

INTRODUÇÃO

As democracias se caracterizam como regimes de governo nos quais é atribuído ao povo a titularidade do poder e ao mesmo tempo é conferido a este a atribuição de participar das escolhas do Estado, de forma direta ou por meio de seus representantes. Ou seja, nas palavras de Lincoln trata-se de governo do povo, para o povo e pelo povo.

Neste sentido, o art. 1º, da Constituição Federal, em seu parágrafo único, enuncia que a República Federativa do Brasil é um estado constitucional sob o regime democrático, cujo povo é o titular do poder político e que este será exercido diretamente ou por meio de seus representantes, nos exatos termos da Constituição (Brasil, 1988).

É certo, por outro lado, que a ideia central é de que uma democracia, governo que é titularizado pelo povo e por ele gerido, consiga obter maiores resultados de desenvolvimento, na medida em a própria população desempenha o papel de identificar os percalços sociais e apontar as melhores soluções e diretrizes para a resolução dos problemas coletivos (Sen, 2000).

O conceito de desenvolvimento, por outro lado, sempre esteve atrelado a uma perspectiva estritamente econômica de crescimento do produto interno bruto - PIB, entretanto, este não seria o único enfoque dado ao termo, pois, para além do crescimento econômico, existem outros indicadores para avaliar o desenvolvimento de uma nação, tais como o processo de expansão das liberdades reais (Sen, 2000).

Dentro desta perspectiva mais ampla do conceito de desenvolvimento, a Constituição Federal, em seu art. 3º, elegeu como objetivos a serem perseguidos pela República Federativa do Brasil o alcance de uma sociedade justa, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e redução das desigualdades, bem como a promoção do bem de todos.

No percurso do texto constitucional, há inúmeras citações ao termo desenvolvimento, sob o ângulo econômico e social, inclusive atribuindo papel destacado ao Estado, como agente responsável pela normatização e regulação da atividade econômica, bem como no estabelecimento das diretrizes deste processo de desenvolvimento nacional, econômico e social (Brasil, 1988).

Mas, qual é o instrumento de que o Estado dispõe para cumprir os objetivos fixados no texto constitucional e garantir o desenvolvimento e a participação popular na condução dos destinos do país?

A efetivação destes valores e objetivos constitucionais depende necessariamente da alocação de recursos públicos para o atendimento às diretrizes constitucionais, tarefa que é

executa por ocasião da elaboração do orçamento público, peça financeira na qual são delineados os gastos do Poder Público.

Para investigação do tema, foi realizada uma pesquisa exploratória, pautada no método indutivo, na qual, através de pesquisas bibliográficas atinentes às doutrinas jurídicas e à própria Constituição Federal. O presente artigo objetiva trazer uma abordagem sobre o orçamento público e seu papel como instrumento de participação democrática e para o desenvolvimento do Estado.

1. DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E OS OBJETIVOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil inaugura seu texto com a afirmativa solene de que é um Estado Democrático de Direito, cujo poder é exercido por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos da própria Carta da República. Em síntese, o legislador constituinte originário elegeu o regime democrático como forma de exercício do poder.

Sobre a definição do que seria uma democracia e suas principais características, Bobbio preceitua:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.

(...)

Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos. (Bobbio, 1986, p. 17)

A democracia é um regime no qual há o estabelecimento prévio dos órgãos e critérios de deliberação coletiva, bem como se assegura a participação popular nestes órgãos, seja de forma direta ou indireta por meio de seus representantes legais, modelo este que se afigura diametralmente oposto ao das autocracias.

Acerca da distinção entre autocracia e democracia, a primeira caracteriza-se como regime de governo no qual os destinatários das normas e da política governamental não participam das escolhas políticas do país, já a democracia é justamente o oposto, ou seja, o regime do governo no qual o povo participa da elaboração das normas e escolhas políticas do Estado, diretamente ou por meio de seus representantes (Vicente, 2017).

A democracia é, portanto, um regime que se contrapõe aos regimes autocráticos, conforme bem sintetiza Bobbio: “a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil; a autocracia, ao contrário, está em condições de tornar a demanda mais difícil e dispõe de maior facilidade para dar respostas” (Bobbio, 1986, p. 35).

Acerca das características do regime democrático, Vicente Paulo (2017, p. 282) afirma:

Na democracia, temos a participação dos destinatários das normas e políticas públicas na escolha dos titulares de cargos políticos, na produção do ordenamento jurídico e no controle das ações governamentais, formando o governo de baixo para cima - governo do povo. Na democracia, prevalece a vontade da maioria, conquanto sejam reconhecidos e protegidos os direitos das minorias. Suas principais características são: a liberdade do povo para votar, a divisão de poderes e o controle popular da autoridade dos governantes.

Os debates sobre o conteúdo material da democracia gravitam em torno de quatro grandes temas, quais sejam, quem são os legitimados a tomar decisões, qual é o processo e os respectivos procedimentos normativos para a tomada de decisões e quais conteúdos são permitidos ou não, ou seja, o que está facultado para deliberação (Barcellos, 2018).

Na filosofia política contemporânea há a compreensão de que a democracia se caracteriza como o exercício de um governo de debate, na medida em que a construção de soluções e as decisões públicas são tomadas de forma dialogada, estabelecendo-se uma conexão entre justiça e democracia como valores inter relacionados (Sen, 2011).

Luigi Ferrajoli, afirma, textualmente, o seguinte sobre a democracia:

Disso resulta um modelo quadridimensional de democracia, ancorado em quatro classes de direito em que acima agrupei todos os direitos fundamentais: os direitos políticos, os direitos civis, os direitos de liberdade e os direitos sociais. Os dois primeiros tipos de direitos, políticos e civis – que podemos chamar de “secundários” ou “formais” ou instrumentais” -, os primeiros assegurando a autonomia política e os segundos a autonomia privada, servem para fundar a legitimidade de forma das decisões, respectivamente na esfera da política e na da economia e, portanto, para fundar a dimensão formal da democracia: de um lado, a democracia política, de outro a democracia civil. Os outros dois tipos de direitos, de liberdade e sociais – podemos chamar de “primários” ou “substanciais” ou “finais” -, dizendo respeito àquilo que, à autonomia tanto política quanto privada, é proibido ou obrigatório decidir, servem para fundar a legitimidade da substância das decisões e, portanto, a dimensão substancial da democracia: de um lado, a democracia liberal ou liberal-democracia, de outro, a democracia social ou social-democracia (2015, p. 55).

Sob o enfoque dos princípios regentes da democracia contemporânea, esta pode ser caracterizada pela titularização do poder pelo povo, exercendo-o diretamente ou por intermédio de representantes, cujo exercício se dará por instituições previamente constituídas, com a atribuição de competências distintas e sujeitas a limitações de poder por um sistema de freios e contrapesos (Ferreira Filho, 2010).

A democracia constitucional brasileira e os objetivos da República Federativa do Brasil são instrumentos imprescindíveis para a compreensão do sistema político e jurídico do país, pois estabelecem as bases para a organização do Estado brasileiro, garantindo direitos e deveres dos cidadãos e estabelecendo os princípios que devem nortear a atuação dos poderes públicos.

No que tange à democracia constitucional brasileira é caracterizada pela divisão dos poderes e pela limitação do poder estatal, visando garantir a participação popular e a proteção dos direitos individuais e pois isso o Estado de Direito, previsto na Constituição, estabelece que todas as ações do poder público devem estar fundamentadas na lei e respeitar os princípios constitucionais (Ferreira Filho, 2010).

Além disso, a Constituição Federal estabelece os objetivos da República Federativa do Brasil, que incluem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, o que é um claro reflexo das inovações democráticas e sociais adjetivadas na emblemática Constituição de 1988 (Barcellos, 2018).

Para garantir a efetivação desses objetivos, a Constituição estabelece diversos mecanismos de participação popular, como o voto direto e secreto, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, instrumentos que reforçam a titularidade do povo quanto o direcionamento das políticas públicas do país. Ademais, a Carta Magna prevê a existência de instituições como o Ministério Público, a Defensoria Pública e os órgãos de controle, responsáveis por fiscalizar a atuação do poder público e proteger os direitos dos cidadãos, além de garantir o pleno acesso à justiça, de modo igualitário e não discriminatório (Moraes, 2017).

Lastreado nas inspirações que pulsavam na sociedade, o legislador constituinte originário elegeu, no art. 3º da Carta Magna, como objetivos a serem perseguidos pela República Federativa do Brasil o alcance de uma sociedade justa, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e redução das desigualdades, assim como a promoção do bem de todos.

2. DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

A Constituição Federal enfeixou em seu texto uma série de objetivos a serem perseguidos e, dentre estes, inseriu o desenvolvimento nacional, fato que obriga o Estado ao

desenvolvimento de programas públicos para assegurar o alcance desta finalidade almejada pelo constituinte originário.

Na análise da história, é possível afirmar que com o advento da Revolução Francesa e das ideias liberais, o Estado passou a ocupar um papel mais restrito na intervenção na economia e conseqüentemente no desenvolvimento econômico, na medida em que, sob a ótica então vigente, competia ao ente político tão somente proteger o cidadão da violência e da invasão, cabendo ao cidadão o papel de protagonismo econômico e social (Moraes, 2017).

A doutrina do liberalismo econômico passou a sofrer duros golpes, especialmente com a eclosão dos movimentos sociais, que apontavam as inconsistências e impropriedades do sistema, impulsionados pelo advento de novos teóricos sociais, capitaneados por Karl Marx, que buscavam a eliminação de classes e proteção do proletariado (Carvalho, 2017).

A Constituição Federal de 1988, espelhada nos acontecimentos históricos, instituiu uma economia descentralizada e de mercado, além disso, atribuiu ao Estado a função precípua de regular e atuar como agente normativo da economia, permitindo, ainda, que o estado explore diretamente atividade econômica, em situações constitucionalmente expressamente previstas (Moraes, 2017).

Sobre a atuação constitucional do Estado, Carvalho Filho:

Estado Regulador é aquele que, através de regime interventivo, se incumbem de estabelecer as regras disciplinadoras da ordem econômica com o objetivo de ajustá-la aos ditames da justiça social.

(...)

Como agente normativo, o Estado cria as regras jurídicas que se destinam à regulação da ordem econômica. Cabem-lhe três formas de atuar: a de fiscalização, a de incentivo e a de planejamento. A de fiscalização implica a verificação dos setores econômicos para o fim de serem evitadas formas abusivas de comportamento de alguns particulares, causando gravames a setores menos favorecidos, como os consumidores, os hipossuficientes etc. O incentivo representa o estímulo que o governo deve oferecer para o desenvolvimento econômico e social do país, fixando medidas como as isenções fiscais, o aumento de alíquotas para importação, a abertura de créditos especiais para o setor produtivo agrícola e outras do gênero (2017, p. 508).

Deste modo, a Constituição Federal conferiu ao Estado brasileiro a função precípua de disciplinar a atividade econômica, com o intuito de alinhá-la aos anseios de justiça social, justamente com o desiderato de dar cumprimento aos objetivos fundamentais elencados no art. 3º da Constituição Federal, dentre os quais se encontra garantir o desenvolvimento nacional.

Neste mesmo diapasão, a Constituição Federal (art. 21, IX) confere atribuição para que a União Federal promova medidas de elaboração e execução de planos nacionais e regionais visando o desenvolvimento econômico e social (Brasil, 1988).

Está nítido que a Constituição Federal outorgou ao Estado brasileiro uma série de atribuições, prerrogativas e deveres com o intuito de que este atuasse como um agente do desenvolvimento. Entretanto, o que significa desenvolvimento?

A partir da Teoria do Liberalismo Clássico, de Adam Smith (2017, p.6), a noção de desenvolvimento era tida como sinônimo de crescimento econômico e partia da premissa de que com o aumento da riqueza da nação haveria o incremento econômico da população, neste sentido:

(...) que Adam Smith demonstra que a divisão do trabalho, na qual cada indivíduo faz o que lhe é específico, é a melhor maneira de aumentar a produtividade e riqueza de uma nação e se cada um puder seguir o seu próprio interesse esta é a melhor maneira para alcançar o bem-estar coletivo.

Na concepção clássica, o desenvolvimento está ligado ao crescimento econômico, maior produção de bens ou ativos, ou seja, trata-se de aumento de produção de riquezas por determinado ente político, sem necessariamente levar em consideração a distribuição de riquezas entre sua população, o acesso a bens essenciais ou mesmo o grau de desigualdade social do país.

Por outro lado, há atualmente outras perspectivas acerca do conteúdo do termo desenvolvimento, que pode ser visto como “uma série infindável de modificações de ordem qualitativa e quantitativa, de tal maneira e conduzir a uma radical mudança de estrutura da economia e da própria sociedade” (Nusdeo, 2002, p. 353). Portanto, nesta ótica, o desenvolvimento não está ligado apenas ao crescimento econômico, mas também a mudanças na estrutura social.

O desenvolvimento não deve ser visto apenas sob a ótica do crescimento do produto interno bruto – PIB ou por meio da análise de indicadores de ordem estritamente econômica, mas também sob o ângulo da remoção de privações sociais de parcela da população. Neste sentido:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (Sen, 2000, p. 11).

Na mesma linha de direção, há a conclusão de que ‘a ideia de desenvolvimento supõe dinâmicas mutações e importa em que se esteja a realizar, na sociedade por ela abrangida, um processo de mobilidade social contínuo e intermitente’ (Grau, 2007, p. 216). Não basta para

fins de aferir o desenvolvimento o crescimento dos índices exclusivamente econômicos, há necessidade de haja crescente ruptura da bolha da desigualdade social.

Nesta perspectiva de raciocínio, a Constituição Federal, em seu art. 6º, elencou uma série de direitos sociais, com o escopo de assegurar aos brasileiros um feixe mínimo de direitos, objetivando a instituição de um estado de bem estar social e, portanto, assegurar o desenvolvimento nacional em sentido mais amplo do que o estritamente econômico.

Acerca da noção do estado de bem-estar social e sua correlação com o conceito de desenvolvimento:

A noção de bem-estar social está ligada ao desenvolvimento, a partir da década de 30 do século XX, do Welfare State (Estado do bem-estar social), que se caracterizou, de forma simples, pelo abandono do liberalismo e pela intervenção na ordem econômica, sobretudo para a garantia de direitos trabalhistas e previdenciários, por meio dos quais se procurou superar o desemprego e a miséria e assegurar a existência de um mercado consumidor para a produção industrial (Barcellos, 2018, p. 160-161).

O desenvolvimento, portanto, não está isolado na análise exclusiva de indicadores econômicos, mas deve ser conjugado com a análise de indicadores sociais, pois há uma nítida interrelação entre estes dados, pois “a privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica (Sen, 2000, p. 17).

A Constituição Federal assentou o conceito de desenvolvimento baseado não só no crescimento econômico, mas buscou equilibrar valores como a propriedade privada, função social da propriedade, redução das desigualdades regionais e sociais, proteção ao pleno emprego e as empresas de pequeno porte como diretrizes a serem observadas pela atividade econômica (Brasil, 1988).

Dentro desta perspectiva de desenvolvimento, visto não apenas como o crescimento econômico, mas o acesso a um plexo de direitos fundamentais que irão assegurar o acesso a igualdade material, liberdades políticas, econômicas, direitos sociais e segurança jurídica, que deve ser visto o papel do Estado no desenvolvimento nacional (Sen, 2000, p. 19).

Nesta senda de raciocínio, a política de bem-estar social está vinculada a garantia de paradigmas mínimos de acesso a bens vitais ao ser humano, tais como a garantia de um salário-mínimo (art. 7º, IV), bem como dos direitos sociais à educação (art. 205), saúde (art.196), assistência social (art. 203), todos previstos na Constituição Federal (Brasil, 1988).

Pode-se afirmar que a adoção do conceito de bem-estar foi realizada com o escopo de definir aquilo que é essencial para vida humana e não instrumental ou acessório, objetivando a

atribuição do adequado quilate aos bens da vida que assegurem e produzam bem-estar aos seres humanos (Dworkin, 2005).

Assim sendo, o desenvolvimento nacional, na perspectiva constitucional, não está relacionado apenas ao crescimento econômico, mas, igualmente alinhado com a ideia posta por Amartya Sen, de que “o desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (Sen, 2000, p. 23).

Todavia, para o alcance destes objetivos, especialmente no que se refere ao desenvolvimento nacional conjugado com a redução das desigualdades sociais e regionais, por intermédio de uma série de políticas públicas de saúde, educação, moradia, desenvolvimento urbano e rural, demanda a existência de recursos financeiros que deverão ser alocados em conformidade com as prioridades constitucional enfocadas no desenvolvimento.

Logo, neste ponto é que se entrelaçam os objetivos fixados na Constituição Federal de 1988, de promover o desenvolvimento nacional e o orçamento público, que será o instrumento para efetivação de todas estas aspirações constitucionais.

3. DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO

A democracia constitucional, como já visto, é um regime de governo que se caracteriza pela presença de representantes populares que exercem o poder em nome do povo e cujos poderes da República estão distribuídos entre órgãos autônomos e harmônicos entre si e que têm funções típicas claramente definidas (Ferreira Filho, 2010).

A Constituição Federal estabeleceu uma série de objetivos a serem alcançados, dentre eles, muitos que envolvem problemas crônicos do país, tais como a pobreza e a marginalização, as desigualdades sociais, um modelo de desenvolvimento nacional sustentável e baseado na não discriminação, fato que impõe uma série de dificuldades para sua efetivação.

Dentro do conceito de desenvolvimento nacional, está presente não só uma efetivação de um crescimento nominal da economia, mas a efetivação de uma série de direitos fundamentais que vão assegurar não só o acesso a um mínimo vital, mas, a efetiva liberdade do cidadão (Sen, 2000).

Será que o alcance desses objetivos seria uma utopia? Acerca da definição do conceito de utopia: “As utopias (descrição imaginativa de uma sociedade ideal), unindo inteligência e emoção, razão e sentimento, funcionam como projetos sociais de transformação e mudança, melhor dizendo, como projeção da sociedade que deve ser” (Melo, 1994, p. 55).

Diante da conceituação do que é uma utopia, não há dúvida de que, por ocasião da edição da Constituição Federal de 1988, efetivamente, aqueles objetivos ali alinhavados cristalizavam um sentimento existente por ocasião de sua edição e as aspirações do povo brasileiro, ou seja, era a exteriorização da utopia social brasileira.

No que tange a necessidade de efetivação dos direitos e valores fundamentais, mediante a superação de discursos retóricos, Melo (1994, p. 99) leciona:

Em verdade não podemos aceitar seja o Direito necessariamente um obstáculo ao progresso e à modernização. Pelo contrário entendemos que ele possa ser o instrumento mais adequado e forte para permitir e assegurar valores fundamentais como a liberdade, a igualdade e a solidariedade, em forma concreta, com a superação dos velhos discursos retóricos”.

Os direitos constitucionais não podem ser vistos como promessas vazias e discursos retóricos, pelo contrário, a Constituição Federal assegura a efetivação dos direitos nela previstos, mediante uma série instrumentos para sua concretização, dentre os quais encontra-se o orçamento público:

O orçamento é o momento político no qual, considerando as receitas esperadas, se vai decidir em que e quanto gastar. O sistema constitucional brasileiro agrega ainda ao orçamento a função de planejamento das ações estatais ao longo do tempo, como se verá. Trata-se, portanto, do momento central de definição de prioridades no âmbito do Estado, já que praticamente qualquer política pública dependerá de recursos para ser levada adiante. A realidade brasileira apresenta uma particularidade que limita a relevância desse momento que é a circunstância de parte importante do orçamento estar comprometida com despesas obrigatórias, de modo que o espaço real de deliberação é na prática menor do que se poderia imaginar (Barcellos, 2018, p. 563).

O orçamento público é o instrumento constitucional de planejamento das receitas e despesas do Estado, por meio do qual é possível inserir as prioridades e objetivos postos pelo legislador constituinte originário e dar efetividade aos direitos constitucionais e objetivos da República Federativa.

No nosso sistema constitucional (art. 84, XXIII), compete ao Presidente da República a missão de elaborar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e a respectiva proposta de orçamento anual e o plano plurianual, submetendo-o à aprovação do Congresso Nacional, que possui a missão de avaliar e aprovar o respectivo orçamento (art. 48) (Brasil, 1988).

Não há dúvida, portanto, que a elaboração e aprovação do orçamento é medida que representa um claro instrumento da democracia, pois se trata da alocação de recursos pelos representantes do povo para o atendimento das aspirações constitucionais e da população.

A alocação dos recursos públicos e sua destinação para o alcance dos objetivos delineados pela Constituição Federal, trata de comportamento que representa interação clara entre a ética, a política e o direito:

“Não é demais insistir que a Ética, a Política e o Direito são expressões diferenciadas mas interagentes da conduta humana. Cabe à Ética decidir qual seja a resposta sobre o que é moralmente correto, ao Direito, sobre o que é racionalmente justo e à Política, sobre o que seja socialmente útil. Não há pois que, necessariamente, ocorrerem conflitos insanáveis nessas três vertentes de padrões de conduta, se o sentimento e a ideia fundantes de todas elas forem o reconhecimento e a permanente valorização dos direitos fundamentais do homem.” (Melo, 1994, 58-59)

O chefe do Poder Executivo, ao elaborar o orçamento, deve ter o compromisso: a) ético, uma vez que deve atender o povo, titular do poder democrático e não os interesses corporativos; b) com o direito, alocando as verbas de forma racionalmente justa e não populista; c) com a política, na medida em que os recursos devem ser destinados a setores nos quais haja utilidade social, com o objetivo de que sejam efetivados os direitos fundamentais previstos na Constituição e que são valores utópicos, mas concretizáveis, estabelecidos por ocasião de sua promulgação.

Este compromisso deve acolher a alocação de recursos que permitam o desenvolvimento nacional, não sob uma concepção tradicional e exclusivamente econômica, mas de melhoria efetiva do acesso a bens jurídicos fundamentais, com a distribuição mais significativa dos recursos para as prioridades constitucionalmente definidas, o que assegurará o cumprimento do objetivo constitucional com o desenvolvimento.

Por outro lado, a elaboração do orçamento público, tido com peça jurídica na qual são delineados os objetivos do Estado e, portanto, suas efetivas prioridades, afigura-se como importante instrumento de distribuição de justiça e de democracia. Neste sentido:

A liberdade democrática pode certamente ser usada para promover a justiça social e favorecer uma política melhor e mais justa. O processo, entretanto, não é automático e exige um ativismo por parte dos cidadãos politicamente engajados (Sen, 2011, p. 386).

Sob esta perspectiva, a melhor alocação dos recursos públicos por ocasião da elaboração do orçamento exigiria um maior engajamento social dos cidadãos, que poderiam contribuir para uma maior justiça social no direcionamento das verbas públicas e, deste modo, uma atividade política mais justa.

A definição do orçamento público e a alocação das verbas públicas é situação tão relevante para a efetivação de garantias fundamentais e assegurar o desenvolvimento, que há quem defenda inclusive a intervenção jurisdicional nas hipóteses de afastamento das diretrizes constitucionais:

O raciocínio desenvolvido até esse ponto nos leva a entender que a intervenção judicial sobre as decisões relativas à alocação de recursos – ou seja, sobre as escolhas orçamentárias – deve ser feita através do orçamento. Em outras palavras, havendo

razões para considerar que as alocações efetuadas pelo Legislativo e pelo Executivo não atendem razoavelmente às exigências constitucionais, o Judiciário deve, conforme o caso, determinar a realocação dos recursos previstos no orçamento ou a inclusão, na lei orçamentária do exercício seguinte, da previsão ou extensão do programa/projeto destinado à implementação do direito constitucionalmente protegido (Maurício Jr., 2009, p. 258).

Em que pese se mostrar uma aparente solução para a alocação inadequada de verbas públicas no orçamento, a atuação jurisdicional, nestes casos, é prejudicial à democracia, na medida em que há evidente transbordamento da função jurisdicional, mediante a invasão de funções típicas do Poder Legislativo e do Poder Executivo, mediante a suplantação de um governo de leis por um governo de juízes (Sarmiento, 2006).

A tarefa de alocação dos recursos orçamentários realça uma característica do regime democrático enaltecida por Bobbio ao afirmar “a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil”, pois a Constituição Federal estabelece uma série de direitos a serem efetivados para a garantia do desenvolvimento nacional, aqui compreendido como o desenvolvimento econômico e o acesso às liberdades vitais básicas, em cumprimento aos objetivos de redução das desigualdades, da pobreza e acesso igualitário aos direitos fundamentais (Bobbio, 1986, p.35).

Compete ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, por ocasião da elaboração do orçamento, colmatar na peça jurídica e financeira, os recursos necessários para assegurar a política de bem-estar social, a garantia de padrões mínimos de acesso a bens vitais ao ser humano, tais como os direitos sociais à educação (art. 205), saúde (art.196), assistência social (art. 203), todos previstos na Constituição Federal (Brasil, 1988).

Para além de se tratar de instrumento de efetivação do desenvolvimento nacional, o orçamento também se afigura como objeto de tradução das aspirações democráticas, devendo cada alocação de verba corresponder e espelhar os anseios da população, compromisso ético próprio de um regime democrático e que, por esta razão, deve ser acompanhado da maior transparência e participação popular possível. Neste sentido:

Como atos administrativos, as escolhas políticas relativas ao orçamento também deveriam ser realizadas conforme este processo de modo a garantir transparência e democratização ao sistema (Amaral, 2010, p. 93).

As políticas públicas que visem assegurar os direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal, tais como moradia, saúde, educação, devem ser objeto de contemplação na respectiva lei orçamentária anual, sob pena de que os direitos consagrados no texto não sejam adequadamente efetivados.

Neste contexto, a elaboração do orçamento público floresce como um instrumento de política jurídica que busca dar efetivação aos objetivos sedimentados na Constituição Federal,

de desenvolvimento econômico e social, mediante o compromisso ético de alocação de recursos públicos de forma democrática e visando o atendimento das demandas sociais mais relevantes (Cavedon; Vieira, 2011).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal estabeleceu a democracia como regime político adotado pela República Federativa do Brasil, cuja principal característica reside no fato de que o povo é o titular do poder e há espaços políticos reservados nas decisões públicas para que estes promovam suas escolhas.

Por ocasião da promulgação da Constituição Federal não foram fixadas apenas regras jurídicas, mas estabelecidas normas programáticas e aspirações utópicas que espelhavam os objetivos democráticos do povo brasileiro e que deveriam ser perseguidos pelos representantes legais.

O legislador constituinte originário elencou dentre os objetivos a serem buscados o alcance de uma sociedade justa, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades, assim como a promoção do bem de todos.

No que se refere ao desenvolvimento nacional, objetivo que contempla e alberga os demais, pode-se constatar que o seu conceito não está correlacionado exclusivamente com o crescimento econômico, que reflete uma concepção clássica do termo desenvolvimento.

Em sentido contrário, o legislador constituinte, na linha do defendido por Amartya Sen, operacionalizou o conceito de desenvolvimento nacional dentro de uma ambiência em que se conjuga a atuação do Estado para impulsionar o crescimento econômico e ao mesmo tempo busca assegurar justiça social e o acesso a uma série de políticas de bem-estar social que vão garantir direitos fundamentais e liberdade do cidadão.

Neste cenário de utopia social, desenhado pela Constituição Federal, no qual o povo brasileiro se insere na posição ambivalente de ser, ao mesmo tempo, fiador e responsável pela construção deste projeto de nação que almeja o desenvolvimento do país por meio da redução dos níveis de desigualdade social, crescimento econômico e acesso a direitos sociais básicos é que se insere o importante papel do orçamento público.

O orçamento público é uma peça jurídica e fiscal mediante a qual o povo, por intermédio de seus representantes, escolherá a destinação dos recursos públicos para as áreas que demandam mais investimento público, sem descurar da observância das diretrizes estabelecidas

pelo legislador constituinte, que traçou como objetivo o desenvolvimento nacional baseado num conceito de justiça social.

Neste compasso, é por meio da alocação de recursos públicos orçamentários, destinando-se verbas prioritariamente para a saúde, educação, moradia é que a utopia social de desenvolvimento nacional desenhada na Constituição Federal poderá se transformar em realidade concreta e palpável, mediante a superação da retórica constitucional por uma concreta efetivação de direitos fundamentais e de justiça social.

Todavia, esta não é a única faceta do orçamento público, que também se apresenta como importante instrumento da democracia, pois é nele que o povo, diretamente ou por meio de seus representantes, pode definir quais são as prioridades da República, na missão de dar as respostas ao anseio do povo e da Constituição, num cenário de muitas demandas.

Logo, a elaboração do orçamento público não se trata de mera formalidade constitucional, mas representa um dos mais importantes compromissos éticos dos representantes do povo, na medida em que é por meio dele que as aspirações e o projeto de República podem se transformar em desenvolvimento nacional, efetivação de políticas públicas e direitos sociais.

Dentro desta perspectiva, por se tratar de instrumento jurídico que irá integrar vetores éticos, jurídicos e políticos, a elaboração e a construção do orçamento público deve ser objeto de transparência e efetiva participação popular, para que ao descerrar de seu processo de construção possam estar nele espelhadas as aspirações democráticas traduzidas na Constituição Federal e no seio da sociedade, que almejam o desenvolvimento baseado num critério de justiça social.

O orçamento público não deve ser visto apenas como um instrumento técnico de alocação de recursos, mas sim como um importante mecanismo de fortalecimento da democracia. A participação da sociedade no processo orçamentário, aliada à transparência e à prestação de contas, são fundamentais para garantir a eficiência e a eficácia na gestão dos recursos públicos, promovendo a igualdade, a justiça social e o desenvolvimento sustentável.

Por fim, conclui-se que o orçamento público reflete importante política jurídica de participação democrática e de desenvolvimento, pois representa ferramenta básica para o cumprimento do compromisso ético de alocar recursos públicos para a concretização das aspirações constitucionais e dos objetivos da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Gustavo; MELLO, Danielle. **Há direitos acima dos orçamentos?**. In: SARLET, Ingo Wolfgang. TIMM, Luciano Benetti (Org). Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BRASIL. **Constituição Federal Brasileira**. Senado Federal: Brasília, DF. 1988.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia Uma defesa das regras do jogo**. 6ª Edição. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1984.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. Ver., atual. Ampli. – São Paulo: Atlas, 2017.

CAVEDON, F. S. ; VIEIRA, R. S. . A política jurídica e o direito socioambiental. **Novos Estudos Jurídicos** (UNIVALI), v. 1, p. 1, 2011.

DWORKIN, Ronald. Igualdade e bem-estar. In: DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005 [2000]

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**. O constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. Editora Revista dos Tribunais – 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios Fundamentais do Direito Constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAURÍCIO JR., Alceu. **A revisão judicial das escolhas orçamentárias**: a intervenção judicial em políticas públicas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da Política Jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor/CPGD – UFSC, 1994.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017.

NUSDEO, Fábio. **Desenvolvimento econômico**: um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). Regulação e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2002.

SARMENTO, Daniel. **Ubiquidade constitucional**: os dois lados da moeda. In: SARMENTO, Daniel. Livres e iguais: estudos de direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SMITH, Adam. **Liberalismo**: Formação de preços e a Mão Invisível. Coleção Economia Política. Lebooks Editora: 2017.

VICENTE, Paulo. **Direito Constitucional descomplicado**. 16. ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.