depósitos compulsórios.²⁵⁰

Segundo o parágrafo 6.º da Lei 4.320/64, são “*as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.*”²⁵¹

Os planos plurianuais ou orçamento plurianual, como seu nome confirma, não se realizam anualmente, senão que de quatro em quatro anos, compreendendo três anos de mandato mais o primeiro ano do mandato subsequente.

3.5.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A Lei de diretrizes orçamentárias, conforme dispõe o art. 165 em seu parágrafo 2.º, “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

Determinam a inclusão das despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e orientam a elaboração do orçamento anual, imprimindo um caráter de realização anual (princípio da anualidade). Isto significa que todo os anos a lei

²⁵⁰ MACHADO & REIS. p. 38. No mesmo sentido: HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. São Paulo: Atlas, p. 62.

²⁵¹ Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964. Manuais de legislação atlas. São Paulo: Atlas, 1996, p. 13.

de diretrizes deve preceder a lei orçamentária anual. Registre-se que isto deve ocorrer na esfera federal, estadual, municipal e também no âmbito do Distrito Federal (arts. 25, 29 e 32 CF)²⁵².

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) deverá necessariamente priorizar as metas do plano plurianual e, por seu turno, orientar a elaboração do Orçamento Geral da União, que terá validade para o ano seguinte.

A competência para elaboração do projeto da LDO é do Executivo. No âmbito federal, tal competência está a cargo do Ministério do Planejamento e Orçamento, sendo coordenado pela Secretaria do Orçamento Federal. A elaboração da LDO deverá estar concluída até dia 15 de abril de cada ano, tendo em vista ser este o prazo final para o seu envio ao Congresso Nacional, que deverá aprová-lo até 30 de junho de cada exercício. Após sua aprovação, o projeto é sancionado pelo Presidente da República.

3.5.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A lei orçamentária anual abarca o orçamento fiscal (receitas e despesas) referente aos três poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, englobando ainda o orçamento de investimentos das empresas estatais, bem como o orçamento da seguridade social, conforme dispõe o parágrafo 5.º, do art. 165 da CF.

O orçamento anual fica compreendido dentro do exercício financeiro, isto é, coincide com o ano-calendário, envolvido no período que vai de 1.º de janeiro

²⁵² Harada, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. São Paulo: Atlas, p. 62.

a 31 de dezembro. Na esfera federal, a elaboração da proposta orçamentária para o ano seguinte obedece quatro etapas²⁵³ que passamos a descrever.

A *primeira etapa* ocorre entre os meses de janeiro e maio. Dentre suas competências, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que é um órgão do Ministério do Planejamento e Orçamento, desenvolve a análise da série histórica dos últimos exercícios, definindo assim os limites de gastos por unidade orçamentária da União.

A *segunda etapa* transcorre no mês de junho, quando os diversos Ministérios, por seus órgãos setoriais apresentam uma proposição detalhada relativa às suas programações. A proposição se detalha em: a) *Atividades*, envolvendo o *quantum* necessário à manutenção das ações desenvolvidas para prestação de serviços à comunidade; b) *Despesas Obrigatórias*, que relatam as despesas com pessoal, serviços da dívida e benefícios previdenciários.

A etapa seguinte, a *terceira* portanto, se desenvolve a partir da estimativa de Receita a ser arrecadada e do montante de gastos projetados para o exercício na segunda etapa. A Secretaria de Orçamento Federal define um limite adicional e o remete aos diversos órgãos. O complemento citado se promove sob dois critérios: a) *Expansão de atividades*, por meio do qual os diversos órgãos manifestam os valores necessários para expansão dos serviços; b) *Projetos*. Esse critério comporta os gastos requeridos para o aumento da capacidade física de atendimento ou de inserção de uma nova ação qualificada entre as competências ou atribuições dos órgãos.

A *quarta etapa* consiste na formalização da matriz orçamentária, que é o documento final a ser elaborado, observados os demonstrativos exigidos pela Lei Federal n.º 4.320/64 e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa matriz a qual

²⁵³ Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Home page: <http://www.seplan.gov.br>.

se faz referência preenche de conteúdo o projeto de lei do orçamento, que deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano, acompanhado da mensagem do Presidente da República.

A etapa seguinte pretende observar a formação das leis orçamentárias, enfatizando o processo legislativo pertinente à matéria orçamentária da União.

3.6 A FORMAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais (especiais ou suplementares) serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma de um regimento comum. Este é o preceito constitucional contido no “caput” do art.166. O parágrafo primeiro desse mesmo artigo estabelece que os projetos de lei que tratam da matéria orçamentária da União, após serem enviados ao Legislativo pelo emissor competente, o Poder Executivo, serão submetidos à Comissão mista permanente, que é composta de Deputados e Senadores, que após examiná-la emite parecer. Perante esta mesma comissão deverão ser apresentadas as emendas.

Até o advento da Constituição Federal de 1988, o Congresso apenas homologava o orçamento que vinha do Executivo. Promulgado o novo Texto Constitucional, deputados e senadores adquirem o direito de emendar o orçamento, cabendo a esses a propositura de alterações em programas e projetos apresentados pelo Poder Executivo, observado o art. 166 em seu parágrafo terceiro.

Observemos rapidamente a formação da Comissão Mista Permanente a que se refere o parágrafo 1.º do art. 166 da Constituição Federal.

Primeiramente, cabe evidenciar o art. 1.º do regimento comum²⁵⁴ do Congresso Nacional, que determina que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa²⁵⁵ do Congresso Nacional, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I - inaugurar a sessão legislativa (art. 57, parágrafo 3.º, inciso I, da Constituição);

II - dar posse ao Presidente e ao Vice-Presidente da República eleitos (arts. 57, parágrafo 3.º, inciso III e 78 da Constituição);

III - [discutir, votar e]²⁵⁶ promulgar emendas à Constituição (art. 60, parágrafo 3.º da Constituição);

IV - (revogado pela Constituição de 1988);

V - discutir e votar o Orçamento (arts. 48, II e 166 da Constituição);

VI - conhecer de matéria vetada e sobre ela deliberar (arts. 57, parágrafo 3.º, inciso IV e 66, parágrafo 4.º, da Constituição);²⁵⁷

VII - (revogado pela Constituição de 1988);

VIII - (revogado pela Constituição de 1988);

IX - delegar ao Presidente da República poderes para legislar (art. 68 da Constituição);

X - (revogado pela Constituição de 1988);

XI - elaborar ou reformar o Regimento Comum (art. 57, parágrafo 3.º, inciso II, da Constituição; e

XII - atender aos demais casos previstos na Constituição e neste Regimento.

²⁵⁴ Congresso Nacional. Regimento comum, segundo Resolução n.º1, de 1970, com alterações posteriores até 1994: Legislação conexa. Brasília: Congresso Nacional, 1997, p. 13.

²⁵⁵ A direção dos trabalhos do Congresso Nacional compete à Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 57, parágrafo 5.º da Constituição; entendimento nesse sentido ficou consagrado na sessão de 22.09.1993, cuja ata foi publicada no DCN de 23.09.1993. Apud: Congresso Nacional. Op. cit., p.13.

²⁵⁶ [discutir, votar e] - expressões revogadas pela Constituição de 1988.

²⁵⁷ Nos termos da Constituição de 1988, a apreciação incide sobre o Veto.

Para o presente, interessa-nos estritamente o constante do inciso V, que grifamos. A constância dos demais em nada atrapalha o texto da dissertação, antes agrega alguns elementos que julgamos conveniente oferecer ao leitor. O que importa em definitivo é que a competência para discutir e votar o Orçamento é do Congresso Nacional.

Cabe agora uma breve explanação acerca da Comissão Mista Permanente Interna à qual se refere o parágrafo primeiro do art. 166 da CF.²⁵⁸ Primeiro preceito é que no âmbito do Congresso Nacional essa Comissão Mista passa a denominar-se “Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização” (CPPOF).²⁵⁹ A Comissão tem como finalidade, de acordo com o art. 2.º da Resolução n. 2 e 3, de 1995-CN:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, assim como sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

*II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais Comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, inclusive no que se refere ao disposto nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.*²⁶⁰

A composição da *Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização* será de 84 membros titulares, sendo sessenta e três Deputados e 21

²⁵⁸ Vide resolução n.º 2, de 1995-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o parágrafo primeiro do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. In: Congresso Nacional: Regimento Comum. Brasília: Congresso Nacional, 1997, p. 57-72.

²⁵⁹ O funcionamento da Comissão é disciplinado por regimento próprio.

²⁶⁰ Congresso Nacional: Regimento Comum. Op. cit. p. 57.

Senadores.²⁶¹ Esta comissão também tem incumbência de receber emendas aos projetos de lei orçamentários.

Tratando das propostas de emenda ao projeto de lei do orçamento anual, estas somente serão aprovadas caso: 1) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; 2) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, que não sejam de dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para os Estados, Municípios e Distrito Federal; 3) sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do mesmo projeto. É o que se depreende da leitura do Art. 166, parágrafo 3.º, incisos I a III da (CF). Registre-se ainda que as emendas que sejam destinadas a modificação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão estar em desacordo com o disposto no plano plurianual.

Caso se trate de estender o debate proposto para o projeto de lei do plano plurianual, o processo de emendas se rege pelas regras do art. 63, I, segundo o qual não será admitido o aumento de despesa, prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, parágrafos 3.º e 4.º, que se referem às emendas aos projetos de lei do orçamento anual e de diretrizes orçamentárias. Não estando aí incluído o plano plurianual, não pode este sofrer emendas que lhe aumentem as despesas.²⁶²

Já afirmamos anteriormente que as regras expostas tratam essencialmente do orçamento da União, aplicando-se subsidiariamente aos Estados, DF e Municípios. Para que consolidemos tal concepção, concluímos com uma citação de José Afonso da Silva, que assim se posiciona:

²⁶¹ Congresso Nacional: Regimento Comum. p. 58.

²⁶² SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 679.

A tramitação do projeto de lei orçamentária nos Legislativos estaduais e municipais é regulada pelos respectivos regimentos internos. Não existe comissão mista, porquanto, como se sabe, esses legisladores são unicamerais, de sorte que a matéria pode perfeitamente ser examinada nas comissões permanentes, especialmente na de Finanças e Orçamento, ou equivalente, e no Plenário.

Isto posto, cabe concluir o presente tópico e com ele o Capítulo que o abriga.

3.7 CONCLUSÃO

O Capítulo concluso objetivou informar o leitor sobre divergências doutrinárias acerca da natureza da lei orçamentária, concluindo que o orçamento é lei em sentido formal. Foram também destacadas quatro fases distintas do processo orçamentário assim constituídas: a) elaboração da proposta realizada no âmbito do Executivo. b) aprovação e votação pelo poder legislativo c) sua execução, d) o controle, identificável pelo acompanhamento e avaliação da execução. Passo seguinte destacou os princípios que informam o trato da matéria orçamentária (legalidade, anualidade, unidade, universalidade, exclusividade, programação, equilíbrio, não vinculação, publicidade, legitimidade orçamentária), uma vez que tais princípios carregam valores fundamentais da sociedade, servindo como fontes subsidiárias do Direito e conferindo critérios de interpretação, compreensão e inteligência das normas e regras jurídicas em geral. Por fim, a observação deslocou-se aos tipos de leis orçamentárias (plano plurianual; lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual). Como arremate, tratou-se ligeiramente do processo de formação das leis orçamentárias no Congresso Nacional.

No capítulo seguinte buscar-se-á enfatizar uma experiência, que diz respeito ao processo orçamentário que, como já preceituado, reflete uma corresponsabilidade entre os poderes. Acentuaremos a análise de duas fases, ao tratar da elaboração da proposta orçamentária, com ênfase à primeira fase, que trata da elaboração da proposta orçamentária a cargo do Poder Executivo Municipal.

CAPÍTULO IV O INÍCIO DA EXPERIÊNCIA

4.1 INTRODUÇÃO

Raros são os casos de gestores públicos que cumpriram seus planos de governo, ou a legislação que vincula estas personas públicas, implementando mecanismos institucionais de participação popular. Alguns tratam de aderir às práticas orçamentárias modernas, que aceitam inovações na forma de organizar, elaborar e apresentar o orçamento público municipal.²⁶³ Outros, tratam de formular um novo conceito de teoria política, que identifica a possibilidade da radicalização democrática das decisões do Estado, pela implementação de um contrato social entre o governo e a sociedade, na elaboração do orçamento público.²⁶⁴

Para nós não são dicotômicas as duas formulações, uma vez que pretendemos conhecer o Orçamento Participativo acentuando pontos-de-vista que se incluem nos dois paradigmas. A experiência do Orçamento Participativo do município de Porto Alegre, realizada em comunhão entre governo e comunidade, tomado como um tipo ideal, nos permitirá salientar algumas **estruturas institucionais**, bem como **órgãos e agentes**, que nos permitirão entender este tipo de pacto social contido na prática que se acentua no caso.

Propusemo-nos à uma observação da evolução do processo de participação e da estrutura básica deste processo em diversas fases, como um recorte histórico.

²⁶³ RIBEIRO, Carlos A. C. Práticas orçamentárias participativas: um estudo de casos de prefeituras paulistas. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, jan./mar 1993.

²⁶⁴ GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo - a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Percecu Abramo, 1997.

Nos interessa o Orçamento Participativo enquanto **uma** das práticas de orçamentação, talvez uma das mais caras, dentre as experiências de um governo de esquerda no Município de Porto Alegre

4.2. O ESTUDO DE UMA EXPERIÊNCIA

Cabe inicialmente apresentar a cidade anfitriã de nosso estudo de caso. Porto Alegre é a capital do Estado mais setentrional do Brasil, Estado que tem fronteiras ao Sul com Uruguai e ao Oeste com a Argentina. A cidade, situada as margens do estuário chamado Guaíba, cuja bacia hidrográfica abrange cerca de 30% da área total do Rio Grande do Sul, tem um porto fluvial e uma área de 46.238 hectares.²⁶⁵

De acordo com o Censo de 1991, Porto Alegre conta com 1.263.239 habitantes, destes 849.781 são cidadãos com direito ao voto. Cidade com 380.987 domicílios, distribuídos nos 70 bairros oficialmente constituídos e divididos em 16 regiões administrativas.

Com relação aos índices de expectativa de vida e de alfabetização, obtêm-se respectivamente 72,6 anos e 89,5%.

No Anexo 4, vê-se o mapa administrativo que mostra a divisão da cidade em 16 regiões.

4.3 ALGUMAS CATEGORIAS BÁSICAS

O Orçamento Participativo(OP), como uma nova técnica de gestão da administração pública, permite um planejamento desconcentrado da burocracia estatal em base ao poder local. Como se trata de uma técnica, engendra em si

²⁶⁵ Uma análise mais detalhada sobre o Município pode ser encontrada na seguinte revista: *Porto Alegre Brasil/Brazil*, Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1ª. edição, out. 1994, p.12.

uma série de palavras que, elucidadas, facilitam sua concreta aplicação. O entendimento acerca da objeto analisado, como um todo unitário, fica simplificado à medida em que nos apropriemos de suas categorias básicas. Deste apropriar-se, didaticamente conceituado, nos propomos à glosa²⁶⁶ de algumas categorias que digam respeito ao Orçamento Participativo. Tratamos, com isto, de elucidar estruturas institucionais, órgãos e agentes que conformam este processo.

4.3.1 ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Região: Determinada área - geograficamente considerada - composta por bairros e vilas, que são agrupados levando-se em consideração suas características próprias. A discricionariedade administrativa foi preenchida, com elementos de um longo processo de discussão e negociação com as lideranças comunitárias. “A divisão territorial não é uma questão de ‘medida de superfície’, mas uma área de uso social e organização política do movimento popular”²⁶⁷. Sua delimitação constitui o referencial da alocação de recursos públicos para investimentos e obras, seguindo-se o método do orçamento participativo. Na atualidade, no município de Porto Alegre, a distribuição proposta resulta em 16 regiões.

Microregião: As microregiões são fruto do processo de descentralização do orçamento participativo, estando compostas por sub-regiões que, unidas, formam uma dentre as 16 regiões existentes em Porto Alegre. Nas microregiões são levantadas as **necessidades das comunidades**, que são posteriormente submetidas à plenária regional ou temática, para ao final, no Conselho do Orçamento Participativo (COP), as demandas transformarem-se no Plano de

²⁶⁶ EINSFELD, Marcos Antonio. “Orçamento participativo: análise e perspectivas na democratização e transparência da administração pública de Porto Alegre - focalizando a região ‘noroeste do OP’.” Porto Alegre: Curso de Administração UFRGS, mimeo, 1996, p. 67.

²⁶⁷ LIMA, Gildo. *A política de relações com a comunidade e o orçamento participativo*. Porto Alegre: Coordenação de relações com a comunidade, mimeo, 1995.

Investimentos após aprovação do Poder Legislativo e sanção do Chefe do Executivo (Prefeito).

Plenária regional: Consiste num corpo colegiado ou fórum do OP, estatuído para 16 regiões. É o método utilizado para cumprir com os compromissos fundamentais da transparência pública, moralidade administrativa, participação popular nas decisões, descentralização político-administrativa e prestação integrada dos serviços públicos, prescritos no art. 6º da Lei Orgânica Municipal (LOM).

Plenária temática: Consiste num corpo colegiado ou fórum do OP, semelhante ao estatuído para as 16 Regiões, mas que deste se difere por buscar “soluções para os problemas mais estruturais da cidade.”²⁶⁸

As plenárias temáticas pensam a cidade como um “todo”; são em número de 5 e envolvem os seguintes temas: 1. transporte e circulação; 2. saúde e assistência social; 3. educação, cultura e lazer; 4. desenvolvimento econômico e tributação; 5. organização da cidade e desenvolvimento urbano.

Plano de investimentos: Consiste em um resumo do processo do orçamento participativo, pois, abriga as prioridades estabelecidas pelo Conselho do Orçamento Participativo e sua tradução em planos de investimento para cada região. É um dos principais instrumentos de controle do processo do Orçamento Participativo, servindo como elemento primordial para o controle da administração pela população, que o recebe da prefeitura - acompanhado de prestação pública de contas do prefeito municipal - sempre na primeira rodada do OP nas regiões e temáticas.

Demanda: Caracteriza-se no pedido apresentado pela comunidade que, depois de hierarquizado e submetido ao processo do OP, resulta em execução pela Administração Pública. Comporta uma dupla conceptual: obras e serviços.

²⁶⁸ GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de Souza. *Orçamento participativo a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Percecu Abramo, 1997, p. 54.

Quando trata-se de investimentos, considera-se como obras; no caso de não requerer investimento, considera-se como serviço. Um caso atípico é o Departamento de Esgoto Pluvial da Administração Pública, que considera como serviço a troca de tubulação do esgoto pluvial que se limite a 80 metros, o que exceder considera-se como obra, por requerer investimentos.

Diretriz: Consiste numa demanda genérica, oriunda tendencialmente das resoluções temáticas. O exemplo de uma diretriz da plenária temática de transportes é a canalização de investimentos para uma grande perimetral, como hoje ocorre na construção da terceira perimetral da cidade de Porto Alegre.

Estas são algumas categorias, que dizem respeito à base geográfica, que segmentam administrativamente as 16 regiões da cidade, em paralelo com as 5 plenárias temáticas no processo do OP. Constata-se também a existência de um plano de investimentos que recolhe as demandas e diretrizes apresentadas pela população no desenvolver do processo.

Regimento Interno do COP:

O regimento interno do Orçamento Participativo é o regulamento que estabelece a composição, organização interna, competências e atribuições, definindo critérios gerais, técnicos, de prioridade e regionais para regulamentar e orientar a atuação do Conselho do Orçamento Participativo. Não é Lei, mas sendo ato formal publicado e distribuído pela Administração, estabelece as regras do jogo, fixando critérios gerais, técnicos e regionais

Legalidade do orçamento participativo:

A legalidade do Orçamento Participativo está expressa no art. 116, parágrafo 1º da Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre, que assim reza: *“Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.”*

Um dos grandes debates, em torno do processo do Orçamento Participativo, se dá em relação a duas posições: uma que deseja vê-lo constando em texto de lei ordinária, o que se pode verificar pela existência de um projeto de iniciativa popular e de mais dois que tramitam na Câmara de Vereadores, outra posição é a de quem sustenta que o modelo de gestão estudado não necessita de regulamentação legal, por tratar-se de uma obra inacabada, que necessita constantes ajustes. *“Entretanto, a sua regulamentação não é feita por lei municipal, mas sim, pela própria sociedade, de maneira autônoma”*.²⁶⁹ Para tal, o governo e a sociedade realizam um reajuste crítico do Orçamento Participativo a cada ano, cabendo à “Comissão Parietária” realizá-lo.

COP: O “Conselho do Orçamento Participativo” é formado por 32 conselheiros titulares nas 16 regiões e dez conselheiros nas 5 plenárias temáticas, com seus respectivos suplentes. *“Neste momento, a população realiza o processo de democracia direta e já escolheu suas prioridades, delega representação a estes conselheiros para elaborarem, em co-gestão com o governo, o orçamento público e o plano de obras para o ano seguinte.”*²⁷⁰

Segundo o Regimento Interno, em seu artigo 23, o Conselho Municipal do Orçamento Participativo deve reunir-se ordinariamente quatro vezes por mês, não dispensadas as reuniões de caráter extraordinário.

4.3.2 ORGÃOS DE PARTICIPAÇÃO

Gaplan: O “Gabinete de Planejamento” da Prefeitura, órgão técnico da Administração - diretamente ligado ao Gabinete do Prefeito - Sua criação se deu informalmente em 1990, sendo formalizada em 1994 com a reforma administrativa no âmbito organizacional. O quadro funcional do Gaplan é

²⁶⁹ GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. Op. cit. p. 48.

²⁷⁰ Ibidem., Op. cit., p. 60.

composto por servidores da Prefeitura Municipal - sendo sua coordenação, ato discricionário de indicação do Prefeito - tendo como atribuições a coordenação do planejamento estratégico; a gerência e a execução do plano de investimentos; a coordenação na elaboração orçamentária do exercício seguinte. É ainda, o Gaplan, encarregado da preparação de duas matrizes orçamentárias prévias, bem como, da redação final da proposta orçamentária que será remetida para apreciação e votação do Poder Legislativo do Município. Exerce ainda, dentre outras funções, a apresentação dos grandes agregados de receita e despesa do município, que resultarão no balizamento das demandas e prioridades apresentadas pela população e ao final do processo de feitura orçamentária, escreve o Plano de Investimentos (PI), permitindo, desta forma, o controle dos atos administrativos por parte de toda população.

FÓRUM DAS ASSEPLAS: Composto com as Assessorias de Planejamento, criado em 1990, como órgão colegiado informal, condição na qual permanece, reúne os coordenadores das Secretarias e órgãos, que indicam os componentes . Sua atribuição, em reuniões esporádicas, consiste na discussão de procedimentos técnico-administrativos para elaboração do orçamento e o processamento das demandas comunitárias em cada órgão.

CRC: A “Coordenação de relações com a comunidade” foi criada no segundo semestre de 1990, estando subordinada ao Gabinete do Prefeito. Cumpre o papel de coordenar o processo político-organizativo²⁷¹ com as comunidades e o GAPLAN. Também tem caráter técnico-político quando coordena, junto com este último órgão da administração, o processo de elaboração do Plano de Investimentos (PI). Participam deste órgão assessores e funcionários da Prefeitura Municipal, cabendo sua coordenação ao indicado pelo Prefeito Municipal. Tem entre suas atribuições a articulação da burocracia com a comunidade através dos coordenadores regionais; a coordenação nas

²⁷¹ LIMA. Gildo. Op. cit.

reuniões da primeira e segunda rodadas do OP; coordenação das reuniões do OP (COP). *“Os assessores comunitários devem, evidentemente, receber orientação específica e empenhar-se para desenvolver uma relação qualificada com a sociedade, já que esta é sua tarefa por excelência.”*²⁷²

Comissão Parietária: A partir de 1994 intensificou-se o processo de gestão entre o governo e a sociedade, do que derivou a criação da comissão que buscamos identificar, a Comissão Parietária. É formada por quatro representantes do governo (dois membros do Gabinete de Planejamento [GAPLAN] e dois membros indicados dentre os que compõe a Coordenação de Relações com a comunidade [CRC]) e mais quatro componentes indicados pelo voto dos membros do Conselho do Orçamento Participativo. “Essa comissão é responsável pela direção e planejamento do processo do Orçamento Participativo.”²⁷³

Comissão Tripartite: Como mais um instrumento de controle social sobre o Estado, também em 1994, a Administração Popular implanta a Comissão Tripartite, que está composta por uma representantes do Governo, do Conselho do Orçamento Participativo e Sindicato dos Municipários (Simpa). Este corpo colegiado tem como função o controle de ingresso de pessoal na prefeitura.

CROP's: Os “Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo” tem a função de assessorar tecnicamente os moradores, acompanhando as discussões e definições, que orientarão as prioridades para investimento público nas 16 Regiões e sub-regiões da cidade. São assessores comunitários que dedicam-se ao trabalho desenvolvido, em cada uma das Regiões, buscando globalizar as ações do governo neste quadrante. Foi criado em 1992, como um corpo colegiado, que reúne os Assessores Comunitários da CRC e Secretarias. Uma vez que subordinados ao CRC, cada uma das dezesseis regiões tem um coordenador

²⁷² LIMA, Gildo. Op. cit.

²⁷³ GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. Op. cit. p. 49.

regional do OP (CROP) responsável pelo acompanhamento de todo o processo do processo orçamentário. Tem caráter permanente, cabe ao CRC a indicação desses coordenadores.

CT's: Os “Coordenadores temáticos” desenvolvem funções semelhantes daquelas descritas no parágrafo anterior, caracterizando-se, pelo desempenho das funções que digam respeito às deliberações ou diretrizes das cinco Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo. Criado em 1994, reúne assessores da CRC e/ou Secretarias. Cada uma das cinco temáticas tem um coordenador temático, indicado pelo CRC, que acompanha o processo de seleção nas plenárias

FASCOM: Consiste em um “Fórum das Assessorias Comunitárias”, que reúne os CROP's, CT's e as Assessorias comunitárias das diversas secretarias e órgãos. Criado em 1990, tem como atribuição a discussão e proposição das políticas de participação popular, articulando tais políticas com o trabalho das Secretarias, tem periodicidade semanal e é preenchido por ato de indicação das Secretarias e órgãos Municipais.

As “Assessorias Comunitárias”, compreendem cargos públicos, que têm como função a interlocução entre a população e as diversas Secretarias de governo, coordenando a relação do Orçamento Participativo com as Secretarias.

4.3.3 AGENTES EXTERNOS DE PARTICIPAÇÃO

DELEGADO: O Orçamento Participativo, como parte de um processo maior de consolidação democrática, também rege-se em consonância com a democracia representativa, pois a população elege delegados-representantes a partir das Assembléias regionais e plenárias temáticas, indicados numericamente, observando critérios predeterminados. Esses Delegados farão a representação

regional e temática, pautando sua atuação pelo que dispõe o art. 26 do Regimento Interno,²⁷⁴ *in verbis*:

São atribuições dos delegados:

a) Participar das reuniões mensais, organizadas pelos Conselheiros, conforme citado no artigo 20 deste regimento; b) Apoiar os Conselheiros na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP - Conselho Municipal do Orçamento Participativo; c) Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras; d) Compor as comissões temáticas (exemplo: saneamento, habitação, regularização fundiária) que acompanharão a elaboração do Plano de Investimentos, as licitações etc. Estas comissões poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade (as comissões temáticas poderão desdobrar-se em comissões de acompanhamento de obras); e) Deliberar, em conjunto com representantes, sobre qualquer impasse ou dúvida que, eventualmente, venha surgir no processo de elaboração do Plano de Investimentos da cidade; f) Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microregiões e regiões da cidade e temáticas, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho; g) Discutir, propor sobre a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e, no primeiro ano de cada mandato da Administração Municipal, o Plano Plurianual, apresentados pelo Executivo; h) Deliberar, em conjunto com os Conselheiros, alterações no regimento interno no COP e modificações no processo do Orçamento Participativo. [grifo acrescentado]

CONSELHEIRO: Com tal nomenclatura se caracteriza o representante eleito na segunda rodada do processo do Orçamento Participativo, tanto das 16 Regiões como das Plenárias Temáticas. Estes representantes (2 titulares e 2 suplentes para cada Região ou Temática), são eleitos pelo critério proporcional²⁷⁵ e formarão o Conselho do Orçamento Participativo, tendo a seu encargo as atribuições expressas no art. 20 do Regimento Interno:

²⁷⁴ Regimento Interno do Orçamento Participativo. Porto Alegre: Coordenação de Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1996.

²⁷⁵ Ver art. 5º. do Regimento Interno do Orçamento Participativo. p. 6.

a) realizar pelo menos uma reunião mensal com os delegados e movimento popular organizado para informar o processo de discussão em realização no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito; b) passar para os representantes do Governo e/ou do Conselho Municipal do COP as deliberações discutidas nos Fóruns do Orçamento Participativo por escrito.

A existência destes conselheiros funda-se no princípio da democracia representativa.

Esta série de elementos apresentados no presente tópico, quando agrupados, conferem ineditismo ao modelo de gestão construído no município de Porto Alegre. A glosa de cada um pode auxiliar, didaticamente, na compreensão deste processo de elaboração das leis orçamentárias municipais. Apropriar-se destas “categorias” pode significar um passo a mais na compreensão deste novo modelo, que se embasa em uma racionalidade técnica.

4.4. PERSPECTIVA HISTÓRICA DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA EM PORTO ALEGRE

A modalidade de gestão pública, que adota o mecanismo do planejamento democrático-participativo, onde a participação da população do Município - realizada em fóruns qualificados - estabelece prioridades de investimentos, que irão compor ao final, a peça orçamentária anual, não é modelo de gestão utilizado unicamente em Porto Alegre - RS. Uma análise mais detalhada deste aspecto, nos apontaria registros de outras experiências.²⁷⁶ Interessa ao trabalho

²⁷⁶ A nível internacional, pode-se citar os exemplos de cidades como Yokohama (Japão), Portland (EUA), Ontário (Canadá), Barcelona (Espanha), Bolonha (Itália). Sobre as três primeiras experiências citadas, veja indicação bibliográfica citada em RIBEIRO, Carlos A. C. & SIMON, Walter T. Práticas orçamentárias participativas: um estudo de caso de prefeituras paulistas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, jan./mar. 1993. É possível identificar, em análise do caso nacional, experiências precursoras na década de 80, realizadas em Lages (SC), Piracicaba (SP). Sobre estas experiências, consulte: *Debate: poder local. Espaços e debates*, São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU), p. 129-145, set./1981;

analisar o caso de Porto Alegre, como uma experiência nas forma de participação popular, que enriquece os cenários de possibilidades de organização e implementação de procedimentos participativos no planejamento, orçamento e controle da Administração Pública.

Se na atualidade o Orçamento Participativo de Porto Alegre demonstra sinais de estabilidade, o que pode ser configurado pelo número de participantes nas diversas “rodadas” que compõe as etapas conformadoras do processo (Anexo 1), cabe salientar que seu vigor é fruto de uma trajetória histórica marcada por percalços e turbulências, ajustes e desajustes que se iniciaram em 1989.

As eleições de 1988 tornaram-se um marco fundamental para a história do Município de Porto Alegre. A marca da campanha política de 1988 - **coragem de mudar!** - deveria ser transformada em prática cotidiana. À Administração Popular de Porto Alegre - sob a direção de uma frente de partidos de esquerda (PT/PCB) - se impunha a responsabilidade de colocar em prática um processo de democratização radical na parcela do Estado que, pela primeira vez, era entregue ao comando político de uma articulação comprometida com os interesses históricos dos trabalhadores.

Na observação de Tarso Genro, comentando sobre as dificuldades de implantação de um projeto que tinha apenas princípios gerais, e que mesmo caracterizando uma visão progressista e positiva, era “extremamente simplista”:

A visão dominante no Partido dos Trabalhadores e também nos demais partidos que sustentaram a candidatura da esquerda, naquela oportunidade (1988), era realizar uma espécie de ‘transferência’ de poder, para a classe trabalhadora organizada.

RESTON & ROCHA. A Câmara dos vereadores na elaboração democrática da proposta orçamentária. *In: Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro: IBAM, out./dez. 1985; GONZAGA, Adriana & RANGEL, Ronaldo. Cidadania, município e movimentos sociais: o caso do município de Vitória. *In: Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, p. 5-21, jul/ago./1996.; BOSSOIS, Irene Léia. A formulação democrática do orçamento municipal - a experiência de Vila Velha, ES, no período de 1983/1986. *In: Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro.

Com isso seria gradativamente 'substituída' a representação política tradicional, vinda das urnas, pela democracia direta.²⁷⁷

No entanto:

[...]o programa de governo não desenhava como essa transferência de poder iria se operar, como surgiriam as novas instituições de poder popular e como seria 'resolvida' a própria relação com a Câmara de Vereadores, a quem constitucionalmente é atribuída uma enorme soma de competências, além de ser um organismo com evidente legitimidade política.

As dificuldades iniciais, que resultariam na concretização de objetivos e metas - planejamento -, podem ser relativamente traduzidas no que perpassa dos registros do então Secretário da Fazenda do Município:

Os debates teóricos e a disposição popular não foram suficientes, no entanto, para uma formulação precisa sobre a forma concreta que a democratização radical do estado assumiria na gestão de uma esfera de governo, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre no caso. Sabíamos o que não queríamos. Havia, no entanto, grandes dificuldades quando se tratava de definir o que queríamos e o que iríamos fazer na prática.

Dentre os fatores que perturbavam os passos iniciais da aplicação prática de um *modelo de gestão* diferenciado, o debate que talvez tenha gerado a maior polêmica pode ser traduzido no seguinte questionamento: O governo do PT é um governo para os trabalhadores ou é um governo de esquerda, que governa para **toda a cidade**, a partir de um **compromisso prioritário** com as **camadas populares**? *“Governar para quem?”²⁷⁸*

A primeira posição, de que o PT deveria governar para os trabalhadores, que se abrigava em uma cultura petista da época, subestimava o espaço

²⁷⁷ GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997, 23-24.

²⁷⁸ UTZIG, José Eduardo. Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. In: *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n.º. 45, jul./1996, p. 211-212.

institucional, entendendo que o “*Estado é sempre e tão-somente um Estado particularista, voltado para a realização dos interesses de uma classe social*”.²⁷⁹ Como tal, a linha de condução de governo também deveria assumir uma posição particularista, voltada para a ótica de interesses dos trabalhadores.

A segunda posição sustentava que o Estado é, na sociedade capitalista moderna e democrática, a um só tempo particularista e universal. Por isso mesmo, constitui-se num espaço de disputa, ao menos em parte sensível à condução que lhe dá quem ocupa o governo político e às pressões da sociedade.

Desta disputa interna, onde o conhecimento teórico e o debate tentavam subsidiar atuação no campo prático, acabou por prevalecer a posição de governar para todos, seguindo-se daí a possibilidade de realização de um governo calcado no reconhecimento da existência da disputa e da negociação, que fosse capaz de formular políticas e implementar projetos para os mais variados segmentos sociais, traçando um rumo mais amplo e geral para a cidade e assumindo, desta forma, uma “*vocação reformadora e universalista*”.²⁸⁰

Deste debate, praticamente ultrapassado na realidade atual, restou, pela convicção de alguns, a certeza da escolha correta, e que pode ser traduzido nesta citação:

*Foi a afirmação dessa vocação universal que possibilitou ao governo fazer uma forte redistribuição da renda (dentro dos limites do município), através de uma reforma tributária que taxou progressivamente os mais ricos e de uma inversão de prioridades. Contrariamente ao que propugnava a tese do governo para os trabalhadores, somente um governo que de fato governe para todos cria as condições políticas e tem legitimidade para tratar desigualmente os desiguais, para executar um programa voltado prioritariamente para os setores excluídos e discriminados.*²⁸¹

²⁷⁹ UTZIG, José Eduardo. Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. In: *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n.º. 45, jul./1996, p. 211.

²⁸⁰ GENRO, Tarso. A universalidade em debate. In: *Esferas da consciência*. Apud: UTZIG, José Eduardo. Op. cit., p. 211.

²⁸¹ UTZIG, José Eduardo. Op. cit. p.212.

O debate proposto, em torno do “administrar para quem”, que sob um ângulo histórico parece estar ultrapassado, na prática não se apresenta desta forma quando observamos os debates internos ao Orçamento Participativo de Porto Alegre, que é um fórum de recepção e de confirmação de que na vida em sociedade existem prioridades ou demandas diversas, que geram disputa de interesses.

Este debate estaria ultrapassado? As Administrações Públicas, ao negarem uma ampla abertura decisória sobre o estabelecimento de prioridades de investimentos dentro da receita estimada, acabam por entregar a um grupo restrito este “priorizar” dos investimentos, negando a disputa e o necessário equilíbrio das forças em torno do Poder.

Dispensamo-nos falar do óbvio, ou seja, da necessária justiça que deve encerrar as relações sociais, garantindo o mínimo equivalente - um ponto de partida semelhante para cada indivíduo bem como o corretivo público, para não permitir que sujeitos desiguais reproduzam, permanentemente, a dialética do escravo e do senhor. Importa então, falar em procedimentos individuais e de grupo perante o Estado, para a construção de instituições que tendam para a liberdade, a pluralidade e a melhor possibilidade de igualdade, em termos materiais. Ao contrário do nazismo e do stalinismo, que expressam uma identidade de opostos (e são os estimuladores mais claros e caricaturais dos procedimentos humanos contraditórios à liberdade), a pluralidade e a melhor possibilidade de igualdade cabem na expressão 'socialismo democrático'.²⁸²

A observância de posições e formas de condução políticas diferenciadas, geradoras de debates que de maneira frutífera, consumiram parte do tempo daqueles que se ocupavam com a direção a ser implementada (governo), acabou

²⁸² GENRO. Tarso. *Utopia possível*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1994, p. 82.

caracterizando, em grau último, um modelo evolutivo de gestão pública a ser adotado, que envolvia a prática da radicalização democrática.

Os registros legados por atores deste processo, podem ser tomados como indicativos daqueles dias e meses que finalizavam o ano de 1988 e do início de 1989, quando o Prefeito , Olívio Dutra, e o Vice, Tarso Genro, tomavam a responsabilidade de condução política e administrativa do Município de Porto Alegre. Momentos deste calibre também devem estar presentes em inícios de gestões públicas espalhados por todo o planeta, com raras exceções.

Parece evidente, portanto, o fato da vontade política, direcionada para o distanciamento de uma forma tradicional de gestão pública, mas que em contraposição, esbarrava na falta de uma definição clara do que se queria, ou iria promover, na prática. Deparavam-se com a consciência da necessidade da formulação de um novo projeto, um novo modelo de gestão, que teria de ser construído a partir de uma prática quotidiana e de uma práxis, que exigiria um ajuste constante na medida em que fosse desenvolvido.

Constavam da pauta de definições governamentais temas como a reforma administrativa e mudanças no modelo de gestão²⁸³, a necessidade de um diagnóstico da receita e respectiva capacidade de investimento da Prefeitura²⁸⁴, uma política de reforma tributária e saneamento financeiro²⁸⁵, política salarial

²⁸³ Ver: BUCHABQUI, Jorge Santos. Reforma administrativa e mudança no modelo de gestão. In: *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Oitis, 1994, p. 95-101.

²⁸⁴ Ver: VERLE, João & MÜZELL, Paulo. Receita e capacidade de investimento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1973-92. In: *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz, 1994, p. 13-26.

²⁸⁵ No dia 2 de janeiro de 1989, quando os novos gestores públicos assumiram a função de governo na Administração Pública Municipal de Porto Alegre, depararam-se com um quadro definido pela palavra “estorrecedor”. Deparavam-se na questão fazendária com perguntas que não encontravam respostas, dentre estas: Quanto à Prefeitura tem de dinheiro nos bancos? Quais as dívidas vincendas? Qual o fluxo de receitas? A falta de respostas desencadeou um movimento de enfrentamento dos problemas a partir de quatro frentes de trabalho: a) racionalização da despesa e as dívidas herdadas; b) financiamento do déficit; c) reestruturação administrativa; d) recuperação da receita. Esta última frente de trabalho, logrou aprovar, no ano de 1989, um total de 14 projetos de lei de natureza tributária, dentre os 15 apresentados, e a principal característica dos projetos estava embasado na preocupação com a “justiça tributária, calcados no lema **“quem tem mais paga mais”**”. Ver: CASSEL, Guilherme & VERLE, João. A política tributária e de saneamento financeiro da Administração Popular. In: *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz, 1994, p. 27-48.

dos servidores²⁸⁶, entre outros que atravessam o imaginário daqueles que se propõem a alterar o processo de gestão da burocracia institucional.

Tratava-se de um **processo** que não foi legado de antemão, mas que parece exitoso na medida em que a administração pública, conduzida pela ação e mente destes novos instrumentalizadores, tenderia a ser moldada para que se ajustasse aos princípios de radicalização democrática a que se propunham.

Os dilemas que se apresentaram foram, em parte, ajustados pela lucidez política daqueles que se propunham a enfrentá-los. A plataforma de governo dos candidatos Olívio e Tarso apresentava princípios que norteariam o início da tarefa com a qual se depararam na prática, pelo mandato que lhes foi conferido através do voto popular.

O ponto primeiro, estabelecido dentro desta perspectiva de radicalização da democracia na esfera político-administrativo, dizia respeito à criação dos Conselhos Populares, delineando o primeiro esboço do que, posteriormente, configuraria o surgimento de uma nova esfera nas relações do Poder, a esfera pública não estatal.

Para melhor sistematizar esta evolução histórica do orçamento participativo, tomemos a metodologia proposta por Fedozzi,²⁸⁷ quando propõe a observância da reconstituição do OP de Porto Alegre através de quatro fases que se projetam da evolução de três critérios técnico-políticos do planejamento participativo, assim descritos: **1. Modificações na estrutura do Orçamento Participativo**, quanto a: 1.1 as instâncias da participação; 1.2 os estabelecimento da dinâmica para tomada de decisões sobre os recursos públicos; **2. Alterações na metodologia de distribuição de recursos para investimentos entre regiões**; **3. Ajuste nos níveis quantitativos de participação popular e a definição de arenas**

²⁸⁶ CAMPELLO, Tereza H. G. B. A política salarial dos servidores públicos de Porto Alegre no governo Olívio Dutra. In: *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz, 1994, p. 69-82.

²⁸⁷ FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1997, p. 132.

de “interação política” entre atores comunitários X Executivo e destes com o Legislativo.[arranjo próprio]

Estes três princípios de planejamento participativo, podem caracterizar ainda as seguintes fases: a) A primeira, de dois anos (1989/90); b) A segunda fase (1990/91); c) A terceira (1991/92); d) A “última fase” (1993/94)²⁸⁸. Observêmo-las, para conclusão do presente tópico:

A “**primeira fase**” incorpora todo comentário anterior sobre o início da “Administração Popular”, e por certo vai muito além. A citação de Fedozzi resume a questão:

A primeira fase (1989/90) distingue-se pela inexperiência dos novos dirigentes do Executivo e dos movimentos comunitários em promover a participação institucionalizada, pela frustração dos moradores em função da ausência de resultados materiais em termos de serviços urbanos e pela conseqüente crise na interação política entre os atores comunitários e o Executivo. Situação essa que se refletiu na diminuição da participação popular verificada, sobretudo, no segundo ano de gestão da Administração Municipal.

289

À **segunda fase** (1990/91) passa a ser evidente na gestão, ainda no início do segundo ano, de “mudanças político-administrativas” *internas* da Administração Municipal. Uma “reforma administrativa” aliada a outros elementos, tais como os resultados da imperativa reforma tributária realizada, e da descentralização de recursos,²⁹⁰ promovida pela Constituição de 1988, permitiram um alento no processo desenvolvido por gestores que buscavam imprimir uma marca inovadora na gestão pública.

²⁸⁸ Estas são as fases identificadas no trabalho de dissertação de Mestrado de Luciano Fedozzi (Sociologia da UFRGS). O presente trabalho as recolhe como contribuição à Ciência e busca salientar o Orçamento participativo com seu caráter evolutivo, fornecendo o quadro que se percebe em 1997.

²⁸⁹ FEDOZZI, Luciano. Op. cit. 132

²⁹⁰ Pelo contato que tenho mantido com gestores públicos, percebo uma reclamação em coro de que a realidade, principalmente nas Administrações de pequeno porte - que tem escassez de pessoal técnico -, consiste na descentralização de serviços, sem o correspondente monetário caracterizado pela descentralização de recursos ou receitas derivadas de transferência.

A reforma administrativa contribuiu para atenuar o conflito interno, que contrapunha o setor político (governo) com o setor técnico. As alterações organizacionais se processaram pela introdução do planejamento estratégico, com o seguinte resultado:

A coordenação do processo do Orçamento Participativo ficou a cargo da CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade) e do GAPLAN (Gabinete de Planejamento), órgão esse recém criado para gerenciar o Plano de Governo e coordenar o orçamento do Município. Essas estruturas, vinculadas ao Gabinete do Prefeito e ligadas às secretarias e órgãos municipais por redes horizontais de planejamento, criaram condições político-administrativas mais favoráveis ao Executivo para encaminhar a discussão pública do orçamento.²⁹¹

Também durante esta etapa, inclusive como efeito favorável à governabilidade, houve o início da montagem de um “**arranjo institucional**” de participação comunitária para discutir o orçamento. Nesse contexto, criaram-se debates sobre uma nova divisão regional da cidade, inicialmente com 5 regiões, passando a contar a posteriori com 16 Regiões, e não mais como constava no Plano Diretor, elaborado em 1979, que dividia a cidade em quatro regiões.

No debate público que se realizou na discussão do orçamento para 1991, a Administração introduziu “uma metodologia para a distribuição de recursos de investimentos entre as regiões da cidade e para a escolha de prioridades orçamentárias.²⁹²

Os critérios estabelecidos, por representantes comunitários, propunham a distribuição de 70% dos recursos de investimento para 5 regiões prioritárias, sendo que os 30% restantes seguiriam para as 11 regiões restantes. Estas cinco

²⁹¹ FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Op. cit. p. 136.

²⁹² FEDOZZI, Luciano. p. 136.

regiões seriam identificadas pela introdução de *critérios objetivos*, assim identificados: 1) mobilização popular da região; 2) importância da região para o desenvolvimento urbano da cidade; 3) carência da região em infra-estrutura urbana e serviços; 4) população em áreas de carência máxima.

Neste mesmo período, assim como na estrutura burocrática da Administração, ocorreram mudanças, com avanços na instituição e credenciamento de instâncias dos moradores para discussão do orçamento, bem como a criação de “instâncias representativas” destes mesmos moradores, para discussão específica do orçamento.

A ‘Comissão de Representantes Comunitários’, que inicialmente deu forma à representação popular, cedeu lugar a duas importantes estruturas decisórias mais acabadas. Ainda que informalmente foram criados o **Conselho do Orçamento e do Plano de Governo** (Conselho do Orçamento Participativo), composto por representantes eleitos nas Assembléias Regionais e o **Fórum de Delegados**, reunindo os delegados eleitos em todas as regiões, escolhidos de acordo com critérios padronizados que correspondiam ao número de participantes em cada uma das Assembléias Regionais.²⁹³

Também a orientação política do processo atendeu a um rumo mais definido. Se “O ideal democrático tradicional não se preocupou em constituir formas efetivas de ‘participação igual’ ou pelo menos ‘mais igual’ nas decisões públicas. Este é um desafio a que devemos responder”.²⁹⁴

A prática encontrada para viabilizar o caminho da participação indicava a passagem da política referenciada na concepção da dualidade de poderes - a delegação de poder decisório sobre o orçamento e sobre as políticas públicas aos Conselhos Populares - para formatos institucionais de participação e decisão ligados à Administração Municipal.²⁹⁵ [grifo acrescentado]

²⁹³ FEDOZZI, Luciano. p. 137.

²⁹⁴ GENRO, Tarso. *Orçamento Participativo a experiência de Porto Alegre*. Op. cit. p. 19.

²⁹⁵ FEDOZZI, Luciano. Op. cit. p. 137.

Na tentativa de atenuar as contradições com o Poder Legislativo, o Conselho do Orçamento Participativo, por iniciativa do Executivo e dos representantes comunitários, decidiu pela apresentação de um Projeto de Iniciativa Popular, regulamentando o OP. O apoio da Administração Pública seria retirado em 1994. Destes dois fatos históricos resulta uma das polêmicas do Orçamento Participativo, que consiste na retórica de imprimir-lhe um caráter de legislação complementar. Para além do direito, o debate passa a ser político. Pautaremos um breve debate sobre a democracia, na esteira de Bobbio, quando chama atenção “especialmente para quem deposita a esperança de uma transformação no nascimento dos movimentos”, uma vez que a democracia “como método está sim aberta a todos os possíveis conteúdos”, mesmo sendo muito exigente ao “solicitar o respeito às instituições, exatamente porque neste respeito estão apoiadas todas as vantagens do método e entre estas instituições estão os partidos políticos como os únicos sujeitos autorizados a funcionar como elos de ligação entre os indivíduos e o governo”.²⁹⁶

A **quarta fase** histórica culmina, com o início da segunda gestão do PT em Porto Alegre, em 1993. A estrutura básica do processo de participação foi mantida, porém, com ajustes quanto à dinâmica, principalmente pela criação das **Plenárias Temáticas**, fruto da iniciativa do Executivo e da prévia aprovação do Conselho do Orçamento, que passou a pautar discussões setoriais e globais. Esta fase pode ser “definida, sobretudo, pela complexidade de sua dinâmica e pelo contínuo crescimento do número de participantes”.²⁹⁷

A tese, que resultou na criação das Plenárias Temáticas, surgiu da facção política do atual Prefeito de Porto Alegre, Raul Pont, prevendo originalmente, a participação corporativa, principalmente da representação orgânica dos

²⁹⁶ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 12.

²⁹⁷ FEDOZZI, Luciano. Op. cit. p. 142.

sindicatos, nas instâncias do Orçamento Participativo. Esta demanda política exigiria uma “reengenharia” nas instâncias de participação, bem como na sua interrelação com a moldura que já se apresentava, tendo em vista que “esse formato indicava a necessidade da abertura de novos espaços, caracterizados pela discussão temática (e não regional) do orçamento público, mas seguindo as mesmas regras da participação das Assembléias Regionais”.²⁹⁸

A idéia, que propunha inovações pela inserção de novos segmentos sociais nas instâncias deliberativas do Orçamento Participativo, carregou consigo múltiplos setores sociais e grupos de interesse, que até então não mantinham um vínculo orgânico com o processo de elaboração orçamentária, criando desta forma, um canal mais heterogêneo de representação social na forma de participação adotada.

*As cinco plenárias temáticas não são realizadas por regiões, mas por tema. Tiveram como um de seus elementos objetivos, em sua implantação, a ampliação da participação para outros setores sociais, como sindicalistas, empresários, comerciantes, agricultores, estudantes, movimentos culturais e ecológicos e cidadãos em geral, que ainda não haviam sido incorporados ao processo de discussão do Orçamento Participativo. O outro objetivo foi o de dar uma nova dimensão ao processo do Orçamento Participativo, aprofundando a discussão do planejamento global da cidade e das políticas setoriais por área. Desta forma, a população passou a discutir e decidir, juntamente com o governo, não só os investimentos regionais e as obras estruturais para toda a cidade, mas também, as políticas e os gastos de serviços. É a discussão da totalidade do orçamento público. O próprio público das regiões passou a freqüentar as reuniões temáticas, buscando soluções para os problemas mais estruturais da cidade.*²⁹⁹

²⁹⁸ FEDOZZI, Luciano. p. 143.

²⁹⁹ GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. Op. cit. p. 54.

Também, nesta fase, alterou-se a metodologia da eleição de delegados que compunham o “Fórum de Delegados”, que viria substituir o “Fórum do Orçamento”, então extinto. A forma de eleger os delegados não iria ocorrer mais na última Assembléia Regional do ano, mas passaria a adotar a seguinte metodologia: uma fração dos delegados seriam eleitos nas assembleias da primeira rodada anual do Orçamento Participativo e outra fração seria fruto decorrente das rodadas intermediárias, que são fóruns próprios do movimento popular, reunindo as sub-regiões, realizadas entre a primeira e a segunda rodadas do OP.

Esta quarta fase abrigava ainda uma alteração na rota da condução política realizada pelos gestores públicos. Alterou-se a posição política no que tange à necessidade de dogmatizar o Orçamento Participativo pela lei. O Executivo retirou seu apoio à coleta de assinaturas, que buscava número qualificado³⁰⁰ para propositura de Projeto de Lei de Iniciativa Popular a ser protocolado junto ao Poder Legislativo, objetivando a transformação do Orçamento Participativo em lei.

Também em 1994, o Orçamento Participativo recebe seu primeiro desenho funcional e programático, com o advento do Regimento Interno que incorpora quase todos os princípios consolidados até aquele momento, além de normatizar a relação interna da dinâmica do Orçamento Participativo, e o funcionamento e atribuições do Conselho do Orçamento (COP).

Com isto, encerra-se a análise que busca identificar a construção de um novo modelo de planejamento participativo ou uma nova técnica de orçamentação, que é o passo seguinte deste trabalho. Por ora, resta concluir, destacando que o **Orçamento Participativo não somente é um projeto**, adotado pela Administração Popular em Porto Alegre, mas sim, consiste no

³⁰⁰ A Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre prevê, em seu art. 98, a forma de participação popular no processo legislativo. O Projeto de Lei de Iniciativa Popular deve estar subscrito por, no mínimo, 5% dos eleitores inscritos e domiciliados no Município.

resultado de uma trajetória convulsionada pela história daqueles dois segmentos que se propunham a construir uma nova forma de organização para a Administração Municipal, que recepcionasse as demandas do movimento social organizado, permitindo uma radicalização da democracia.

Fruto de angústias, dos novos gestores que tiveram a “coragem de mudar”, o Orçamento Participativo é um processo, que irá ajustar-se a cada Administração Pública, à medida em que a realidade local assim o permita. Fórmulas acabadas me parecem não muito pertinentes, principalmente pela desconsideração com o segmento vital deste processo, que é o movimento comunitário. Porto Alegre, potencializou a mudança, na busca da afirmação cidadã de seus munícipes, ajustou a estrutura burocrática para uma utilização racional da burocracia, de forma que esta pudesse dar respostas mais efetivas às demandas da cidade, buscando consubstanciar um pacto social entre governantes e governados a partir do Plano de Investimentos.

Buscaremos, com o capítulo seguinte, colocar em evidência o atual momento do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

4.5 CONCLUSÃO

A conclusão do presente capítulo informa que:

a) O Orçamento Participativo é uma experiência de governo que amplia sua legitimidade a medida em que um número crescente de cidadãos encontra espaços institucionais de participação e decisão;

b) Estes espaços institucionais, estando ligados à Administração, não retiram a autonomia da comunidade em todas as esferas participativas, ou seja, existem formas institucionais autônomas, da própria comunidade, que a Administração reconhece;

c) Fica estabelecido um ponto de partida semelhante para cada indivíduo, acompanhado de um corretivo público, para não permitir que sujeitos desiguais reproduzam, permanentemente, a dialética do escravo e do senhor.

d) A Administração Portoalegrense, iniciada por um governo de esquerda em 1989, pautou sua construção de governo observando instituições que tendam para a liberdade, a pluralidade, e a melhor possibilidade de igualdade na relação entre governantes e governados;

e) O Orçamento Participativo, como experiência, permite identificar a possibilidade de realização de um governo calcado no reconhecimento da existência de disputa e da negociação sobre a implementação de políticas públicas para variados segmentos sociais;

f) A disputa e negociação, uma vez reconhecidas pela Administração, trazem a necessidade da criação de instituições de governo, de organização autônoma da comunidade e de outras que permitam a fusão dos dois pólos (governo e comunidade).

g) A criação de formatos institucionais, que reunidos permitem identificar o tipo-ideal do Orçamento Participativo, é fruto de um processo histórico que não foi legado de antemão. Uma vez que as estruturas, agentes e órgãos foram criados, ou por vezes extintos, se pode salientar que o atual vigor do OP é resultante de uma trajetória histórica marcada por percalços e turbulências, ajustes e desajustes.

Foram abordados, no presente capítulo, quatro fases deste processo evolutivo do OP portoalegrense,

O capítulo seguinte busca evidenciar a realidade atual, destacando a estrutura básica e o processo de participação, sua fundamentação racional legal e uma fração de técnica de *planejamento participativo*.

CAPÍTULO V

ESTRUTURA BÁSICA E PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO

5.1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo observa como o Orçamento Participativo está estruturado na atualidade. Acentuaremos o aspecto organizacional da Prefeitura de Porto Alegre, perquirindo a estrutura político-administrativa e o processo de participação realizado com fundamento no planejamento participativo. Após destacarmos a estrutura básica - que consiste em demonstrar os canais institucionais de recepção das demandas; as instâncias autônomas da participação popular; as instâncias institucionais autônomas e permanentes de negociação política entre o Governo e a comunidade - acentuaremos o rito ou processo de participação na elaboração e controle do Orçamento Público.

Realizado o propósito, passo seguinte preocupa-se em afirmar ou refutar o Orçamento Participativo como uma nova técnica orçamentária. Pretende-se compreender o OP face a legislação que preceitua a técnica do orçamento-programa como regra básica de elaboração orçamentária em todas esferas de governo. Também será possível observar os princípios que informam a Administração municipal de Porto Alegre no sentido de vincular a participação comunitária nas decisões e controle dessa. Isso se fará pela análise da Lei Orgânica Municipal. Por fim, este Capítulo acena com a possibilidade de configuração de uma “crise” de legitimidade do Estado, sem pretender esgotar tal possibilidade, uma vez que, essa temática está contida no texto no sentido de apontar um caminho para futuras inserções analíticas.

5.2 A ESTRUTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Procurando compreender a estrutura político-administrativa da Prefeitura de Porto Alegre, observaremos a estrutura institucional básica, no sentido de identificar os fóruns de discussão (arenas) para o estabelecimento de prioridades que formarão, ao final, o Projeto de Lei Orçamentária e seu desdobramento futuro no Plano de Investimentos. Esses fóruns, como se pretende demonstrar, são de três níveis: 1) aqueles canais institucionais de recepção de demandas; 2) os espaços autônomos de participação comunitária; 3) o âmbito de fusão das demandas populares com os requisitos técnicos, jurídicos e de planejamento da estrutura burocrática.

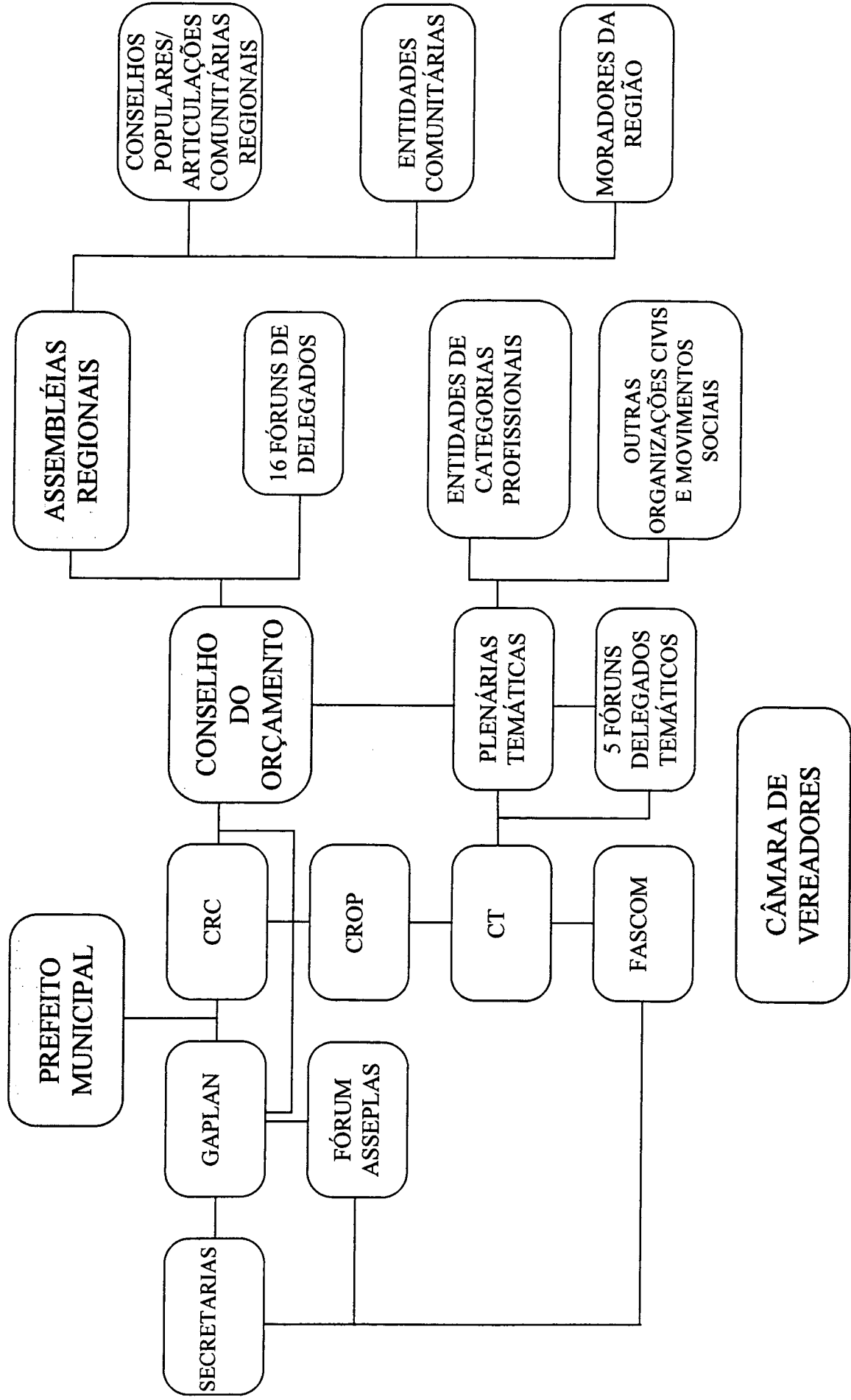
Pretendemos também configurar, o que Fedozzi define como “três princípios básicos”³⁰¹ sobre os quais estão assentados a estrutura e o processo de participação no Orçamento, a saber: a) instâncias institucionais regulares de funcionamento com regras universais de participação; b) métodos objetivos para definição de investimentos, que totalizam um ciclo anual de atividades públicas dentro da função de elaboração orçamentária do Município; c) descentralização do processo decisório, partindo da premissa de divisão da cidade em regiões e temáticas. Iniciamos pela estrutura institucional básica, aproveitando-nos da figura 1, que permite a visualização do organograma que resultou da experiência do OP na atualidade.

³⁰¹ FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997, p. 111

INSTÂNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

INSTÂNCIAS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO

INSTÂNCIAS COMUNITÁRIAS



Pela análise da estrutura do Orçamento Participativo, apresentada esquematicamente na Figura, pode-se constatar, basicamente, três tipos de instâncias institucionais, burocráticas ou não, que realizam processo de mediação entre o Poder Executivo Municipal e a comunidade, desta forma caracterizáveis:

a) uma **organização burocrática**, envolvendo órgão e agentes da Administração diretamente envolvidos neste processo, voltados para o gerenciamento, e o processamento técnico-político da discussão orçamentária com os moradores, informados e vinculados na elaboração da peça orçamentária, de acordo com a previsão legal (Lei nº. 4.320 de 17 de março de 1964): GAPLAN (Gabinete de Planejamento); CRC (Coordenação de Relações com as Comunidades); Fórum das Assessorias de Planejamento (ASSEPLAS); Fórum das Assessorias Comunitárias (FASCOM); Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs) e os Coordenadores Temáticos (CTs). Isso se defere pela observação da figura 2.

b) Organizações comunitárias, autônomas em relação à Administração Municipal, que articulam a participação dos moradores, para o levantamento de demandas a serem propostas, e para escolha de representantes, os Delegados e Conselheiros. Perceba-se que o Orçamento Participativo deixa transparecer a autonomia das organizações comunitárias, e que esta autonomia também se instrumentaliza com elementos de democracia participativa.

A autonomia destas instâncias depende do nível de organização dos moradores de cada região, permitindo diferentes formatos (Conselhos Populares, União de Vilas, Articulações Regionais) e diferentes níveis de organização interna

CANAIS INSTITUCIONAIS DE RECEPÇÃO DAS DEMANDAS

	GAPLAN Gabinete de Planejamen to	FÓRUM DAS ASSE- PLAS Assesso- rias de Planeja- mento	CRC Coorde- nação das Relações com a Comunida- de	FASCO M Fórum das Assesso- rias Comunitá- rias	CROPs Coorde- nadores Regionais do Orça- mento Participa- tivo	CTs Coorde- nadores Temáti- cos
Data de Criação	1990 (informal) 1994 (formaliza- ção)	1990 (informal)	1981 Em 1989 vincula-se ao Gab. do Prefeito	1990	1992	1994
Participantes	Assessores e funcioná- rios da Prefeitura Municipal	Coordena- dores de planeja- mento das secretarias e órgãos	Assessores e funcioná- rios da Prefeitura Municipal	Assesso- res comunitá- rios das secretarias e órgãos	Assesso- res comuni- tários da CRC e secretaria- rias	Assesso- res da CRC e/ou secretaria- rias
Atribuições	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação do planejamento estratégico • Gerência a execução do Plano de Investimentos (PI). • Coordena a elaboração da proposta 	<ul style="list-style-type: none"> • Discute os procedimentos tecno-administrativos para a elaboração do orçamento e o procedimento das demandas comunitárias em cada órgão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Articula a relação com a comunidade através dos coordenadores regionais • Coordena as reuniões da 1ª e 2ª rodadas do Orçamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Discute e propõe políticas de participação popular, articulando tanto quanto possível o trabalho das várias secretarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Subordinados ao CRC • Cada uma das 16 regiões tem um CROP responsável, que acompanha todo o processo do Orçamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Cada uma das cinco temáticas tem um CT que acompanha o processo de discussão nas plenárias.

	orçamen- tária do exercício seguinte.		Participa- tivo • Coordena as reuniões do Conselho do Orçamento Participa- tivo		Partici- pativo	
Periodi- cidade	Perma- nente	Reuniões esporá- dicas	Perma- nente	Semanal	Perma- nente	Perma- nente
Coorde- nação	Indicação do Prefeito Municipal	Indicação das secretarias municipais	Indicação do Prefeito Municipal	Indicação das secretarias municipais	Indicação da CRC	Indicação da CRC

Figura 3: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS. Unidades e Instâncias da Administração Municipal responsáveis pelo Orçamento Participativo.

c) O terceiro tipo institucional básico, abriga os fóruns de discussão e estabelecimento de prioridades, que resultarão nas Leis orçamentárias e no Plano de Investimentos, sendo composto por instâncias institucionais autônomas e permanentes de participação comunitária, com autonomia sobre as decisões na alocação de recursos públicos (despesa). Promovem o controle externo, pelo mecanismo de prestação de contas anual, a partir do Plano de Investimentos.

	Assem- bléias Regionais	Fórum Regional do Orçamento	Conselho do Orçamento Participa- tivo	Plenárias Temáticas	Fórum Temático do Orça- mento
Criação	1989	1991	1990	1994	1995
Partici- pantes	<ul style="list-style-type: none"> • Moradores da Região • Conselhos Populares • Entidades Comunitárias 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegados eleitos em cada uma das 16 regiões em que a cidade foi dividida 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 do CRC • 1 do GAPLAN • 32 Conselheiros (com 32 suplentes) eleitos em cada região da cidade • 10 Conselheiros (com 10 suplentes) eleitos nas Plenárias Temáticas • Repr. do SIMPA 	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades de categorias profissionais (sindicatos, empresários, organizações não-governamentais, movimentos ecológicos, étnicos, etc.) • Movimentos estudantis • Moradores da cidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegados eleitos em cada uma das 5 Plenárias Temáticas.
Mandato		Um ano	Um ano		Um ano
Atribui- ções	<ul style="list-style-type: none"> • Recolher demandas e priorizar conforme critérios anualmente 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalização e apoio aos representantes no 	<ul style="list-style-type: none"> • Discutir proposta orçamentária do Governo e alocar 	<ul style="list-style-type: none"> • Discutir e hierarquizar diretrizes e resoluções sobre políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalização e apoio aos representantes no

	rediscutidos	Conselho do Orçamento Participativo (COP) <ul style="list-style-type: none"> • Atuação regional e municipal • Fiscalização das ações da Prefeitura na sua região 	recursos para investimentos, articulando a priorização da comunidade com as demandas institucionais das secretarias	setoriais e obras para toda a cidade, para orientar a discussão no Conselho do Orçamento Participativo (COP)	Conselho do Orçamento Participativo (COP) <ul style="list-style-type: none"> • Atuação regional e municipal • Fiscalização das ações da Prefeitura.
Periódicidade	2 Rodadas por ano	Variável	Semanal	Variável	Variável
	CRC + GAPLAN + Conselhos Populares e/ou entidades comunitárias + COP	Conselhos Populares e/ou entidades comunitárias e/ou órgãos de governo agendados	<ul style="list-style-type: none"> • Comissão partidárias (CRC, GAPLAN, e 2 conselheiros) • CRC preside as reuniões 	CRC + GAPLAN + Secretarias e membros escolhidos nas plenárias	Coordenadores Temáticos e/ou entidades e delegados

Figura 4: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS. Instâncias Institucionais de Participação Comunitária no Orçamento Participativo.³⁰²

São fóruns encarregados dos procedimentos concernentes à sua dinâmica de modo a viabilizar a *co-gestão* dos recursos públicos e a *prestação de contas* do Executivo às comunidades, sobre as decisões na alocação das verbas

³⁰² FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997, p. 116.

orçamentarias.”³⁰³ Para melhor identificação: Conselho do Plano de Governo e Orçamento (Conselho do Orçamento Participativo - COP); Assembleias Regionais; Fórum Regional do Orçamento; Plenária Temáticas e Fórum Temático do Orçamento. Para uma identificação esquemática vide Figura 4.[acima]

5.2 O Processo de Elaboração do Orçamento Participativo

A elaboração do Orçamento do Município de Porto Alegre ocorre como um processo, ou seja, um conjunto seqüencial de atos ou momentos, que resultará na aprovação do Orçamento Público pelo Poder Legislativo (até 30/11) e da apresentação do Plano de Investimentos (até 30/12). Tal perspectiva pode ser identificada ao observarmos o AnexoI (**Processo do Orçamento Participativo**).

Para que seja possível configurar este processo, de forma genérica, será utilizada uma metodologia³⁰⁴ que aponta para 3 momentos fundamentais - seguindo uma dupla modalidade de participação: a regional e a temática - concatenados entre Administração e comunidade. Essas duas modalidades de participação, caracterizáveis pela existência de Assembleias Regionais e Assembleias Temáticas, ainda que sigam o mesmo rito ou a mesma dinâmica, diferem-se pela agenda da discussão. No segundo caso, a pauta gira em torno de temas predefinidos, que são em número de cinco e tem a responsabilidade de planejar a cidade como um “todo”. No caso das Assembleias Regionais, as demandas são territorializadas, ou seja, levantam-se as demandas específicas de uma das dezesseis regiões.

³⁰³ FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997, p. 114-115. Esses colegiados regulam os procedimentos de sua própria dinâmica, tendendo a viabilização da co-gestão e do controle sobre a burocracia. Não têm previsão legal, mas têm legitimidade, uma vez que inspirados pelos princípios emanados da Lei Orgânica do Município.

³⁰⁴ A metodologia apresentada segue roteiro apresentado por Luciano Fedozzi.

As **três etapas** em que se desenvolve o **ciclo anual**³⁰⁵ do Orçamento Participativo são: (I) realização das Assembléias Regionais e Temáticas; (II) formação das instâncias institucionais de participação, tais como o Conselho do Orçamento e os Fóruns de Delegados; (III) discussão do orçamento do Município e aprovação do Plano de Investimentos por representantes dos moradores no Conselho do Orçamento Participativo.

I - O Município foi dividido em **16 regiões**, de acordo com critérios sócio-espaciais e levando em conta a tradição de organização dos movimentos de moradores. Em cada uma destas 16 regiões ocorrem as Assembléias Regionais.

A partir do ano de 1994, ao se constatar que, cada um destes 16 pólos gravitava em torno de seu próprio eixo, no sentido do levantamento de prioridades, a Administração Pública sentiu a necessidade de que houvesse a criação de instâncias que pensassem o Município como um todo, o que se processou especificamente após longos debates, desenvolvidos no Projeto "*Porto Alegre, cidade constituinte*", do qual se teve como resultado a criação de **5 espaços temáticos** de discussão do orçamento - as Plenárias temáticas - que transcendem o recorte regional anteriormente apresentado. Surgem, desta forma, as temáticas de: 1) circulação e transporte; 2) educação, cultura e lazer; 3) saúde e assistência social; 4) desenvolvimento econômico e tributação; 5) organização da cidade e desenvolvimento urbano.

Todos os anos realizam-se duas rodadas de Assembléias Regionais (16 regiões) e Plenárias Temáticas (5), que são reuniões públicas realizadas em dois ciclos de vinte e uma assembléias, que contam com a presença dos representantes do Poder Executivo e da comunidade. Antes da realização das assembléias anuais, durante o mês de março, ocorrem reuniões preparatórias, realizadas por moradores de forma autônoma, ou seja, sem a coordenação da Prefeitura Municipal. Estas reuniões preparatórias visam dar início ao

³⁰⁵ Vide ciclo anual do O P de Porto Alegre. [Anexo II]

levantamento das demandas e reivindicações individuais dos moradores e das instituições comunitárias de base que atuam em cada uma das regiões ou temáticas.

As assembleias são abertas à participação individual, de qualquer morador da cidade maior de 16 anos, bem como às representações das instituições civis, contando com a presença dos representantes do Executivo (Prefeito, Secretários de governo e representantes de órgãos da burocracia institucional) e coordenadas por membros do CRC, GAPLAN e representantes regionais ou temáticos no Conselho do Orçamento Participativo.

A primeira rodada de assembleias realiza-se entre os meses de março e abril, seguindo o calendário previamente acertado entre governo e comunidade, como uma das atribuições da “Comissão Parietária”³⁰⁶ do COP. Os objetivos e pautas são os seguintes:

- Análise do Plano de Investimentos do ano anterior, apresentado pelo GAPLAN, descrevendo a situação dos investimentos públicos. Trata-se de uma prestação de contas pelo Executivo, que se efetua sobre o Plano de Investimentos, que é considerado como um “pacto social” entre governo e comunidade, sendo elemento de vital importância, para o processo do Orçamento Participativo, por ser uma das fontes de credibilidade do programa. Também neste momento o governo apresenta o Plano de Investimentos, aprovado pelo COP, para o orçamento vigente;

- Os moradores da região ou representantes comunitários e o Executivo avaliam, nessas sessões pública, o Plano de Investimentos do ano anterior.

- Realiza-se, baseado no credenciamento prévio, a indicação do primeiro número de Delegados obtidos pela Região ou Temática, de acordo com os critérios apresentados, para composição do Fórum de Delegados da Região ou Temática. No segundo momento realiza-se nova tirada de Delegados.

Tomando o caso da Região Partenon, no dia 10/03/97, a dinâmica desta rodada se processou da seguinte forma: a) cadastramento de todos os presentes, o que definirá o futuro número de representantes da Região ao Fórum de Delegados.³⁰⁷ No caso, o número de credenciados foi de 502 pessoas, o que garantiu a esta Região um número inicial de 27 Delegados; b) Show de abertura; c) painel de abertura e composição da mesa com a presença do Prefeito Raul Pont e Vice-Prefeito José Fortunatti, representante do GAPLAN e CRC, da Coordenadora Regional do Orçamento Participativo, dos representantes Regionais no Conselho do OP; d) prestação de contas do ano anterior, promovida pelo GAPLAN, com divulgação de material impresso demonstrando as obras realizadas ou não, com correspondentes justificativas e também do plano de investimentos para o ano em curso; e) abertura para fala livre de 10 pessoas (severas críticas, reivindicações, agradecimentos), o que traduz parte do processo de pedagogia da participação popular; e) fala do Prefeito; f) chamamento para debates nas rodadas intermediárias e encerramento.

Importa esclarecer o item “a” do parágrafo anterior, que trata da tirada de Delegados, de forma proporcional ao número de presentes na Assembléia da Região. A faixa, critérios e número de delegados obedece a seguinte ordem:

Até 100 participantes.....	01/10.....	10
101 à 250.....	01/20.....	+ 8
251 à 400.....	01/30.....	+ 5
401 à 550.....	01/40.....	+ 4
551 à 700.....	01/50.....	+ 3
701 à 850.....	01/60.....	+ 3
851 à 1000.....	01/70.....	+ 2
Mais de 1000.....	01/80.....	+ Proporcional

Diante de tal quadro, como se chegou ao número de 27 Delegados que se apresentou no item “a”? Bastante simples: se o número total de credenciados foi

³⁰⁶ Vide arts. 16º e 17º do Regimento Interno do Orçamento Participativo. p. 9.

³⁰⁷ Ver art. 5.º do Regimento Interno do Orçamento Participativo. p. 6.

de 502 pessoas, somamos $10 + 8 + 5 + 4 = 27$. Este é o número de pessoas que, somados aos delegados tirados pelo mesmo critério proporcional nas reuniões preparatórias de maior quorum, farão a representação da Região no Fórum de Delegados.

Estas reuniões preparatórias “intermediárias” ocorrem entre a primeira e a segunda rodada de assembleias oficiais, de março a junho. São organizadas de forma autônoma pelas comunidades, mas contam com um representante da Administração Pública, que fornece dados técnicos permitindo uma melhor clareza na escolha das prioridades, dentre as demandas aprovadas em cada entidade ou grupo organizado. O estabelecimento de prioridades ocorre pela prática de *hierarquizar as demandas*, através de processos de negociação e votação, cada região ou grupo temático escolhe quatro prioridades, por ordem de importância, dentre um conjunto de oito³⁰⁸ (saneamento básico, política habitacional, pavimentação, educação, assistência social, saúde, transporte, organização da cidade). O formulário, devidamente preenchido, com as prioridades setoriais e hierarquia das obras em cada setor, é encaminhado ao Executivo, estando sujeito ao crivo da “segunda rodada” de Assembleias regionais, previstas, para o período de 03/06 à 09/07, bem como, dos critérios técnicos da burocracia estatal, no sentido de posicionar-se sob sua legalidade e viabilidade técnica.

Na segunda rodada de Assembleias Regionais e de Temáticas, a pauta consiste, basicamente, em três momentos: a) apresentação, pela Administração Pública, dos elementos de política tributária e da matéria orçamentária, declarando estimativa de receitas e política de despesas que direcionarão a elaboração da peça orçamentária do ano subsequente; b) os representantes

³⁰⁸ Houve uma alteração no Regimento Interno do Orçamento Participativo com relação ao número de prioridades e sua ordem. a escolha das prioridades se dará com base em 12 critérios e não mais em 8 como processado até 1997. A escolha recairá sobre os seguintes temas: saneamento básico; política habitacional; pavimentação; educação; assistência social; saúde; transporte e circulação; áreas de lazer; esporte e lazer; organização da cidade; desenvolvimento econômico; cultura. Ver p. 15 -17 do Regimento Interno.

comunitários apresentam à assembleia dos moradores e para a Administração, as demandas prioritizadas nas reuniões intermediárias de cada Região ou Temática; c) elege-se os representantes da Região e das Temáticas ao Conselho do Orçamento Participativo.³⁰⁹

II- Num segundo momento, o processo de participação aponta para a formação de instituições de participação popular, caracterizáveis no **Conselho do Orçamento Participativo (COP) e os Fóruns de Delegados (16 Regionais e 5 Temáticos)**.

O Conselho do Orçamento Participativo é a principal instância de poder popular na gestão pública, tendo em vista a autonomia e o acesso que dispõem os **membros deste Conselho** em toda organização administrativa da esfera municipal. No COP, os representantes comunitários ficam inteirados das finanças públicas, discutem e defendem as prioridades apontadas pelas regiões, acompanham os certames licitatórios, além de uma série de atribuições, que podem ser melhor identificadas pela observância do Anexo III (**Atribuições e normas de funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo, 1995**).

Os Fóruns de Delegados, instâncias colegiadas, possuem um caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador. Podem ser caracterizados, metaforicamente, como uma “ponte” entre as comunidades e os mecanismos institucionais de participação popular internos à Administração. Os representantes da comunidade à esse Fórum atuam na mobilização das Regiões ou Temáticas e na fiscalização da correta aplicação dos recursos público em obras. Tal competência é uma das atribuições descritas no art. 26, alínea “i” do COP, que prevê a formação de Comissões de fiscalização e acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto, licitação e conclusão destas.

III- O terceira etapa que se desenvolve no ciclo anual do Orçamento Participativo diz respeito, inicialmente, à posse dos novos membros do COP e

³⁰⁹ Vide art. 4.º do Regimento Interno do COP.[ANEXO IV]

dos Delegados Regionais e Temáticas, o que irá desencadear o detalhamento da peça orçamentária, que consiste na compatibilização dos critérios técnicos e legais e das demandas da comunidade com as demandas institucionais (despesas rígidas ou novos projetos). Estas últimas podem ser exemplificadas com a análise do caput do art. 212 da Constituição Federal que prevê a aplicação de, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, ou ainda nas demandas do governo, que necessitam mediá-las com os representantes da comunidade numa relação de negociação política.

Os membros do COP atuam na definição de critérios para destinação de recursos, definem calendários de reuniões e tem competência para alterar o Regimento Interno. Além destes atos, discutem os itens de receita e despesa, elaboram o Plano de Investimentos a ser entregue anualmente às comunidades, para que desta forma, os **cidadãos** tenham um **instrumento formal de fiscalização e controle** do Executivo.

5.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA NOVA TÉCNICA ORÇAMENTÁRIA

O orçamento público, como o conhecem os burocratas na atualidade, é fruto de processos inovadores. Sua observação histórica permite visualizar sua contribuição na ampliação do espaço democrático, quando se trata da relação entre governantes e governados. É a partir da necessidade de prévia autorização, para cobranças de tributos por parte do Soberano, que os Conselhos - mais tarde Cortes - contribuíram para a consolidação do que odiernamente conhecemos como um dos poderes do Estado, o Legislativo.

Também as técnicas orçamentárias evoluíram consideravelmente, desde o “budget speech”, até os modelos do orçamento funcional, de desempenho e o

orçamento-programa.³¹⁰ As Constituições brasileiras recebem o orçamento em seu texto desde a primeira, em 1824, ainda que não mantendo uma homogeneidade de tratamento nos diversos textos. A Constituição em vigor, de 1988, recebe a questão orçamentária nos seus arts. 165 e segs., dispondo sobre Lei regulamentar, que se contempla com a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. As Leis Orgânicas Municipais também disciplinam a matéria, no nível territorial, de competência de cada esfera administrativa municipal.

Se esta evolução histórica é perceptível, importa estar atento para o surgimento de novas modalidades e técnicas em matéria de orçamento público. *“As práticas orçamentárias modernas têm introduzido inovações nas formas de organizar, elaborar e apresentar o orçamento público municipal. Essas inovações respondem aos desafios impostos por novas dinâmicas e ambientes mais complexos em que as municipalidades estão inseridas.”*³¹¹

Configura-se um quadro onde as soluções “nacionais” respondem de forma impotente às necessidades da população. Realidade esta mais sensível no nível da cidade, diante do acentuado crescimento urbano dos últimos 30 anos. A falta de vivência, o distanciamento das realidades que cercam o cotidiano da população, não permite aos técnicos da burocracia estatal uma hierarquização de prioridades que levem em conta as motivações e as culturas locais. *“As respostas locais aos novos dilemas urbanos são freqüentemente mais efetivas; as respostas chegam ao núcleo das realidades locais, baseadas nas percepções locais, nas suas motivações e cultura.”*³¹²

O processo de descentralização ocorrido entre nós revigora o apego às percepções locais, onde o investimento com políticas públicas se torna mais

³¹⁰ Ver capítulo II e III da Dissertação.

³¹¹ RIBEIRO, AC. & SIMON, Walter T. Práticas orçamentárias participativas: um estudo de casos de prefeituras paulistas. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 27, p. 29, jan./mar. 1993.

³¹² RUBLE, A Blair et al. Introduction: and local realities - Five Paths to the urban future. In: *Preparing for the urban future*. Washington. Woodrow Wilson Center Special Studies, 1996. Apud GENRO, Tarso &

visível em termos de resultados sociais. Alterou-se o quadro federativo nacional, quando o Município passa a ser considerado como componente da estrutura federativa³¹³, dinamizando a relação de contraprestação de obras e serviços por parte das Administrações locais.

*O governo local deve fazer, empreender, intervir, não somente 'administrar' serviços[...]. Na verdade, não basta ser um governo 'promotor', pois os próprios investimentos podem dividir ainda mais a sociedade e aumentar as suas diferenças sociais. O correto seria perguntar: Promotor de quê? De quem? De que projeto de sociedade? Quais as experimentações que podem ser realizadas na cidade, inclusive para conceituar um novo tipo de Estado?*³¹⁴

Uma das experimentações realizadas a partir do poder local, é precisamente o Orçamento Participativo no Município de Porto Alegre. A Administração Pública Municipal não configura-se apenas como um ente político-administrativo promotor, mas busca agregar um modelo de gestão identificado com um projeto de sociedade - pela vinculação partidária que o norteia. O Orçamento Participativo, permite saber “quem” apresenta as demandas e “que” promoção se realiza.

Cabe no momento a seguinte questão: O Orçamento Participativo, enquanto experiência inovadora, desvia-se do princípio da legalidade para sua aplicação?

SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Percecu Abramo, 1997. p. 10.

³¹³ A Carta Constitucional, em seu art. 1º, preceitua que a República Federativa do Brasil é formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Também, no art. 18, declara que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. Percebe-se, portanto, que o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, gozando de autonomia política, administrativa e financeira. Cada Município brasileiro tem assegurado o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização, por meio de Leis Orgânicas Municipais, importante instrumento de política municipal. Sobre o Município e a Constituição, ver: SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 589-597.

³¹⁴ GENRO, Tarso. O Orçamento Participativo e o Estado. in: GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo. a experiência de Porto Alegre*. Op.cit., p.11

Respondemos debruçando-nos sobre o que dispõe o ordenamento jurídico em termos da prática ou da técnica orçamentária. Nos termos da Lei nº. 4.320/64, o orçamento-programa é a forma metodológica ordenada como instrutora - regra técnica comum - de orçamentação existente entre nós. Essa regra vincula a forma de apresentação dos Projetos de lei orçamentária apresentados ao Poder Legislativo, uma vez que a prática ou a fase de elaboração da matéria orçamentária é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 165 da Constituição Federal, *in verbis*:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

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

Parágrafo 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Parágrafo 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

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

A regra disposta na Constituição, referindo-se à elaboração orçamentária da União, é recepcionada na esfera do Município de Porto Alegre pela Lei Orgânica Municipal (LOM), que trata do tema nos arts. 116 a 125. Acentuar tais

artigos permitem compreender uma riqueza de detalhes no que diz respeito ao controle e participação da comunidade nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual de Porto Alegre. Isso se fará em tópico seguinte, uma vez que estamos tratando da contraposição entre a norma jurídica que regulamenta a matéria financeira na esfera municipal e sua aplicação no Orçamento Participativo.

Diante de tal quadro cabe encontrar resposta a seguinte questão: 1) O Orçamento Participativo que se realiza no Município de Porto Alegre é condizente com a legislação que adota o orçamento-programa como forma de elaboração e apresentação das matérias orçamentárias? Tratamos com uma nova técnica de elaboração de orçamentos?

Em resposta ao primeiro quesito, pode-se afirmar, como já se demonstrou neste texto, que a forma de enquadramento técnico da “lei de meios” deva se processar em conformidade com o disposto no “direito”.

É a Lei nº. 4.320/64 que engendra em si as formas de conduta para a elaboração da peça orçamentária, que será transformada em lei tão logo seja aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Prefeito. Com base nesta lei - célula mater para os técnicos do aparelho burocrático - serão conduzidas as ações e se recolherão subsídios que possibilitem o desempenho de funções técnicas internas da Administração Pública.

O estudo do Orçamento Participativo demonstra que este não foge à **regra**. O Executivo municipal encaminha as Leis de orçamento ao Poder Legislativo, estando estas imbuídas e instruídas pela metodologia do orçamento-programa, que pode ser considerado como uma evolução do orçamento para aliar-se ao planejamento.

Há mesmo uma corrente de pensamento que considera o orçamento ligado intrinsecamente ao planejamento. O orçamento não pode aparecer como

subproduto do planejamento nem da contabilidade. Na prática, deve operar como ferramenta entre os sistemas de planejamento e finanças. Com isto, torna possível a operacionalização dos planos, porque os monetariza, isto é, coloca os planos em função dos recursos financeiros disponíveis. Desta forma, o orçamento permite que o planejador tenha os pés no chão, em face das disponibilidades dos recursos financeiros.³¹⁵

Pode-se identificar uma nova metodologia em termos de construção da peça orçamentária sem inverter sua forma de elaboração e apresentação, que é comum a todos orçamentos do País, por força dos dispositivos legais já citados. Esta inovação consiste em ultrapassar a projeção tecnocrata³¹⁶ no estabelecimento de investimentos e serviços realizado em cada órgão da Administração (programação de trabalho nos níveis das unidades orçamentárias), conforme dispõe o orçamento-programa.³¹⁷ A crise conceptual da forma tradicional de elaborar o planejamento da Administração decorre da oitiva única dos órgãos da burocracia, sem permitir a participação de elementos “estranhos” no processo que estabelece as diretrizes e os programas de investimento do governo.

Esta superação, por certo, redimensiona alguns princípios tradicionais de orçamentação, principalmente os de base doutrinária. Importa perceber a fórmula adotada pela burocracia administrativa do Município, para transformar as demandas regionais e temáticas - fruto do planejamento participativo -, em uma peça condizente com a legislação, ou seja, de acordo com a metodologia do orçamento-programa.

Esta dúvida se dissipa, na medida que conhecemos o que os técnicos da Administração convencionaram chamar de “matriz orçamentária”. No caso do

³¹⁵ MACHADO JR., J. Teixeira. *A lei 4.320 comentada*. Rio de Janeiro. IBAM. 1991. p. 9.

³¹⁶ Para Norberto Bobbio. “o tecnocrata é o depositário de conhecimentos que não são acessíveis à massa que, caso o fossem, não seriam sequer compreendidos pela maior parte ou então, no mínimo, a maior parte (isto é, os sujeitos do poder democrático) não poderiam dar qualquer contribuição útil à discussão a que eventualmente fosse chamada. In: O futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo. Op. cit., p. 101.

Orçamento Participativo, são **três as matrizes** que sofrem pressão, tanto do governo como da comunidade, e que resultarão, ao final, na matriz básica (peça orçamentária) a ser enviada ao Legislativo. Observaremos esta técnica pela metodologia que nos apresenta o atual Chefe do GAPLAN, Ubiratan de Souza.³¹⁸

A **primeira matriz orçamentária** surge quando todas as demandas de obras e serviços são entregues pelas regiões e temáticas em formulários próprios ao GAPLAN (Gabinete de Planejamento), e digitadas no “Sistema de Gerenciamento de Projetos” (GPR), que consiste em um sistema interligado a todas secretarias e departamentos via *on line*. Neste momento as demandas sofrem o crivo do ponto de vista técnico, legal e financeiro, por parte de cada um dos órgãos responsáveis pela sua realização. Esta análise é de suma importância, pois baliza a futura elaboração do orçamento e do plano de investimentos, este, considerado o verdadeiro contrato social entre o governo e a comunidade.

O GAPLAN, recebendo as quatro prioridades temáticas de cada região, escolhidas pela comunidade dentre oito prioridades possíveis, procede em um cálculo ponderado com os seguintes critérios:

São atribuídas notas às prioridades de cada região:

Primeira prioridade.....	nota 4
Segunda prioridade.....	nota 3
Terceira prioridade.....	nota 2
Quarta prioridade.....	nota 1

A partir da soma das notas de todas as quatro prioridades das **regiões**, o GAPLAN confecciona o *ranking*, a prioridade que mais somar pontos nas 16 regiões será a primeira, sendo que as três prioridades temáticas que somarem mais pontos, serão consideradas como as três prioridades destas 16 regiões

³¹⁷ SILVA. José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. Op. cit. p. 162-163.

³¹⁸ GENRO. Tarso & SOUZA. Ubiratan de. *Orçamento participativo - A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 1997. 62-64.

servindo como um indicador de planejamento para a alocação de despesas em obras e/ou serviços nas bases administrativas regionais da cidade.

No caso do Orçamento Participativo de 97, os investimentos nas 16 regiões e toda a cidade seguem a seguinte ordem: **primeira prioridade:** (44 pontos) *política habitacional*; **segunda prioridade:** (42 pontos) *pavimentação comunitária*; **terceira prioridade:** (30 pontos), *saneamento básico*.³¹⁹

A adoção do critério que estipula o número de três prioridades “macro”, deve-se ao fato de que a ampliação deste número “atomizaria” demais os planos de investimento e descaracterizaria obras mais substanciais. Diante da escassez de recursos se faz necessário priorizar investimentos. Em Porto Alegre, a solução encontrada foi o estabelecimento de critérios de escolha dentre prioridades previamente apresentadas, uma vez que a Administração deve saber para quem governa.

O segundo indicador de planejamento, que orienta a elaboração da primeira matriz orçamentária, estabelece despesas em atenção às demandas das bases **temáticas** do Orçamento Participativo contidas nos documentos sistematizados entregues pelos conselheiros das cinco plenárias temáticas. Verificam-se quais as principais diretrizes de obras e serviços indicados para cada tema.

São também considerados os projetos e obras estruturais em andamento, que têm caráter plurianual, constantes de planos de investimentos anteriores e que precisam de recursos financeiros para sua continuidade.³²⁰

Um terceiro indicador de planejamento, utilizado na metodologia do Orçamento Participativo, diz respeito às necessidades do governo no que tange à manutenção dos níveis de serviço prestados à população. Consideram-se como despesas rígidas, porque o seu não atendimento levaria a uma queda na prestação

³¹⁹ PREFEITURA MUNICIPAL. Plano de investimentos, 1997, p. 11-12.

³²⁰ GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. Op. cit. p. 63.

dos serviços públicos. “*Esse tipo de despesa só pode ser reduzido a médio e longo prazos, com uma política constante de aumento da receita pública combinada com o aumento da produtividade e diminuição dos custos dos serviços prestados.*”³²¹

Um quarto e último elemento de planejamento que precisa estar previsto são as obras de caráter emergencial, ao qual não dispensaremos maiores comentários.

Racionalizados esses elementos, “*O Gaplan, a partir dos indicadores de planejamento resultantes das **propostas e prioridades das regiões, plenárias temáticas e governo**, considerando a estimativa da receita, elabora a primeira matriz orçamentária*”³²² [grifo acrescentado]. A primeira matriz orçamentária abriga uma distribuição de gastos com pessoal, material de consumo, serviços de terceiros, publicidade, dívidas, investimentos, transferências, reserva de contingência, para cada uma das Secretarias e departamentos da Prefeitura. Quando concluída, passa a ser examinada pela **Junta Financeira do Governo e Coordenação do Governo**, donde é enviada às **Secretarias e Departamentos da Prefeitura**, que elaborarão suas respectivas propostas orçamentárias. Este conjunto de órgãos também se subordina ao calendário do Orçamento Participativo, devendo cumprir sua tarefa entre a primeira quinzena de julho e a primeira quinzena de agosto.

A fase da **primeira matriz orçamentária** inicia a compatibilização do Orçamento Participativo com a **metodologia do orçamento-programa**, uma vez que informa e vincula os órgãos da administração ao Planejamento Municipal, conforme dispõe a lei.

A montagem da **segunda matriz orçamentária** se inicia ainda no mês de agosto, quando o **Gaplan** compatibiliza as prioridades das regiões e plenárias

³²¹ GENRO. Tarso & SOUZA. Ubiratan. Op. cit., p. 63-64.

³²² Idem. Ibidem. p. 64.

temáticas, com as propostas apresentadas pelos órgãos do governo. Esta compatibilização resulta na segunda matriz orçamentária, novamente se sujeita a um processo de discussão e deliberação na **Junta Financeira, Coordenação de Governo** e no “**Pleno do Secretariado**”, já contendo em detalhes os programas de serviços e investimentos.

Esta segunda matriz, no mês de setembro, será submetida ao crivo dos conselheiros³²³ do Orçamento Participativo (COP), que também discutem e deliberam sobre a matriz orçamentária. “*Nesta discussão, há um exame detalhado da proposta orçamentária nos programas de serviços e de investimentos, tendo como referência as prioridades estabelecidas nas Regiões, Plenárias Temáticas e Governo.*”³²⁴

A terceira matriz, também elaborada pelo **Gaplan**, consiste na redação final da Proposta Orçamentária, que será enviada à **Câmara de Vereadores**. Seguirá a metodologia do orçamento programa, porém a matriz orçamentária deverá ser previamente aprovada pelo COP após um maduro processo de discussão política entre o governo e os representantes comunitários.

5.4 ENTREGA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA AO LEGISLATIVO E A ELABORAÇÃO DO PLANO DE INVESTIMENTOS

O resultado final da compatibilização entre as demandas da Comunidade e do Governo, chamada de terceira matriz orçamentária, deverá ser encaminhado ao

³²³ O leitor poderia se perguntar: Qual a noção dos representantes do movimento popular sobre o orçamento? Para preencher tal lacuna que por ventura pode ocorrer, é importante salientar o calendário do Orçamento Participativo que contem previsão de que logo após a posse dos novos Conselheiros, o Governo, por intermédio de seus técnicos, promove “Cursos em grupo com o COP sobre Orçamento Público”. Além disto, não cabe subestimar o nível dos Representantes que conformam o Conselho do Orçamento Participativo (COP), e muito menos o verdadeiro processo de “pedagogia” decorrente da participação popular, principalmente quando seus representantes se apercebem dos direitos decorrentes de uma cidadania emancipatória.

Poder Legislativo Municipal nos moldes do orçamento-programa, acompanhado de uma justificativa.

Considerada como uma fase do processo do Orçamento Participativo, a proposta orçamentária deverá ser entregue até o dia 30 de setembro na Câmara de Vereadores. Esse procedimento é ato do Prefeito, acompanhado do GAPLAN, CRC, demais Secretarias, Conselheiros e delegados do Orçamento Participativo. Após aprovação pela Câmara de Vereadores, o projeto fica sujeito a sanção ou veto do Prefeito Municipal. Uma vez sancionado, a lei orçamentária anual autoriza as despesas previstas ou planejadas pela Administração, desde que constem no conteúdo do orçamento-programa. De posse da Lei, o Executivo Municipal passa a detalhar o orçamento anual para, juntamente com a comunidade, firmar o “contrato social”, ou seja, o Plano de Investimentos. Nesse fica estabelecido o local da ação ou da prestação dos serviço público e é o principal instrumento de controle a disposição da população, tendo em vista que é sobre este documento formal, divulgado a todos participantes do processo do OP, que a Administração promove a prestação de contas anual, realizada na primeira rodada do OP nas Regiões administrativas e Plenárias Temáticas. Os termos desse contrato social, uma vez que justificados anualmente a toda população, permite concebê-lo como um forte instrumento de legitimidade do OP e da própria Administração.

O tópico seguinte pretende evidenciar a legitimidade do Governo face ao conteúdo das normas jurídicas que o informam. Pretendemos destacar os princípios que possibilitem a recepção das demandas e prioridades da comunidade, bem como sua compatibilização com as propostas do governo que, ao final, resultarão na Lei Orçamentária e no Plano de Investimentos. Isso se fará pela acentuação de algumas regras contidas na Lei Orgânica Municipal (LOM).

³²⁴ SOUZA, Ubiratan de. O processo do Orçamento Participativo. *Orçamento participativo - A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997, p. 66.

5.5 BREVE ANÁLISE JURÍDICA DO OP

A burocracia estatal fica vinculada a uma estrutura jurídica que lhe informa o dever-ser, ou seja, como deve agir.³²⁵ Uma vez que o Estado também se vincula ao Ordenamento Jurídico, subordinando-se a ele, o **princípio da legalidade** faz marca patente enquanto princípio explícito, constante do art. 37 da Constituição Federal. Este princípio multissecular, vincula os atos da Administração à Lei. Encontraremos ainda outros princípios explícitos que se agregam ao caput do artigo em tela: os **princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade** e a doutrina informa ainda outros que também se vinculam à matéria orçamentária³²⁶.

Considerando-se os princípios como regras basilares do sistema, importa evidenciar alguns desses. Para tal, acentuaremos alguns pontos de vista abstraídos da “letra” da Lei Orgânica (LOM) do Município de Porto Alegre³²⁷. A efetivação da prática quotidiana desses princípios, que vai além das letras da lei, pode ser conhecido na leitura de parte acentuada pelos limites dessa dissertação.

Por ora vamos conhecer parte da LOM de Porto Alegre e utilizá-la como instrumento de compreensão, que é método e resultado nas ciências sociais. A Lei informa aos governantes, à estrutura administrativa de pessoal técnico e aos cidadãos quais são as “regras do jogo”, garantido desta forma uma certa previsibilidade tanto para governantes como para governados. Para nosso trabalho, importa acentuar alguns Capítulos e Seções que estão contidas nos

³²⁵ Pode-se afirmar que o juiz vincula-se à Constituição de forma direta, e à lei somente na medida de sua validade, isto é, da sua adequação ao conteúdo normativo constitucional. É este o enfoque garantista. Cf. CADEMARTORI, Sérgio. *Estado de direito e legitimidade - uma abordagem garantista*. Tese doutoral defendida perante o CPGD/UFSC: 1997.

³²⁶ Vide Cap. III

³²⁷ LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Corag, 1990.

seguintes Títulos: *I - Da Organização do Município, Poderes Executivo e Legislativo; Título II - Dos Tributos, Das Finanças e Dos Orçamentos;*

O art. 1.º da LOM prefacia que O Município de Porto Alegre é pessoa jurídica de direito público interno, parte integrante da República Federativa do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul, *gozando* do pleno uso de sua autonomia política, administrativa e financeira, *regendo-se* pela sua Lei Orgânica e demais leis que adotar, respeitados os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual. Para além, o parágrafo único declara que todo o **poder** do Município *emana do povo porto-alegrense*, que o *exerce* por meio de **representantes eleitos** ou **diretamente**, nos termos da LOM.

Ao “poder local” se atribui a promoção de uma vida digna aos seus administrados com base em compromissos fundamentais assim destacados nos incisos do art. 6º da LOM:

- I - transparência pública de seus atos;*
- II - moralidade administrativa;*
- III - participação popular nas decisões;*
- IV - descentralização político-administrativa;*
- V - prestação integrada dos serviços públicos*

A competência para fiscalização dos compromissos fundamentais supracitados, assim como a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, seguirão os enunciados contidos na LOM com a seguinte redação.

Art. 62 - O controle externo, a cargo da Câmara Municipal, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual não poderá ser negada qualquer informação a pretexto de sigilo.

*Art. 63 - **Todo cidadão, partido político, associação ou sindicato poderá denunciar qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tenha conhecimento, vedado o anonimato.** [grifo acrescentado]*

Art. 64 - Os Poderes Legislativo e Executivo manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com as atribuições estabelecidas no art. 74 da Constituição Federal, adaptadas ao Município.

*Art. 85 - O Município deverá organizar sua administração e exercer suas atividades dentro de um **processo de planejamento permanente, atendendo ao interesse local e aos princípios técnicos** adequados aos desenvolvimento integrado da comunidade.*

*Parágrafo Único - Para o planejamento é **garantida a participação popular nas diversas esferas de discussão e deliberação.** [grifo acrescentado]*

Os **princípios da publicidade e da moralidade** figuram como “compromissos fundamentais” na LOM. Para além disso, cabe recordar que a participação popular figura como princípio explícito desde os primeiros passos dessa investigação. Destacados estes traços, seguimos perseguindo os princípios informadores do sistema racional-legal, onde a burocracia não se vê afastada da democracia porquanto se pôde perceber até o momento.

Dentre as competências que a LOM reserva ao Município no seu art. 8.º destacamos: I - elaborar o orçamento, estimando a receita e fixando a despesa com base em planejamento adequado; II - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, e fixar e cobrar tarifas e preços públicos, com a obrigação de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

A prática financeira do Estado é fundamental uma vez que um governo sem recursos financeiros não seria possível. Para tal, o texto da LOM assegura e legitima essa prática no art. 17 , onde figuram explicitamente os **princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.**

A criação de fundos para o desenvolvimento de programas específicos, cuja regulamentação se processa por lei complementar, poderá ocorrer face a autorização contida no art. 27 da LOM. Isso significa que não prevalece o princípio da não vinculação da receita.

Doravante observaremos separadamente o conteúdo da regulamentação jurídica que trata *Da Organização, Competência e Atribuições do Poder Legislativo* e posteriormente do **Poder Executivo**.

O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, sendo composta de Vereadores que são considerados representantes do povo, eleitos no Município em pleito direto pelo sistema proporcional. Isso se pode deferir da análise do art. 50 da lei em tela, ou dos artigos sequenciais, uma vez que destacam entre as atribuições da Câmara Municipal as reuniões (art. 51) e a responsabilidade fiscalizatória, mediante controle externo, sobre a Administração direta e indireta (art. 55).

Dentre os assuntos de Competência dos Município sobre os quais cabe à Câmara Municipal dispor, com a sanção do Prefeito³²⁸, destacamos o inciso II do art. 56 da LOM, *in verbis*: **matéria orçamentária: plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública.**[grifo acrescentado]

Termo diverso observa que a *Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária do Município* se opera por meio do controle externo e controle interno. O controle externo da esfera administrativa (Administração e Governo) se expressa como encargo do Poder Legislativo, que tem como “órgão auxiliar” o Tribunal de Contas. Conta ainda - o controle externo - com a possibilidade de participação do cidadão, que comprova tal condição pela apresentação de seu título de eleitor. Por fim, cabe registrar que um dos princípios da LOM de Porto Alegre aponta para a necessidade de um controle interno, nos moldes do art. 74 da CF. As formas de controle apresentadas, simplificam-se pela análise dos arts. 62, 63 e 64 (LOM), transcritos nesta citação:

³²⁸ Seria oportuno um estudo que tratasse de observar a possibilidade de emenda aos projetos de lei orçamentárias, de parte do Legislativo. As alterações na estrutura orçamentária votada pelo Legislativo, fica sujeita a sanção ou veto do Prefeito, porém, a Câmara Municipal tem poder de derrubar o veto. Isso poderia significar que o Poder Legislativo pode governar, uma vez que habilitado a instrumentalizar o orçamento público?

- II - sancionar, promulgar e fazer públicas as leis, e expedir decretos e regulamentos para sua execução;*
- III - vetar projetos de lei;*
- IV- dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal;*
- VI - apresentar anualmente relatório sobre o estados das obras e serviços à Câmara Municipal;*
- VIII - prestar, dentro de trinta dias, prorrogáveis, justificadamente, por mais quinze, as informações solicitadas pela Câmara Municipal, comissões municipais ou entidades representativas de classe ou de trabalhadores do Município, referentes aos negócios do Município;*
- XII - administrar os bens e as rendas municipais, e promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;*
- XV - propor a divisão administrativa do Município, de acordo com a lei;*

Destaca-se a necessidade da existência de um “sistema de controle interno” na estrutura da Administração. Muito provavelmente tal atividade insere-se em um outro princípio que é o do planejamento. Sobre ele, veja o que dispõe o art. 85 da LOM de Porto Alegre:

- I - a existência do Município;*
- II - o livre exercício da Câmara Municipal;*
- III - o exercício de direitos políticos, individuais e sociais;*
- IV - a probidade da administração;*
- V - a lei orçamentária;***
- VI - o cumprimento das leis e decisões judiciais;*
- VII - o livre funcionamento dos conselhos populares;***

Com isso, já adentramos à análise *Da Organização, Competência e Atribuições do Poder Executivo*, cumprindo roteiro mencionado anteriormente. Dentre as Competências privativas do Prefeito, destacaremos do art. 94 da LOM aquelas apresentadas nos incisos:

A soberania popular se manifesta quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será exercida:

I - pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos;

II - pelo plebiscito;

III - pelo referendo;

IV - pela iniciativa popular;

V - pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições;

VI - pela ação fiscalizadora sobre a administração pública;

VII - pela tribuna popular.

A opção desses incisos segue um ponto de vista subjetivo, uma vez que entendo relevantes à dissertação. Feito esse registro, interessa perceber a Responsabilidade do Prefeito. Segundo o artigo 96 da LOM, são *crimes de responsabilidade* os atos do Prefeito que atentem contra ela e à Constituição Federal e Estadual, prefaciando literalmente sobre os atos que atentem contra:

Os conselhos municipais são órgãos da participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração, nos termos de lei complementar.

Parágrafo Único - Os conselhos municipais são compostos por número ímpar de membros, observada a representatividade das entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e da administração pública.

Perceba que os atos do Prefeito que atentem contra a lei orçamentária e o livre funcionamento dos conselhos populares enquadram-se dentre os crimes de responsabilidade do Prefeito, sujeitando-o a uma possível cassação³²⁹ frente a sua não observância com o disposto na Lei Orgânica Municipal.

Nova acentuação trata “Da Soberania e da Participação Popular”. Este capítulo da Lei Orgânica de Porto Alegre está dividido em Seções, que tratam

das disposições gerais e posteriormente dos **Conselhos Municipais** e dos **Conselhos Populares**. Observemo-los nessa ordem, partindo da citação do art. 97.

Os conselhos municipais são órgãos da participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração, nos termos de lei complementar.

Parágrafo Único - Os conselhos municipais são compostos por número ímpar de membros, observada a representatividade das entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e da administração pública.

A *soberania popular* tomada como princípio em Porto Alegre, tem como primeiro objetivo o asseguramento de condições dignas de existência, podendo ser exercida pelos instrumentos assegurados pelo art. 14 da Constituição Federal. Porém, a LOM vai além quando inclui a participação popular no momento da tomada de decisões, além de prever de forma expressa a necessária ação fiscalizadora sobre a Administração Pública. Fato um tanto quanto pitoresco é o da tribuna popular que dispõe de dois espaços para que se efetive. O primeiro destes espaços se realiza nas sessões plenárias ordinárias e extraordinárias da Câmara Municipal, o segundo espaço, por força do art. 100 da LOM é a Tribuna Popular da Praça Montevideu, que situa-se no largo frontal à Prefeitura. Dos Conselhos Municipais trata o art. 101 da LOM e desta forma se expressa com relação a eles:

O Poder Público reconhecerá a existência de conselhos populares regionais, autônomos, não subordinados à administração municipal.

³²⁹ Sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) municipais vide: CASTRO, José Nilo de. A CPI municipal. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

Parágrafo Único - Os conselhos populares são instâncias regionais a partir de discussão e elaboração de políticas municipais, formados a partir de entidades representativas de todos os segmentos sociais da região.

Vamos dedicar um pouco mais de atenção aos Conselhos Municipais. Veremos como a Administração fomenta e cria estes conselhos, que tem por finalidade a propor, deliberar e fiscalizar a organização e funções de setores da Administração. Tomemos o caso da constituição do Conselho Municipal de Cultura do Município de Porto Alegre. Durante a I Conferência Municipal de Cultura, realizada entre dezembro de 1995 e maio de 1996, ficou estabelecida a constituição desse Conselho e a realização da II Conferência para o ano de 1997. No presente ano, conforme planejado, a Administração, por intermédio da Secretaria Municipal da Cultura, chamou este evento para os dias 7, 8 e 9 de novembro na “Usina do Gasômetro”. A finalidade do encontro é de *“preparar propostas e deliberações visando a qualificação da vida cultural da cidade e o aprofundamento das relações democráticas entre Estado e comunidade.”*³³⁰

A forma de participação se processa da seguinte forma:

*As pessoas, organizadas em associações formais ou reunidas especificamente para o fim de conversar sobre a Conferência, escrevem propostas e definem delegados. Quaisquer cinco pessoas podem indicar um delegado, bastando redigir uma ata de reunião. As instituições que tenham existência legal podem indicar um delegado independentemente de qualquer reunião específica.”*³³¹

³³⁰ PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal da Cultura. II Conferência Municipal de Cultura. Material publicitário (folder), 1997.

³³¹ Ibidem.

As discussões da Conferência giram em torno de teses gerais ou específicas, mas a Administração apresenta temas básicos sob os quais organiza as propostas, dentre esses: Cultura e Globalização, com destaque para os subtemas: Identidade, Cultura Popular, Descentralização e Integração. Desta forma se constituirá o Conselho Municipal de Cultura. Termo diverso, o art. 102 da LOM, trata “Dos Conselhos Populares”, *in verbis*:

Poder Público reconhecerá a existência de conselhos populares regionais, autônomos, não subordinados à administração municipal.

Parágrafo Único - Os conselhos populares são instâncias regionais a partir de discussão e elaboração de políticas municipais, formados a partir de entidades representativas de todos os segmentos sociais da região.

A discussão e elaboração de políticas municipais se dará com base nas instâncias regionais e fundados em conselhos populares próprios de cada região administrativa³³², atuando de forma autônoma e não vinculado à Administração. O Título II da análise que imprimimos sobre a Lei Orgânica de Porto Alegre, trata Dos Tributos, das Finanças e dos Orçamentos. Passaremos ao largo do disposto sobre o sistema tributário municipal (Arts. 107-115), para dedicarmo-

³³² Uma das questões mais polêmicas sobre a matéria do Orçamento Participativo diz respeito à uma necessidade de legislação própria destinada a regular o objeto de análise. Como se pôde perceber no resgate histórico promovido no Cap. IV da Dissertação, a própria comunidade, lançando mão de um Projeto de Iniciativa Popular, buscava regulamentar esta questão, com o apoio do Governo municipal. Esse apoio foi retirado no ano de 1994 e o Projeto ao qual se faz referência até hoje não atingiu o número de assinaturas necessárias e tampouco foi protocolado junto ao Poder Legislativo. No âmbito deste Poder, houve a propositura de um projetos de lei do legislativo que visa instituir a participação da população no processo de elaboração orçamentária no Município de Porto Alegre. Esse projeto de lei (n. 270/91) foi apresentados pelos Vereador Clovis Ilgenfritz da Silva (PT) e recebeu substitutivos posteriores, porém, não lograram aprovação até 1997. A polêmica se prende ao fato de que a Câmara não tem competência para propositura da Lei Complementar uma vez que a fase de elaboração orçamentária é de competência do Poder Executivo como exaustivamente manifestamos ao longo da Dissertação. Ou seja, uma vez que o Orçamento

nos especialmente ao Capítulo III, que trata Dos Orçamentos. Mantemos a metodologia anterior que propõe destacar artigos, parágrafos e incisos da LOM. Em conformidade com a Constituição Federal (art. 165), que estabelece como iniciativa do Executivo as propostas do plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, a LOM de Porto Alegre dispõe no seguinte sentido:

Art. 116 - Leis de iniciativa do Prefeito Municipal estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

*Parágrafo 1.º - Fica **garantida a participação da comunidade**, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.*

Parágrafo 2.º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal direta e indireta para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de direção continuada.

Fica portanto garantida a participação popular como princípio explícito que informa a elaboração das leis orçamentárias. Esta elaboração deverá observar as datas estabelecidas na LOM para o envio dos projetos de lei orçamentários, conforme definido no art. 121, parágrafo 6.º desse texto legal, uma vez que assim preceitua:

Participativo tem regulamentação própria (Regimento Interno), as “regras do jogo” estão definidas e podem

Os projetos de lei do plano plurianual, dos orçamentos anuais e de diretrizes orçamentárias serão enviados à Câmara Municipal nos seguintes prazos:

I - o projeto de lei do plano plurianual até 30 de abril do primeiro ano do mandato do Prefeito;

II - os projetos de lei dos orçamentos anuais até 30 de setembro, devendo ser votados até o último dia útil do mês de novembro;

III - os projetos de lei de diretrizes orçamentárias até 15 de julho de cada ano.

Por fim, cabe ainda destacar o parágrafo 7.º do art. 121 (LOM), uma vez que dispões sobre os prazos de apresentação dos projetos da matéria orçamentária.

Os projetos de lei que trata o parágrafo anterior deverão ser encaminhados para sanção nos seguintes prazos:

I - o projeto de lei do plano plurianual até 30 de junho do primeiro ano do mandato do Prefeito;

II - os projetos de lei dos orçamentos anuais até 10 de dezembro de cada ano;

III - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias até sessenta dias após a data de seu encaminhamento à Câmara Municipal.

A regra vincula o Poder Executivo quando define prazos para a formulação e apresentação das propostas orçamentárias. Vinculam também o Legislativo,

uma vez que este tem prazo para propor alteração, votar e encaminhar o projeto de lei para sanção do Prefeito dentro de um limite temporal pré-fixado.

Os princípios e regras que foram apresentados pelo destaque ou acentuação de alguns Títulos, Capítulos, Seções, artigos e incisos da Lei Orgânica Municipal, permitem uma aproximação entre o que diz a lei e o que acontece na prática. Da observação da realidade, ou pelo menos de uma fração dessa, cuidam os Capítulos IV e parte do presente.

Por fim, cabe atenuar a ênfase proposta no presente tópico. Sem desmerecer os avanços em termos de garantias jurídicas para a participação popular nas tomadas de decisão e no controle sobre a Administração de Porto Alegre, se pode concordar com Tarso Genro quando afirma que o direito do Estado moderno não contempla instituições públicas capazes de abranger um novo universo social, inclusive “porque a resposta jurídica é incapaz de reformar o Estado ou refazê-lo”³³³.

³³³ GENRO, Tarso. 21 teses para a criação de uma política democrática e socialista. In: Porto da cidadania. Op. cit. p. 13.

5.6 UMA CRISE DE LEGITIMIDADE OU RE-LEGITIMAÇÃO?

As novas experiências políticas e a criação de novas instituições alteraram sensivelmente não só a estrutura do Estado como “senhor” ou dominador, mas também as relações deste com os dominados. A separação do “público” e daquilo que não é público, que é “privado”³³⁴ atende a primeira característica e a formulação de novas experiências em termos institucionais se contempla no estudo de caso proposto. Se pode concordar com o raciocínio de que *“a ação adicional que se empreende leva em si o germe do futuro e arrasta atrás de si o que até o momento se fez. O decisivo é a diferença que pode haver em relação ao anterior. Decisivo seja para um retrocesso ou para um avanço.”*³³⁵ Acentuaremos o ponto de vista de uma falta de legitimidade do Estado de nossos tempos, prefaciando sua “crise”. O contraponto se dá na medida da possibilidade de re-legitimação deste Estado a partir “de baixo”, das cidades, das decisões coletivas sobre os problemas locais.

A realidade que nos cerca e a importância das cidades modernas permite uma avaliação precisa que condiz a uma percepção de “crise” do Estado. O processo de globalização econômica reduz a força dos Estados nacionais, ao passo que, as cidades reclamam antigos problemas, frutos da urbanização de um lado e da falta de urbanificação de outro; processo acentuado nos últimos 30 anos. Diante disso podemos concordar que

³³⁴ “Tratam-se de categorias de origem grega que nos foram transmitidas em sua versão romana. Na cidade-estado grega desenvolvida, a esfera da *pólis* que é comum aos cidadãos livres (*Koiné*) é rigorosamente separada da esfera do *oikos*, que é particular a cada indivíduo (*idia*). A vida pública, *bios politikos*, não é, no entanto, restrita a um local: o caráter público constitui-se na conversação (*lexis*), que também pode assumir a forma de conselho e de tribunal, bem como pode assumir a de práxis comunitária (*práxis*), seja na guerra, seja nos jogos guerreiros. (Para legislar, com frequência são chamados estrangeiros; legislar não pertence aí propriamente às tarefas públicas.). A ordenação política baseia-se, como se sabe, na economia escravagista em forma patrimonial. Os cidadãos estão efetivamente dispensados do trabalho produtivo; a participação na vida pública depende, porém de sua autonomia privada como senhores da casa (...). HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública. Op. cit. p. 15

³³⁵ NJAIM, Humberto. Alcances y limitaciones de la ley en la lucha anticorrupcion. In: PERDOMO, Rogelio Pérez & CAPRILES, Ruth. Corrupción y control una perspectiva comparada. Caracas: IESA, 1991, p. 125.

*as soluções 'nacionais' - normalmente planejadas por burocratas que não vivem o cotidiano da população - são cada vez mais impotentes. Os sociólogos, economistas e demais cientistas sociais aprofundaram nas últimas décadas os estudos sobre o Estado nacional, não somente a partir de 'cima', mas também a partir 'de baixo', ou seja, a partir de um novo tipo de descentralização e de novos processos de democratização, que possam ser experimentados, fundidos ao cotidiano da população.*³³⁶

As diretrizes são planejadas pelos Governos e resultam de pouca efetividade prática na sua realização pela Administração. O governo local acaba identificado como mero “administrador” de serviços. O aparelho burocrático mal conhecido, orienta políticas públicas de forma tecnocrática, não levando em consideração a realidade local, que acentua a falta de legitimidade deste Estado.

A crise do Estado, porém, não está assentada somente na sua fragilidade para dar respostas materiais às demandas de parcelas importantes da sociedade. Está assentada, também, no aprofundamento da sua intransparência e impermeabilidade para lidar com uma realidade social que se estilhaça e produz incessantemente novos conflitos e novos movimentos, os quais se constroem em torno de novas identidades e buscam criar alternativas para contraporem-se ao brutal isolamento dos indivíduos. A desestruturação do modo de vida moderno que tem, na destruição do mundo fabril tradicional (típico da revolução industrial) e da estrutura de classes que ele ensejava, o seu exemplo mais paradigmático, e a fragmentação das relações parecem haver radicalizado a impotência burocrática do Estado, que já não consegue legitimar-se perante os cidadãos. Se a previsibilidade do voto a cada quatro anos, que é, ao

³³⁶ GENRO, Tarso. O Orçamento Participativo e o Estado. GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. Op. cit. p.10

*mesmo tempo, a força e a fraqueza da representação, sempre conferiu um traço de insuficiência à legitimidade dos mecanismos de democracia formal, hoje o faz muito mais, porque a complexidade, a fluidez e a dinâmica do tecido social exigem uma permanente confirmação da legitimidade do poder.*³³⁷

Uma legitimidade a ser constantemente confirmada. Há uma necessária percepção dos gestores públicos para a tônica de que aprofundada a intransparência do Estado, aliada a falta de planejamento para lidar com uma realidade social dinâmica, aprofunda-se a falta de legitimidade deste Estado. O governo local deve fazer, empreender, intervir “a partir de baixo”, legitimando-se à partir do diagnóstico da multiplicidade de demandas, do que derivam inúmeros atores, cada qual carregando necessidade pendentes de realização que se atribuem a Administração Pública.

Não basta, no entanto, que o governo local seja um governo administrador ou promotor. É necessário avançar no futuro, partindo de uma realidade que se proponha alterar, estabelecendo claramente os objetivos e metas de intervenção. Segundo Tarso Genro:

O governo local deve fazer, empreender, intervir, não somente ‘administrar’ serviços. A formulação é justa, mas insuficiente. Na verdade, não basta ser um governo ‘promotor’, pois os próprios investimentos podem dividir ainda mais a sociedade e aumentar as suas diferenças sociais. O correto seria perguntar: promotor do quê? De quem? De que projeto de sociedade? Quais as experimentações que podem ser realizadas na cidade?, inclusive para conceituar um novo tipo de Estado? (...) Os ‘modelos’ para repensar o futuro das cidades evidentemente têm fundamentos ideológicos e políticos e a

³³⁷ UTZIG, José Eduardo. Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. In: Novos Estudos. São Paulo: CEBRAP, nº45, Jul. 1996, p. 213.

'forma, bem como o 'conteúdo' das propostas dos governos locais, estão vinculados à seguinte pergunta: quem são os seus destinatários?'.³³⁸

A crise de legitimidade do Estado guarda íntima relação com a falta de respostas para as proposições levantadas. A organização burocrática não encontra nas diretrizes, traduzidas nos planos de governo - quando eles existem - uma resposta capaz de identificar o **quê** pretende promover, ou ainda **quem** pretende promover. Muito menos exigido do Estado será a resposta que questione sobre experiências possíveis de realização. Enquanto isto, as necessidades e carências da população ficam a mercê de sua legitimação ou “auto-legitimação”, conformado pelo voto a cada quatro anos.

O governo da cidade de Porto Alegre buscou encontrar resposta às questões de diagnóstico anteriormente formuladas. O Orçamento Participativo encarna um certo tipo de resposta à chamada crise do Estado.

O processo do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre certamente não é perfeito, nem resolve esse dilema histórico, Aliás, o Orçamento Participativo não só deve estar em constante mutação (para renovar-se e adaptar-se ao próprio crescimento da consciência da cidadania), mas ele deve ser visto como a abertura de um caminho. Um caminho que deve aprimorar-se constantemente para, de uma parte, recuperar a credibilidade do Estado mediante uma experiência de nível local e, de outra, para mostrar que é possível reformá-lo radicalmente. (Reformá-lo, no sentido de transformar a relação Estado X Sociedade e também para 'tensionar' o próprio Estado, colocando-o a serviço dos interesses populares).³³⁹[grifo no original]

³³⁸ GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. Orçamento Participativo - a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997, p. 11.

³³⁹ GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. Op. cit. p. 14.

O Orçamento Participativo entendido como a abertura de um caminho. Um caminho que busque transformar a relação entre o governo e a comunidade, aprimorando uma matriz democrática e consolidando um novo espaço público. Como um sinônimo, esse pode ser um caminho para investigações futuras. Por ora, cabe apresentar a conclusão do presente Capítulo, para em seguida passar as considerações finais do trabalho.

5.7 CONCLUSÃO

O presente Capítulo observou a atual forma institucional do Orçamento Participativo. Acentuamos primeiramente a estrutura político-administrativa da Prefeitura de Porto Alegre. Passo seguinte destacou a estrutura básica que permite a identificação explícita de três tipos de estrutura sob os quais interage o processo do OP: a) os canais institucionais de recepção das demandas; b) as instâncias autônomas da participação popular; c) as instâncias institucionais autônomas e permanentes de negociação política entre o Governo e a comunidade. Tal interação torna-se patente uma vez acentuado o rito ou processo de participação nos momentos de elaboração e controle do Orçamento Público. Termo seguinte preocupou-se em afirmar ou refutar o Orçamento Participativo como sendo uma nova técnica orçamentária. A comparação do Orçamento Participativo realizado no governo do Município de Porto Alegre com a legislação que estabelece a técnica do orçamento-programa como regra básica de elaboração orçamentária, permite concluir pela legalidade do processo, uma vez que existem matrizes orçamentárias prévias que resultam ao seu final na lei orçamentária. Muito mais legitimidade se atribui ao OP, uma vez observados os princípios que informam a Administração municipal de Porto Alegre no sentido de vincular a participação comunitária nas decisões e controle dessa, como se defere da acentuação de alguns artigos da Lei Orgânica Municipal. Por fim, o

Capítulo que se conclui acena com a possibilidade de configuração de uma “crise” de legitimidade do Estado, sem no entanto, esgotar a configuração, uma vez que, essa temática se agrega ao texto no sentido de apontar um caminho para futuras inserções analíticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez que cada capítulo da dissertação apresenta suas conclusões, no presente momento oferecemos algumas ponderações, cujo encadeamento procura emprestar um sentido lógico à pesquisa realizada.

Sendo assim, as considerações finais concentram alguns tópicos centrais, presentes neste trabalho e começam por responder os problemas formulados na introdução.

1.Primeiramente questionou-se o sentido atribuído à burocracia. Foi possível constatar, na esteira do pensamento de Max Weber, que **dois tipos precedem** o termo **burocracia**, informando-lhe o sentido. O primeiro foi o **poder**, que não logrou uma unicidade conceptual nos estudos desse autor. Sucede-lhe o termo **dominação**. Como se observou, a **dominação racional-legal** inspira-se na idéia básica de que qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma. Este direito informa a atuação de governantes e governados. A regra estatuída vincula a obediência não à pessoa do dominante mas sim ao cargo que essa ocupe dentro de uma organização hierárquica, que também tem no saber técnico especializado uma de suas características no que tange ao desempenho de diversas funções relacionadas com a organização burocrática.

2.Observado o aspecto evolutivo do Orçamento Público, foi possível perceber que já na Idade Média esse instrumento de previsão de receita e despesa se fazia-se imprescindível para equilibrar os interesses antagônicos em volta do poder. A prática dos tributos pedidos pelo soberano e concedidos pelos representantes do clero e da nobreza é um dos motivos do surgimento do parlamento. O soberano, buscando uma legitimidade para a cobrança de tributos,

reúne os representantes do “povo” para que estes a autorizem. A autorização do auxílio por parte do Conselho, implica um controle efetivo sobre os gastos do rei. A convocação periódica dos súditos provoca o surgimento do Parlamento. O resgate histórico promovido confirma, portanto, que o precedente é o orçamento público e não a burocracia. Esta, inclusive, consolida-se em decorrência da cobrança de tributos que a mantém.

3. A importância do orçamento público para a burocracia guarda íntima relação com os cargos técnicos desta, uma vez que o saber especializado permite imprimir uma maior instrumentalidade ou racionalidade ao orçamento público. Os burocratas interpretam os princípios e as regras que gradativamente passam a conformar os governantes em decorrência da necessária legitimidade da dominação e do processo de democratização.

4. Também o Orçamento Participativo têm um fundamento de dominação racional-legal. A prática de orçamentação pública é ato vinculado, uma vez que a Constituição Federal e a legislação complementar conformam as diversas etapas da prática financeira e orçamentária do Estado. A primeira dessas fases, a elaboração, vincula-se ao planejamento da Administração Pública e permite novas modalidades de elaboração orçamentária, baseada em um planejamento conjunto entre o governo e a comunidade, como ocorre no caso estudado da Prefeitura de Porto Alegre.

5. A atuação da Administração Pública é travejada pelos princípios referidos na dissertação, que são os seguintes: princípio da *legalidade*, que vincula os atos da Administração à lei. O princípio da *anualidade* informa que o orçamento deve ser elaborado e aprovado anualmente, autorizando assim a cobrança de tributos e a correspondente autorização para despesa. O princípio da *exclusividade* informa que no orçamento devam figurar apenas os grandes agregados de receita e despesa da administração, vedando qualquer disposição estranha a este preceito. O princípio da *programação* informa sobre o

planejamento. O princípio da *publicidade*, contido no art. 37 da CF é princípio explícito da Constituição e vincula os atos da Administração, com exceções que não atingem a matéria orçamentária. O princípio da legitimidade guarda relação com a dissertação de forma preponderante, uma vez que esta se preocupa com a legitimidade do poder, de vez que aqui entende-se o orçamento público como uma prática vinculada da Administração em volta da qual situam-se os interesses antagônicos que rondam o poder.

6. A prática de orçamentação é ato vinculado da Administração, uma vez que a Constituição Federal (arts. 165 e sgts.) e a Lei 4.320/64 informam quanto à prática a ser realizada. Ao nível Municipal, a Lei Orgânica estabelece os princípios e a prática sujeita-se à lei referida, dado que esta abrange todos as esferas da Administração Pública.

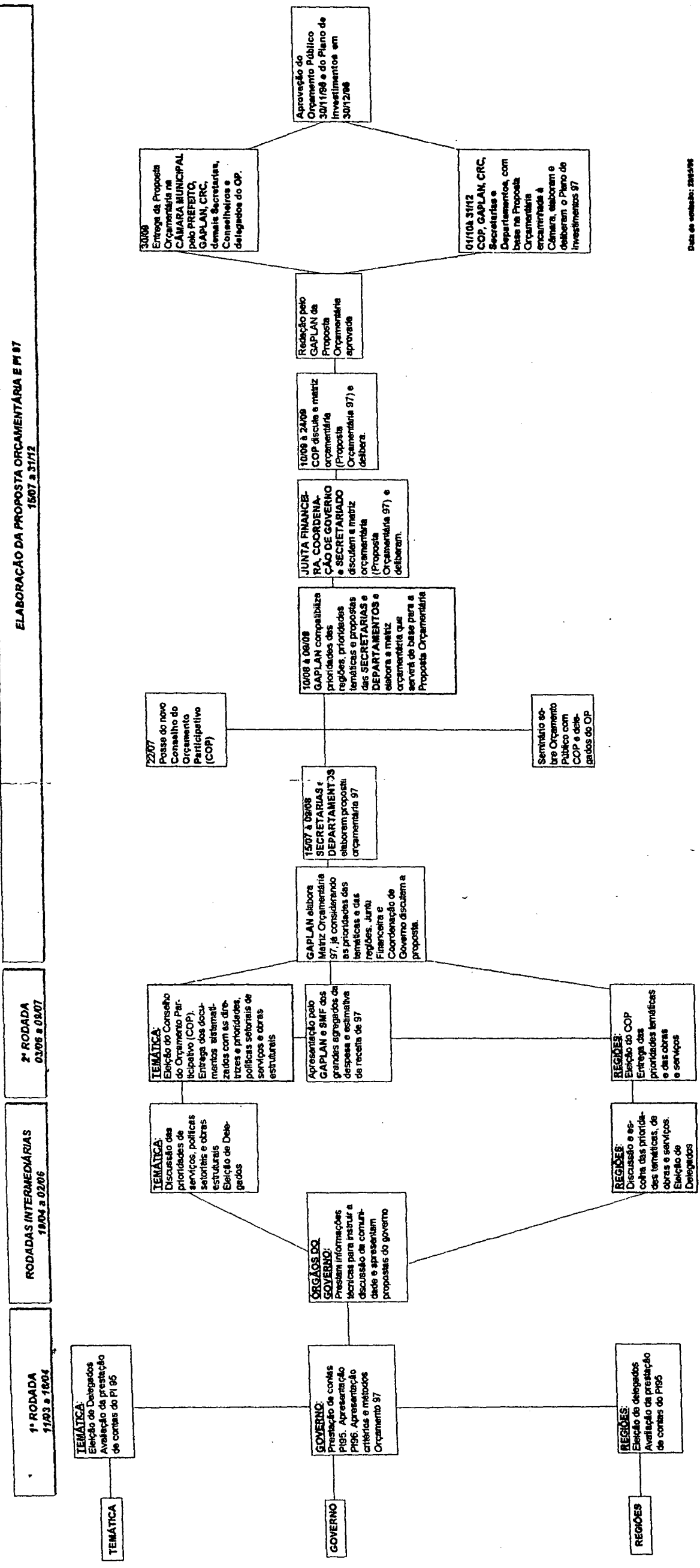
7. A prática da cobrança dos tributos se faz necessária uma vez que sem ela nenhum governo seria possível. O “conselho” sobre o destino dos tributos arrecadados fica sujeito à vontade política do gestor público. A Lei que trata da matéria financeira vincula a oitiva dos órgãos da Administração, nada prevendo para além disso. O caso de Porto Alegre diferencia-se neste aspecto, devido ao fato que a Lei Orgânica Municipal vincula o Administrador quando prevê a participação da comunidade organizada na etapa de elaboração do Orçamento.

8. Experiências que visem garantir a sintonia entre a vontade popular, realidade social, planejamento da Administração e norma jurídica já existem. Isso se comprova pela observação do Orçamento Participativo de Porto Alegre, ao qual se atribuem inúmeros aspectos que ampliam o princípio da legitimidade orçamentária, uma vez que o planejamento municipal processa-se através da recepção e compatibilização (negociação política), entre demandas da comunidade organizada e governo.

ANEXO I

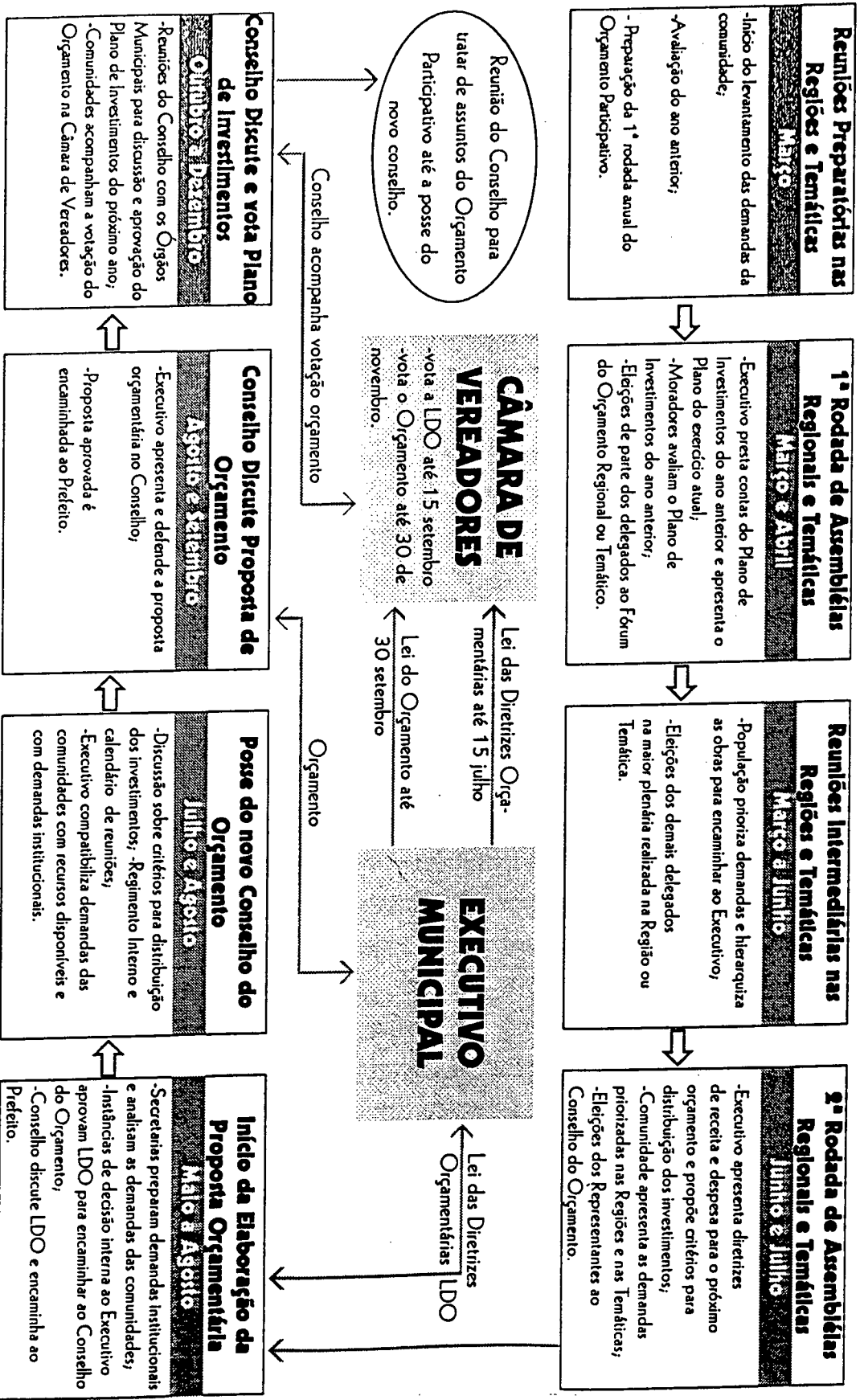
PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 97



ANEXO II

**CICLO ANUAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO
ALEGRE**



Reuniões Preparatórias nas Regiões e Temáticas

Março

- Início do levantamento das demandas da comunidade;
- Avaliação do ano anterior;
- Preparação da 1ª rodada anual do Orçamento Participativo.

1ª Rodada de Assembleias Regionais e Temáticas

Março e Abril

- Executivo presta contas do Plano de Investimentos do ano anterior e apresenta o Plano do exercício atual;
- Membros avaliam o Plano de Investimentos do ano anterior;
- Eleições de parte dos delegados ao Fórum do Orçamento Regional ou Temático.

Reuniões Intermediárias nas Regiões e Temáticas

Março a Junho

- População prioriza demandas e hierarquiza as obras para encaminhar ao Executivo;
- Eleições dos demais delegados na maior plenária realizada na Região ou Temática.

2ª Rodada de Assembleias Regionais e Temáticas

Junho e Julho

- Executivo apresenta diretrizes de receita e despesa para o próximo orçamento e propõe critérios para distribuição dos investimentos;
- Comunidade apresenta as demandas prioritizadas nas Regiões e nas Temáticas;
- Eleições dos Representantes ao Conselho do Orçamento.

Reunião do Conselho para votar de assuntos do Orçamento Participativo até a posse do novo conselho.

CÂMARA DE VEREADORES
 vota a LDO até 15 setembro
 vota o Orçamento até 30 de novembro.

Lei das Diretrizes Orçamentárias até 15 julho
 Lei do Orçamento até 30 setembro

EXECUTIVO MUNICIPAL

Lei das Diretrizes Orçamentárias LDO

Conselho acompanha votação orçamento

Orçamento

Conselho Discute e vota Plano de Investimentos

Quinto Dia do Mês

- Reuniões do Conselho com os Órgãos Municipais para discussão e aprovação do Plano de Investimentos do próximo ano;
- Comunidades acompanham a votação do Orçamento na Câmara de Vereadores.

Conselho Discute Proposta de Orçamento

Agosto e Setembro

- Executivo apresenta e defende a proposta orçamentária no Conselho;
- Proposta aprovada é encaminhada ao Prefeito.

Posse do novo Conselho do Orçamento

Julho e Agosto

- Discussão sobre critérios para distribuição dos investimentos; Regimento Interno e calendário de reuniões;
- Executivo compatibiliza demandas das comunidades com recursos disponíveis e com demandas institucionais.

Início da Elaboração da Proposta Orçamentária

Maio e Agosto

- Secretarias preparam demandas institucionais e analisam as demandas das comunidades;
- Instâncias de decisão interna ao Executivo aprovam LDO para encaminhar ao Conselho do Orçamento;
- Conselho discute LDO e encaminha ao Prefeito.

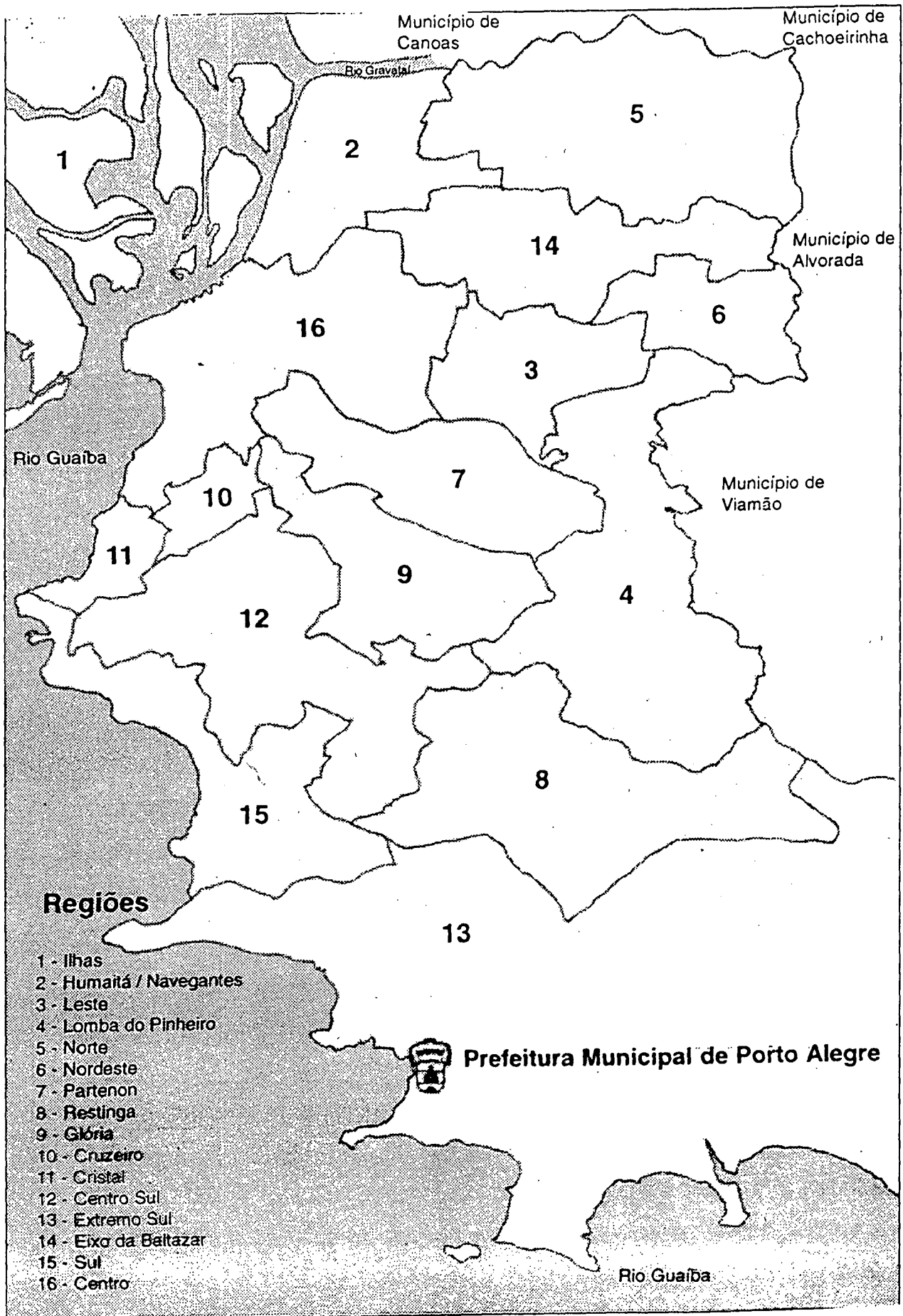
ANEXO III**ATRIBUIÇÕES E NORMAS DE FUNCIONAMENTO DO CONSELHO
DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 1995**

Atribuições	Propor, fiscalizar e deliberar sobre receita e despesa do poder Público Municipal
Composição	* 2 conselheiros titulares e 2 suplentes de cada uma das 16 regiões administrativas * 2 conselheiros titulares e 2 suplentes de cada uma das 5 Plenárias Temáticas * 1 representante e 1 suplente do Sindicato dos Municipários de P.A. * 1 representante e 1 suplente da União das Associações de Moradores de P.A. * 1 representante da CRC * 1 representante do GAPLAN
Mandato	Um ano, podendo haver uma reeleição consecutiva
Competência	*Opinar e posicionar-se sobre a proposta do Governo sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias * Opinar e posicionar-se sobre a proposta de peça orçamentária anual a ser enviada à Câmara Municipal * Opinar e posicionar-se sobre aspectos da política tributária e de arrecadação do Poder Público municipal * Opinar sobre as obras e atividades do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo * Acompanhar a execução orçamentária, fiscalizar o Plano de Governo, opinando sobre alterações no planejamento de investimentos * Opinar e posicionar-se sobre aplicação de recursos extra-orçamentários * Decidir, com o Executivo, sobre metodologias para discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Governo * Opinar sobre investimentos priorizados pelo Executivo * Solicitar documentos técnicos às secretarias e órgãos do Governo
Votações	Aprovação por maioria simples. Decisões são encaminhadas ao Executivo. Em caso de veto, retornam ao COP para nova apreciação. Rejeição do veto por decisão mínima de 2/3 dos conselheiros - com apreciação e decisão final do Prefeito Municipal
Organização interna	Uma coordenação, uma secretaria executiva e conselheiros
Reuniões	Mínimo uma por semana
Reuniões dos conselheiros com delegados	Mínimo uma por mês, para informar o processo de discussão no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito
Atribuições dos delegados	Reunir-se com os conselheiros e divulgar para a população assuntos tratados no COP * Acompanhar o Plano de Investimentos, da sua elaboração à conclusão das obras * Compor as comissões que acompanharão a elaboração do Plano de Investimentos, licitações etc. * Deliberar, em conjunto com representantes, sobre impasses na elaboração do Plano de Investimentos * Discutir e propor sobre a LDO e sobre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual * Deliberar, com os conselheiros, sobre modificações no processo do Orçamento Participativo

Fonte: Regimento Interno do COP / CRC / PMPA

ANEXO IV

MAPA ADMINISTRATIVO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE



Município de Canoas

Município de Cachoeirinha

Rio Gravataí

1

2

5

14

Município de Alvorada

16

6

Rio Guaíba

10

7

Município de Viamão

11

9

4

12

8

15

13

Regiões

- 1 - Ilhas
- 2 - Humaitá / Navegantes
- 3 - Leste
- 4 - Lomba do Pinheiro
- 5 - Norte
- 6 - Nordeste
- 7 - Partenon
- 8 - Restinga
- 9 - Glória
- 10 - Cruzeiro
- 11 - Cristal
- 12 - Centro Sul
- 13 - Extremo Sul
- 14 - Eixo da Baltazar
- 15 - Sul
- 16 - Centro

Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Rio Guaíba

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A GENTE FAZ. A GENTE VÊ. Porto Alegre está mudando de cara. Porto Alegre : Prefeitura Municipal de Porto Alegre, mar. 1992.
- ALVES, Alaôr Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro. São Paulo : Bushatsky : EMPLASA, 1981.
- AMMANN, Safira Bezerra. Movimento popular de bairro : de frente para o Estado. em busca do Parlamento. São Paulo : Cortez, 1991.
- ARGÜELLO, Katie. Direito e democracia. Florianópolis : Letras Contemporâneas, 1996.
- ARRUDA JR. , Edmundo Lima de(Org.). Max Weber : direito e modernidade. Florianópolis : Letras Contemporâneas, 1996.
- ATLAS DA HISTÓRIA DO MUNDO. São Paulo : Folha de São Paulo, 1995.
- BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 14. ed. rev. e atualizada por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro : Forense, 1993.
- BANFIELD, Edward C., A crise urbana: natureza e futuro. Trad. Álvaro Cabral. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1974.
- BARROS, Alexandre de S. C. Representatividade burocrática e eficiência parlamentar - uma contradição? In: MENDES, Candido (Org.). O legislativo e a tecnocracia. Rio de Janeiro : IMAGO, 1975, p. 195-217.
- BARROS, Luiz Celso de. Orçamento público. In: Ciência das finanças - direito financeiro. Edipro, p. 283-352..
- BARROSO, Pércio Henrique. Os conceitos de direito e estado em Max Weber e Hans Kelsen - Contribuição para repensar a racionalidade jurídica. In: ARRUDA JR., Edmundo Lima de. Max Weber direito e modernidade. Fpolis, Letras Contemporâneas, 1996, p. 169-197.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito financeiro e de direito tributário. São Paulo : Saraiva, 1991.

BELCHIOR, Procópio G. O. Orçamento - programa. 1. ed. Rio de Janeiro : CEA, 1971.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. Lua Nova Revista de Cultura Política, São Paulo, n. 33, 1994.

BOBBIO, Norberto. Estado, sociedade; por uma teoria geral política. 3. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1987.

_____. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 5. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986.

BOSSOIS, Irene Léia. A formulação democrática do orçamento municipal - a experiência de Vila Velha, ES. no período de 1983/1986. Revista de Administração Municipal, a. XXXIV, n. 184, jul./set. 1987.

BRANCO, Gerson Luiz Carlos. Montesquieu : o capítulo VI do livro XI do espírito das leis - uma nova leitura. Porto Alegre, 1994. Trabalho acadêmico - Mestrado em Direito, UFRGS.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil : promulgada em 5 de outubro de 1988. 14. ed. São Paulo : Saraiva, 1997.

_____. Regimento comum : Resolução n. 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 1994 : Legislação conexa. Brasília : Congresso Nacional, 1997.

CADEMARTORI, Sérgio. Estado de direito e legitimidade - uma abordagem garantista. Tese Doutoral apresentada ao CPGD/UFSC, 1997.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability : quando poderemos traduzi-la para o português? Revista Administração pública, Rio de Janeiro, n. 2/90, fev./abr. 1990, p. 30-50.

CANAL, Agenor. Orçamento participativo : avanços e limites da experiência de participação popular na elaboração, execução e controle do orçamento público. Porto Alegre, 1993. Trabalho de conclusão do curso de graduação em administração - Departamento de Ciências Administrativas da Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS.

- CARRION, Eduardo Kroeff Machado. Apontamentos de direito constitucional. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1997.
- CARVALHO, Getúlio. Orçamento - Programa: o Fito & o Mito. In: Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, ano XX, n. 118, p. 56-78, maio/jun/73.
- CARVALHO, Guido Ivan de.; Santos, Lenir. Comentários à Lei Orgânica da Saúde(Leis 8.080/90 e 8.142/90) : Sistema Único de Saúde. 2. ed. São Paulo : HUCITEC, 1995.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim et al. Estado e Administração Pública : reflexões. Brasília : Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1987.
- CASTRO, José Nilo de. A CPI Municipal. Belo Horizonte : Del Rey, 1993.
- CLÉVE, Clémerson Merlin. Temas de direito constitucional e de teoria do direito. São Paulo : Editora Acadêmica, 1993.
- COHN, Gabriel(Org.). Weber: Sociologia. 4. ed. São Paulo : Ática, 1989.
- CORDEIRO, Diva Narcisa; MACRUZ, José Carlos; MOREIRA, Mariana(Coord.). O município em perguntas e respostas. São Paulo : Malheiros Editores, 1997.
- CRETELLA JR., José. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1992.
- DAROS, Eduardo José. A consultoria como extensão da administração pública. Revista Administração Municipal, Rio de Janeiro, a . XVIII, n. 106, maio/jun. 1971, p. 45-52.
- DEMO, Pedro. Participação é conquista: noções de política social participativa. São Paulo : Cortez : Autores Associados, 1988.
- _____. Pobreza política. 4. ed. Campinas : Autores Associados, 1994. (Coleção Polêmicas do nosso tempo, v. 27).

- DEODATO, Alberto. Manual de ciência das finanças. 18. ed. São Paulo : Saraiva, 1981.
- DEUTSCHER, Isaac. Las raíces de la burocracia. Trad. José Cano Tembleque. Barcelona : ANAGRAMA, 1970.
- DOCUMENTOS DE BASE. Servicios públicos : clave para el bienestar. Caracas : IESA, 1995.
- DOWBOR, Ladislau. Introdução ao planejamento municipal. São Paulo : Brasiliense, 1987.
- ECKARDT, Wolf Von. A crise das cidades; um lugar para viver. Tradução de Edmond Jorge. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1975.
- ECO, Umberto. Como se faz uma tese. São Paulo : Editora Perspectiva, 1989..
- EINSFELD, Marcos Antonio. Orçamento participativo : análise e perspectiva na democratização e transparência da administração pública de Porto Alegre - focalizando a região "noroeste do OP". Porto Alegre, 1996. Trabalho acadêmico - Departamento de Ciências Administrativas, UFRGS.
- FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro, 1. 10. ed. São Paulo : Globo, 1996.
- FARIA, José Eduardo. A crise constitucional e a restauração da legitimidade. Porto Alegre : Fabris, 1985.
- FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo : reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre : Tomo Editorial ; Rio de Janeiro : Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1997.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Elementos de direito municipal. São Paulo : RT, 1993.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Controle da administração pública. São Paulo : RT, 1991.

- FLÓRIDO, Luiz Augusto Irineu; PIRES, Paulo Figueira de Mello. Lições de ciência das finanças. 2. ed. Rio de Janeiro : Liber Juris, 1986.
- FOUROUGE, Giuliani. Derecho financiero. Vol. 1. 3. ed. Buenos Aires : Depalma, 1976.
- GANDIN, Danilo. A prática do planejamento participativo : na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental. 2. ed. Petrópolis : Vozes, 1995.
- GARCIA, Márcio G. P. e outros. Revista de Economia Política. São Paulo, v.16, n.3, 159p., jul/set/96.
- GENRO, Tarso. Na contramão da pré-história. Porto Alegre : Artes e Ofícios, 1992.
- _____. O controle público não estatal e o orçamento participativo. Debate, Porto Alegre, n. 5, out. 1995, p. 11-13.
- _____. O novo espaço público : 21 teses para a criação de uma política democrática e socialista. Folha de São Paulo, São Paulo, 9 jun. 1996. Ponto Crítico, p. 2-3.
- _____; SOUZA, Ubiratan de. Orçamento participativo : a experiência de Porto Alegre. 1. ed. Porto Alegre : Fundação Perseu Abramo, 1997.
- _____(Coord.). Porto da cidadania. Porto Alegre : Artes e Ofícios, 1997.
- _____. Utopia possível. _____: _____, 1994.
- GIACOMONI, Giacomoni. A comunidade como instância executora do planejamento : o caso do “orçamento participativo” de Porto Alegre. Porto Alegre, 1993. Dissertação (Mestrado em Administração) - Departamento de Ciências Administrativas - Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS.
- GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988 : interpretação e crítica. São Paulo : RT, 1990.

- HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública : investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.
- HARADA, Kiyoshi. Orçamento. In: Direito financeiro e tributário. São Paulo : Atlas, 1996, cap. 5, p. 51-78.
- HORN, Carlos Henrique(Org.). Porto Alegre : o desafio da mudança. Porto Alegre : Ortiz, 1994.
- HOUAISS, Antônio; AMARAL, Roberto. A modernidade no Brasil : conciliação ou ruptura? Petrópolis : Vozes, 1995.
- JACOBI, Pedro; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Orçamento parparticipativo : co-responsabilidade na gestão das cidades. São Paulo em Perspectiva, v. 10, n. 3, jul./set. 1996.
- KAISER, Delorgel(Ed.). Porto Alegre Brasil/Brazil. Porto Alegre : Prefeitura Municipal de Porto Alegre, out. 1994.
- KELLY, Janet (Comp.). Gerencia municipal. Caracas : Ediciones IESA, 1993.
- LAMOUNIER, Bolivar. Perspectivas da consolidação democrática : o caso brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 2, n. 4, jun. 1987.
- LARANGEIRA, Sônia M. G. Gestão pública e participação : a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, n. 3, jul./set. 1996.
- LEMES, Fábio Nogueira. Orçamentos municipais e procedimentos legislativos. 2. ed. Bauru : EDIPRO, 1995.
- LINDBLOM, Charles Edward. O processo de decisão política. Trad. de Sérgio Bath. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1981.
- LOBO, Luiz Carlos de Danin. Estudos de organização : dois casos. Rio de Janeiro : Fundação Getulio Vargas, 1965. (Cadernos de Administração Pública, 54).

- MACEDO, Dimas. A democracia direta e a Constituição. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a . 30, n. 120, out./dez. 1993, p. 83-88.
- MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada. 23. ed. Rio de Janeiro : IBAM, 1991.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Poder municipal : paradigmas para o estado constitucional brasileiro. Belo Horizonte : Del Rey, 1997.
- MANUAIS DE LEGISLAÇÃO ATLAS. Lei N. 4.320 de 17 de março de 1964 : estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 20. ed. São Paulo : Atlas, v. 19, 1996.
- MARQUES, Lucy. Relações Públicas como Técnica de Governo. In: Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, ano XX, n. 118, 121-133, maio/jun/73.
- MARRAMAIO, Giacomo. O político e as transformações; crítica do capitalismo e ideologias da crise entre os anos vinte e trinta. Trad. Antonio Roberto Bertelli. Belo Horizonte : Oficina de livros, 1990.
- MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira. O pensamento político-constitucional de Carl Schmitt no contexto histórico-político da República de Weimar. Florianópolis. Dissertação(Mestrado em Ciências Humanas - especialidade Direito) - Centro de Ciências Jurídicas - Curso de Pós-graduação em Direito, UFSC. 1996.
- MARTINS, Carlos Benedito. O que é sociologia. 38. ed. São Paulo : Brasiliense, 1994.
- MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública. São Paulo : RT, 1993.
- _____. Direito administrativo moderno. São Paulo: RT, 1996.
- _____. O direito administrativo em evolução. São Psulo : RT, 1992.

- MALISKA, Marcos Augusto. Considerações sobre o pensamento de Max Weber. Florianópolis, Trabalho acadêmico - Centro de Ciências Jurídicas - Departamento de Direito Público e Ciência Política, UFSC. 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 20. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo : Malheiros, 1995.
- _____. Finanças municipais. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1979.
- MESQUITA, Luciano. A estratégia da sociedade democrática : o poder, o Estado e a Administração. Revista de Informação Legislativa, Brasília, abr./jun. 1975, p. 3-32.
- MOLL, Luiza Helena. Orçamento participativo de Porto Alegre. Sequência Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, a . 17, n. 32, jul. 1996.
- MONTEIRO, Yara Darcy Police(Coord.). Roteiro para organização das leis orgânicas municipais. São Paulo : FPFL - CEPAM, 1989.
- MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. Introdução à organização burocrática. 7. ed. São Paulo : Brasiliense, 1991.
- NERLING, Marcelo Arno. A legislação sanitária no Brasil : o histórico de uma luta em prol da participação popular. Florianópolis, 1996. Trabalho acadêmico(Curso de Pós-Graduação em Direito), UFSC.
- OFFE, Claus. Problemas estruturais do estado capitalista. Trad. Bárbara Freitag. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, João Batista Araújo e. Desburocratização e democracia. Campinas : Papirus, 1984.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão; TAMBASCO, Teresa Cristina Castrucci. Manual de direito financeiro. 1. ed. São Paulo : RT, 1993.
- ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 1996. A participação faz a força. Novo Barreiro : Prefeitura Municipal de Novo Barreiro, 1996.

- ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. Novos conselheiros começam a trabalhar. Porto Alegre : Prefeitura Municipal de Porto Alegre, n. 3, ago./set. 1995.
- _____. Orçamento participativo de 1996. Porto Alegre : Prefeitura Municipal de Porto Alegre, n. 2, jan./fev. 1996.
- _____. Regimento interno : critérios gerais, técnicos e regionais. Porto Alegre : Coordenação de Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, ago. 1996.
- ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PORTO ALEGRE. Você é quem faz uma cidade de verdade. Porto Alegre : Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995.
- ORÇAMENTO PÚBLICO. 2. ed. Porto Alegre : Gabinete de Planejamento - GAPLAN, ago. 1996.
- PANIZZI, Wrana M.; ROVATTI, João F.(Org.). Estudos urbanos : Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre : Ed. Universidade/UFRGS/Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.
- PEREIRA, Aldo Temperani. O fim do direito. Correio do Povo, Porto Alegre, jul. 1997.
- PERROW, Charles. Sociologia de las organizaciones. 3. ed. Trad. Benjamin Gonzalez. Madrid : McGraw-Hill, 1991.
- PESSOA, Enildo. Planificação : a opção pelas classes populares. Campinas : Papirus, 1988.
- PLANO DE INVESTIMENTOS 1992. Porto Alegre : Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1992.
- PLANO DE INVESTIMENTOS 1993. Porto Alegre : Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.
- PLANO DE INVESTIMENTOS 1996. Porto Alegre : Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1996.
- PLANO DE INVESTIMENTOS 1997. Porto Alegre : Prefeitura Municipa de Porto Alegre, 1997.

- PORFÍRIO, Pedro. O poder da rua. Petrópolis : Vozes, 1981.
- PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Porto Alegre : CORAG, 1990.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Relatório de atividades 1991. Porto Alegre, 1991.
- PROPOSTA DO PLANO PLURIANUAL 1998 - 2001 MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre : Prefeitura Municipal de Porto Alegre, mar. 1997.
- PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia : a experiência da Itália moderna. Trad. Luiz Alberto Monjardim. 1. ed. Rio de Janeiro : Fundação Getulio Vargas, 1996.
- QUEM AMA TEM CORAGEM DE MUDAR. Prestação de contas da administração popular 1989/1992. Porto Alegre : Prefeitura Municipal de Porto Alegre, dez. 1992.
- RAMOS, Naimar M. Orçamento e planejamento : estágio inicial. In: Planejamento e política financeira de governo. Brasília : Ministério da Fazenda - Escola de Administração Fazendária - Centro de Pesquisa, 1982, p. 13-64.
- REUNIÃO ANUAL SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA(49. : 1997 : Minas Gerais). A esfera pública e a democracia participativa. Anais, vol. 1, Minas Gerais : UFP, 1997, p. 360-367.
- ROHDEN, Valério(Coord.). Kant e a Instituição da Paz = Kant y la Institución da la Paz = Kant und die Stiftung des Friedens. Porto Alegre : Ed. Universidade/UFRGS, Goethe-Institut/ICBA, 1997.
- ROSA JR., Luiz Emygdio F. da. Novo manual de direito financeiro e direito tributário. 8. ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1992.
- _____. Orçamento público. In: Manual de direito financeiro e direito tributário. 10. ed. Cidade: Renovar, p. 71-107..

- ROSENFELD, Denis Lerrer(Ed.). Filosofia política: nova série, 1. Porto Alegre : L&PM, 1997.
- SAES, Décio. Democracia. São Paulo : ática, 1987.
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando. Hacienda Y Derecho, I e II. Madrid : Instituto de Estudios Políticos, 1975.
- SAMPAIO, Nelson de Sousa. O processo legislativo. 2. ed. rev. e atual. por Uadi Lamêgo Bulos. Belo Horizonte : Del Rey, 1996.
- SÁNCHEZ CERESO, Sergio(Dir.). Diccionario esencial santillana de la lengua española. Madrid : Santillana, 1991.
- SCHULTZE, Charles L. A importância da análise de custo-benefício. In: HINRICHS, Arley H.; TAYLOR, Graeme M. Orçamento-programa e análise de custo-benefício : casos, textos e leituras. Trad. Carlos Kronauer. Rio de Janeiro : Fundação Getulio Vargas, 1974.
- SEMINÁRIO MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (1993 : Brasília). Anais. Brasília : IBAM/IPEA/ENAP, 1993.
- SEMINÁRIO REGIONAL DESCENTRALIZACIÓN EM AMÉRICA LATINA : PRÁCTICAS INNOVADORAS E IMPLICACIONES Dev POLÍTICA. (1996 : Caracas). Caracas : IESA, 1996.
- SILVA, Jorge Vieira da. A transparência da democracia : estudo sobre o orçamento da Prefeitura de São Paulo. 1. ed. São Paulo : ANNABLUME, 1993.
- SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 1995, 820
- _____. Orçamento - Programa no Brasil. São Paulo: RT, 1972.
- SMITHIES. Arthur. Estructura conceptual para el presupuesto por programas. In: NOVICK, David(Ed.). Presupuesto por programas : análisis por programas y el presupuesto fiscal. Trad. y reproducción autorizada de los capítulos 1, 2, 3,

- 10, 11 y 12 de "Program Budgeting" - Program Analysis and the Federal Budget. México : Centro de Estudios Monetários Latinoamericanos, 1965.
- SOMACAL, Cláudio(Ed.). Guia do cidadão. Porto Alegre : Comissão da Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, 1992.
- SPITZCOVSKY, Celso; TURA, Marco Antorio R. Ordenamento jurídico : inimigo declarado ou aliado incompreendido? ed. especial. São Paulo : PÓLIS, 1992.
- TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 2. ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1995.
- TRISTÃO, Gilberto. Dificuldades na democratização do Orçamento Público. Revista de Informação Legislativa, a . 26, n. 104, out./dez. 1989, p. 121-136.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Normas para apresentação de trabalhos. 5. ed. Curitiba : Ed. da UFPR, 1995. 8V. il.
- URIBE RIVERA, Francisco Javier. Agir comunicativo e planejamento social : uma crítica ao enfoque estratégico. Rio de Janeiro : FIOCRUZ, 1995.
- UTZIG, José Eduardo. Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. Novos Estudos, São Paulo, n. 45, jul. 1996.
- VALÉRIO, Walter Paldes. Programa de direito financeiro e finanças. 2.ed. Porto Alegre : Sulina, 1987.
- WEBER, Max. Parlamento e governo na Alemanha reordenada : crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos. Trad. Karin Bakker de Araújo. Petrópolis : Vozes, 1993.
- Economia y Sociedad. 2. ed. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1996. Trad. José Medina Echavarría et alli.
- WEFFORT, Francisco C.(Org.). Os clássicos da política, 1. 4. ed. São Paulo: ática, 1993.

WILGES, Ilmo José. Noções de direito financeiro, orçamento público. Porto Alegre : Sagra : DC Luzzatto, 1995.