

FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTO: O ESPAÇO NEGLIGENCIADO DE EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS*

Vanice Lírio do Valle

1 Função administrativa e direitos fundamentais

O final do século XX se revelou particularmente desafiador para o direito público em geral, em decorrência do inequívoco triunfo do constitucionalismo e das substantivas mudanças na compreensão do Estado, seu papel de na conformação do convívio social e suas potencialidades na concretização de compromissos valorativos que as Cartas Fundamentais, já desde o período pós-45 passaram a expressar.

No cenário nacional, esses desafios têm sido enfrentados corajosamente nos temas vertebrais do reconhecimento da jusfundamentalidade de direitos, e da reconfiguração da função administrativa decorrente da uma opção por um Estado que se afirma democrático e de direito. Curiosamente, a evidente indissociação entre esses dois novos paradigmas compreensivos parece mais clara no debate doutrinário firmado no campo do Direito Administrativo¹ que naquele do Direito Constitucional e da *judicial review*, que seguem enfrentando o desafio da efetividade da Carta de 1988 como se em relação a ele, a função administrativa se apresentasse como elemento, se não irrelevante, quando menos ancilar.

A superação do binômio poder-sujeição, substituído no novo modelo constitucional pela associação função social - direito da pessoa, determina no Direito Administrativo a revisão da antes afirmada possível contraposição entre finalidade pública e direitos do cidadão; para agora se asseverar que a primeira consiste, verdadeiramente, na realização

* A escolha de um tema voltado diretamente à concretização da função administrativa – em vez de um dos muitos desafios teóricos que o direito administrativo hoje propõe – é de ser entendida como a mais efetiva homenagem ao Prof. Dr. Marcos Juruena Villela Souto, que associando suas condições de advogado público e professor, sempre provocou da signatária a indicação da dimensão aplicativa de ideias inicialmente cunhadas no conforto do plano abstrato. Uma versão inicial do presente texto foi publicada na Revista Carioca de Direito, Vol. 1, nº 1, 2010, p. 109-122. A presente versão se teve por atualizada e estendida em abril de 2015.

¹ Registre-se, sempre, o pioneirismo de MOREIRA NETO no apontamento dos dois vetores como os eixos de rotação dos velhos paradigmas do direito público, donde o reconhecimento da presença de dois atores políticos protagônicos: “...de um lado as pessoas, que compõem o conceito hoje complexo de sociedade e, de outro, os órgãos do poder político, que compõe o conceito, também hoje complexo, de Estado.” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno. Legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 42).

dos segundos.² Não bastasse essa viragem compreensiva, tem-se ainda a incorporação teórica da construção germânica afirmadora da chamada dimensão objetiva dos direitos fundamentais³ – do que seria de decorrer a clareza na percepção de que é no plano do exercício ordinário da função administrativa que realmente se promove efetividade destes mesmo direitos que, na sua concretização ideal, são delimitados pela função legislativa a partir dos parâmetros constitucionais, mas assegurados no dia a dia, pelas políticas públicas em curso, cuja implementação inequivocamente se vê a cargo da primeira.⁴

A acentuada curva de judicialização das demandas de cunho prestacional relacionadas à garantia de direitos fundamentais aprofunda a distorção, deslocando o esforço reflexivo para os limites e possibilidades da jurisdição no tema, sem ter em conta que seja qual for o espectro que se lhes reconheça, nem por isso se terá por afastada a importância do desenvolvimento da função administrativa, quando menos no plano do cumprimento do julgado. De outro lado, não parece ocioso sublinhar que no plano do ideal, se os compromissos finalísticos já se têm por expressos no texto constitucional, a efetividade desses mesmos direitos deveria encontrar na atuação administrativa ordinária a sua maior garantia, traduzindo certa inversão lógica a priorização da jurisdição como o *locus* principal de assegurar desse mesmo desiderato constitucional.

A cogitação que aqui se vai desenvolver tem por premissa a indispensabilidade da inclusão no desafio da efetividade da constituição no que toca aos direitos fundamentais, da função administrativa como etapa indispensável do percurso do cumprimento pelo Estado, dos deveres decorrentes de sua dimensão objetiva. Afinal, na lição de BELTRÁN VILLALVA,⁵ a Administração é o instrumento da política para levar a cabo a ação pública – e se constitui portanto, o campo por excelência para a operacionalização desses mesmos direitos fundamentais que, como se viu, orientam finalisticamente o agir do poder.

O tema, todavia, que se deseja destacar, é o do papel do sistema orçamentário na instrumentalização em favor da Administração Pública, dos meios indispensáveis à

² SORRENTINO, Giancarlo. *Diritti e partecipazione nell'amministrazione di risultato*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2003, p. 31.

³ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. Estudos de direito constitucional. 3. ed., rev. e ampl., 2ª tir., São Paulo: Saraiva, 2004, p. 117–119.

⁴ É de LÓPEZ o registro de que também no campo dos direitos fundamentais de desenvolvimento progressivo ganhará relevância a função administrativa, posto que a atuação legislativa necessariamente se vai valer de cláusulas abertas, o que deixa um espaço aberto à função administrativa para sua implementação, espaço esse onde se vão combinar eficácia jurídica com eficácia real (LÓPEZ, Maria Roberto Molena. *Transformación de la función administrativa*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2005, p. 113).

⁵ BELTRÁN VILLALVA, Miguel. *La acción pública en el régimen democrático*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 117.

referida atuação garantística. A ideia central é de que a teorização quanto aos deveres de agir do Estado se revelará ociosa sem o olhar voltado à associação dos meios necessários através dos diplomas legislativos cuja deliberação e execução traduzem, no plano da realidade, as escolhas alocativas empreendidas pelo Poder Público.

O sistema orçamentário durante muito tempo se viu negligenciado, tratado como matéria menor, quase que estranha ao campo de cogitação do direito. Esse estado de negligência teórica começa a se reverter a partir da crise fiscal nas décadas de 80 e 90, figurando como símbolo mais vivaz dessa nova tendência, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. De outro lado – e agora, já associado aos direitos fundamentais, sua dimensão objetiva e a função administrativa de concretização – a matéria penetrou no campo do debate judicial, associada aos argumentos de escassez de recursos como cláusula de bloqueio a possíveis condenações judiciais a serem impostas ao Estado.

A oportunidade de lançar-se o foco no orçamento foi pioneiramente destacada no cenário nacional por VILLELA SOUTO.⁶

O orçamento, outrora tratado como principal documento da intervenção do Estado na Economia e centro da política pública, passou a merecer absoluto descrédito. Antes era visto como “terra de ninguém”, já que, em função da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, apenas “o Rei” tinha sobre ele o domínio. A era do neoconstitucionalismo transformou-o num “espaço aberto”, em que “todo mundo pede e faz o que quer”.

Se a advertência já se revelava à sua ocasião mais do que pertinente, o quadro só se veio a agravar com o recrudescimento da tese de viabilidade do controle judicial de políticas públicas, nisso se incluindo a também possibilidade de determinar o Judiciário o remanejamento de recursos orçamentários necessários ao cumprimento da prestação jurisdicional conferida. Assim, afirma-se no âmbito da jurisdição, não só que a ausência de previsão específica para a realização desta ou daquela despesa não é relevante como elemento construtivo da decisão judicial, mas também que esta última pode ter por objeto especificamente a reconfiguração da decisão democrática havida no âmbito do processo deliberativo que tenha por objeto os instrumentos orçamentários.

É preciso reconhecer que a incorporação sistêmica do novo paradigma da centralidade da pessoa, se dá através de sucessivas ondas de ampliação temática, integrando aos diversos atores envolvidos nesse desafio. É no processo expansivo de

⁶ VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. Neoconstitucionalismo e controle de políticas públicas. *Revista de Direito Público da Economia*, v. 17, p. 143-164, 2007.

reflexão que ganham lugar o estudo das implicações entre função administrativa e orçamento, na efetividade dos direitos fundamentais. Nessa mesma trajetória é que se seguirá, a partir da advertência acima transcrita, recuperando a perspectiva de relevância dos instrumentos orçamentários, associando-os não a um mero registro de contas, mas à expressão financeira da função administrativa, verdadeira condição de viabilidade de seu desenvolvimento numa perspectiva comprometida com a dignidade da pessoa.

2. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E ORÇAMENTO – UM OLHAR AINDA NOS TRABALHOS CONSTITUINTES

Não obstante a passagem de já 26 anos de promulgação da Carta de Outubro, importante trazer do cenário político do momento de sua cunhagem dados que contribuem à compreensão do conteúdo de que ela se revestiu – especialmente de certa assincronia entre seus compromissos fundamentais e a estrutura orçamentária que dá suporte ao desenho e desenvolvimento da função administrativa.

O processo constituinte nacional, como se sabe, não se viu antecedido de um movimento revolucionário, ou de uma estratégia mais radical de tomada de poder; ao contrário, traduziu um momento de conciliação entre instituições despidas de legitimidade democrática (como o próprio Executivo na sua forma de provimento à época)⁷ às quais se admitia o desenvolvimento de funções provisórias necessárias à transição para a futura democracia; e ainda instituições que inobstante limitadas pelo autoritarismo ainda vigente, lograram legitimação pelo apoio e voto popular especialmente para assento no Congresso, e que se reputava igualmente indispensáveis à consolidação democrática.⁸

A redemocratização negociada, por sua vez, envolvia a convivência de forças de conservação e de renovação – e esse mesmo quadro se fez reproduzir nos trabalhos de elaboração da nova Carta Fundamental. Negociar, naquele momento, era a palavra de ordem, e esse processo de convencimento por vezes se via bloqueado pela natureza mesmo das forças então representadas no Parlamento. Nesse contexto, a estratégia dos constituintes alinhados com a transformação centrou foco na enunciação de direitos

⁷ É de se ter em conta que o Presidente da República em exercício por ocasião dos trabalhos constituintes – José Sarney – sucedia a Tancredo Neves, que faleceu antes mesmo da posse, depois de uma eleição fruto não do voto direto e universal, mas resultado de um então já moribundo colégio eleitoral remanescente do período de exceção.

⁸ LOPES, Julio Aurélio Vianna. *A carta da democracia*. O processo constituinte da ordem pública de 1988. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008, p. 26.

fundamentais⁹ – do que decorreria um compromisso, ainda que revestido de baixa densidade, com uma agenda de mudanças que se acreditava então poderia ser desenvolvida posteriormente, no exercício da função legislativa ordinária.

Se essa tática se revelou eficiente para assegurar passos importantes numa agenda progressista,¹⁰ não é menos verdade que ela permitia a opção pela enunciação de direitos muito longe de uma perfeita compreensão quanto a seu alcance, seus possíveis destinatários, mecanismos de concretização e, sobretudo, custo e critérios de distribuição.¹¹ Também esse exercício de detalhamento das escolhas alocativas associadas ao efetivo conteúdo de cada qual dos direitos revestidos de jusfundamentalidade se acreditava pudesse se dar ao longo do viver constituição, e no foro próprio ao debate, qual seja, o poder legislativo, reforçado no que toca à sua legitimação, por um também expressivo conjunto de preceitos orientados à participação social.¹²

Integrava ainda a arquitetura desse Estado em construção, o fortalecimento de outras estruturas de poder que se imaginava coadjuvassem na busca da efetividade dos compromissos constitucionais – têm-se então um notável robustecimento do Ministério Público, da Advocacia Pública e demais funções essenciais à Justiça, das Cortes de Contas, e ainda, do Judiciário. Observe-se que em todas essas estruturas formais de poder, tem-se a afirmação de sua importância institucional no jogo de forças não só através da definição das respectivas competências, mas também pela via da garantia da respectiva autonomia administrativa e orçamentária.

⁹ WERNECK VIANNA, Luiz. O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. in R. G. Oliven et alii (orgs.), *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo, Hucitec/Anpocs/Fundação Ford, 2008. É do mesmo autor a explicitação de que, se do lado da mudança, os direitos fundamentais se afiguravam como um mecanismo transformador, sob o prisma das forças de conservação, o que imperava era o descrédito nessa estratégia, que parecia se resumir na enunciação de um *wishful thought* não revestido de eficácia.

¹⁰ Vale mencionar a título de ilustração, a inclusão de um elenco de direitos fundamentais sociais, a subordinação da propriedade à sua função social, a universalização do direito à saúde e à seguridade, dentre tantos outros.

¹¹ Embora o discurso recorrente – especialmente no tema de efetividade dos direitos fundamentais sociais – seja o do custo dos direitos, fato é que a questão principal envolve não só o financiamento desses direitos, mas os critérios de distribuição desse mesmo custeio. É de BENTO a observação de que o verdadeiro impasse financeiro associado à crise do *welfare* envolve não propriamente limites econômicos para o volume das despesas públicas, mas o grau de socialização da riqueza que a sociedade está disposta a suportar (BENTO, Leonardo Valles. *Governança, governabilidade e reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri: Manole, 2003, p. 59).

¹² A realidade, todavia evidenciou uma certa inapetência de parte do Poder Legislativo no enfrentamento dessa densificação dos direitos fundamentais – especialmente quando eles envolvem escolhas alocativas de recursos mais expressivos. O resultado foi um redirecionamento das expectativas sociais, não ao Legislativo – originalmente identificado como a arena de solução desses conflitos – mas sim ao Judiciário no fenômeno da judicialização da vida e da política, com os inevitáveis reflexos, decorrente do cumprimento de ordens judiciais, no sistema de planejamento e execução orçamentária.

Finalmente, arrematando a obra em progresso, investiu a constituinte na participação popular que, combinando democracia representativa com democracia direta, permitiria o acompanhamento da fidelidade de parte das estruturas formais de poder aos propósitos traçados na Carta Fundamental. Essa participação, que no desenho constitucional se espraiava da iniciativa popular de leis (art. 61, *caput* e §2º CF) à consagração de direitos de reclamação dos usuários de serviços públicos (art. 37, §3º CF), ainda hoje enfrenta os impactos da ausência do exercício da cidadania participativa e da cultura de resistência das próprias estruturas formais de poder, que mantém uma firme convicção, tanto na bondade intrínseca da visibilidade das práticas dos demais órgãos, quanto da maldade intrínseca da tentativa de lançar, no interior de suas próprias fronteiras, essa mesma transparência.

O modelo se construiu a partir da premissa de que frustrada a expectativa de desenvolvimento dos direitos fundamentais pelo caminho legislativo, as demais estruturas de controle do poder se pudessem movimentar, de ofício ou por provocação da cidadania, assegurando esses mesmos direitos no âmbito das respectivas atribuições, restando ao Judiciário, sempre, a intervenção final na composição do litígio estabelecido.

Ocorre que a aposta constituinte no futuro, na revelação do amadurecimento das pautas de prioridade da própria sociedade pela via da atividade legislativa, deixou de ter seu devido reflexo na disciplina constitucional do instrumento clássico de viabilização do financiamento da função administrativa, qual seja, o orçamento público. O foco na criação de deveres de agir para o Estado, decorrentes da chamada dimensão objetiva dos direitos fundamentais, não mereceu o devido reflexo na estrutura de planejamento e custeio das atividades estatais.

É certo que a Carta de 1988 avança em alguns aspectos, instituindo o plano plurianual como aplicável a toda a atividade financeira do Estado,¹³ criando ainda a chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias como mecanismo que empreende à relação entre o instrumento de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual, e explicitando detalhadamente quais as condutas sejam vedadas – sob o prisma de gestão da atividade financeira – aos agentes públicos.¹⁴ Todavia, no plano do reforço recíproco de compromissos, entre os deveres de agir assinalados ao Estado e o suporte financeiro para essas mesmas condutas, pouco se avançou.

¹³ O texto da Carta de 1967, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 1/69 aludia a orçamento plurianual tão somente no que toca às despesas relacionadas a investimentos (art. 62, §3º e 63).

¹⁴ O elenco de vedações hoje contido no art. 167 da CF é muito mais detalhado que as cláusulas restritivas enunciadas no art. 62 da Constituição de 1967.

Não houve no momento constituinte a preocupação com o estabelecimento de um sistema autorreferenciado, de deveres e meios postos à Administração; ao contrário, a ênfase se dá nos deveres, sem a correspondente sustentação nos meios de financiamento. Se esse descompasso já se podia antever na origem da Carta de Outubro, ele só se aprofunda com o desenvolvimento crescente da doutrina dos direitos fundamentais e as exigências relacionadas à sua máxima efetividade, com a incorporação da já mencionada dimensão objetiva. Mais recentemente, também a atribuição ao Estado dos deveres de proteção envolverá novos espectros de atuação do Poder Público, e conseqüentemente, inversão de recursos.

Várias são as explicações que se pode apontar para esse fenômeno. Primeira delas diz respeito às próprias dificuldades em incorporar aos clássicos instrumentos de planejamento, os efeitos de um conjunto de deveres e compromissos associados ao Poder Público, cujo alcance ainda não se tem perfeitamente delineado. Incluindo no texto “acordos constitucionais” sem a correspondente teorização quanto ao seu conteúdo¹⁵, Como incorporar essa multiplicidade de deveres de agir do Estado classificados na vasta categoria direitos fundamentais, ainda crivados de indeterminações conteudísticas, a instrumentos que, por natureza, buscam uma prospectiva revestida de precisão numérica, matemática?

A par disso, é de se ter em conta – sob a perspectiva histórica – a baixa cultura orçamentária do país na década de 80, posto que ainda restavam frescos na memória os efeitos negativos de uma economia altamente inflacionária sobre um instrumento de planejamento que tinha como única ferramenta a formulação de uma estimativa de receita e autorização de despesa.¹⁶ Se irrealis se tornavam os números, diante da força corrosiva da inflação acelerada, quase fantasioso se apresentava também o planejamento em cenário de absoluta instabilidade econômica. Com isso o sistema orçamentário se punha mais como o cumprimento de um requisito burocrático do que como um real instrumento de

¹⁵ É de Sunstein o apontamento de que a inclusão no texto constitucional de temas sobre os quais haja acordo quanto à sua relevância – mas ainda insuficiente teorização quanto aos seus limites e conteúdo (SUNSTEIN, Cass. Constitutional agreements without constitutional theories. **Ratio Juris**, Vol. 13, Nº 1, March 2000, p. 117-130). No mesmo sentido, Dixon, Rosalind and Ginsburg, Tom, Deciding Not to Decide: Deferral in Constitutional Design (2011). **International Journal of Constitutional Law**, Vol. 9, Nos. 3/4, 2011; U of Chicago, Public Law Working Paper No. 389. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2085011>.

¹⁶ Um processo inflacionário acelerado, como o que se verificou no país ao longo da década de 80, transformava os instrumentos de programação orçamentárias – construídos a partir de maio/junho de um ano, para vigor no exercício subsequente – em verdadeiras peças de ficção, sem maior relação com o cenário econômico real que se poria no momento de sua execução propriamente dita.

aperfeiçoamento da gestão pública – pelo que não mereceu a sua disciplina constitucional original, maiores cogitações.

Tenha-se ainda em mente que já naquela época vivia o País os efeitos do chamado presidencialismo de coalizão, em que a pulverização das representações partidárias e as dificuldades na formação de uma maioria em favor do Executivo transformavam a pauta de votações numa grande convocação ao convencimento individual ou dos múltiplos partidos dos méritos da proposta.¹⁷ Essa persuasão, muitas vezes envolverá como argumento, a alocação de recursos para a realização de gastos públicos que sejam particularmente relevantes para aquele Deputado ou Senador, transformando-se o orçamento em importante instrumento de negociação no jogo político. Nesse contexto, o orçamento se apresentava já no momento constituinte, como um canal de veiculação das negociações entre Executivo e Legislativo, superador das dificuldades do mencionado presidencialismo de coalizão, donde um investimento normativo em visibilidade e vinculatividade¹⁸ não parecia prioritário – para não dizer se revelava indesejável.

Por uma razão ou por outra, naquele momento de construção da ordem jurídica nacional, não se mostraram os constituintes dispostos a abrir, priorizar o sistema orçamentário como tema, parecendo mais conveniente o véu da incerteza, do que a clareza absoluta.

Se no texto original da Carta de 1988, a matéria orçamentária como um todo não mereceu maiores engenharia criativa, é de se assinalar de outro lado, que a pressão de gastos relacionada à efetividade dos direitos fundamentais culminou por se refletir no texto, trazendo a ela alterações materializadas por Emendas Constitucionais diversas, com a criação de mecanismos de financiamento dessas mesmas mandatárias ações estatais. Assim, da vinculação de recursos à função saúde, à criação de FUNDEF e FUNDEB, passando ainda pela autorização constitucional à instituição do Fundo de Combate à

¹⁷ A literatura especializada no tema aponta o escândalo dos *anões do orçamento* como um divisor de águas no que toca à neutralização da força individual de parlamentares ou da Relatoria da Comissão de Orçamento na alocação de recursos (consulte-se FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Política orçamentária e presidencialismo de coalizão*, Rio de Janeiro: FGV Editora e Konrad Adenauer Stiftung, 2008, p. 51). As condutas patológicas à época identificadas resultaram na edição da Resolução nº 2/95 – CN, posteriormente substituída pela Resolução nº 1/2001, que disciplina o mecanismo de funcionamento da comissão mista permanente de Deputados e Senadores prevista no art. 166, §1º da CF, adotando estratégias de prevenção ao desvio como a garantia da representação partidária, relatorias setoriais e outros mecanismos.

¹⁸ Aqui não se usa a expressão vinculatividade no seu sentido estrito – do sistema orçamentário impositivo – mas sim aquele que, por expressar os já mencionados programas de ação, criam um compromisso verdadeiramente ético de concretização.

Pobreza; todas essas são intervenções supervenientes à Carta de Outubro que refletiam a insuficiência do modelo constitucional original de disciplina das finanças públicas¹⁹.

3. TRÍADE ORÇAMENTÁRIA E OS VETORES DE MUDANÇA NA CULTURA DE REALIZAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA

Incorporar a ideia matriz da centralidade da pessoa, e os compromissos que disso decorrem – como já se assinalou nesse trabalho – é projeto que exige especial atenção na sua dimensão operativa, em que essas afirmações teóricas encontram concretização.

É no plano da função administrativa, portanto, que a conciliação entre deveres de agir relacionados à dimensão objetiva dos direitos fundamentais e a escassez de recursos haverá de se pôr, determinando a formulação de escolhas alocativas segundo a pauta de prioridade constitucional, escolhas essas que se traduzirão em programas de agir da Administração que se identificam como políticas públicas.²⁰ Estas, por sua vez, se constituem etapa do desenvolvimento da função administrativa envolverá sempre necessariamente a inversão de recursos, donde esse mesmo curso de ação haverá de encontrar tradução no sistema próprio de gestão de recursos públicos, a saber, a tríade orçamentária contida no art. 165 CF.

Observe-se que é dúplice a função do sistema orçamentário: de um lado, ela dá o indispensável suporte aos programas de agir, aproximando-os do campo da eficácia real (como é de se desejar em matéria de direitos fundamentais). De outro lado, é a enunciação da face orçamentária desse planejamento que permitirá o controle em relação ao cumprimento efetivo desses mesmos projetos de ação.

Some-se a esse cenário, a consagração da ideia da eficiência como vetor imponível à Administração, seja por força de expressa cláusula constitucional trazida à luz pela Emenda nº 19, seja pelo reconhecimento de que esse mesmo signo se revela em tempos de administração pós-moderna, indispensável à legitimidade do agir estatal. Do Estado se

¹⁹ Para uma demonstração empírica de que o tema do financiamento das ações estatais culminou por se revelar o maior determinante de emendas constitucionais, consulte-se VALLE, Vanice Regina Lírio do Valle . Transição política e construtivismo constitucional: uma análise empírica das emendas constitucionais brasileiras. *in*: CAMARGO, Margarida Maria Lacombe; LOIS, Cecília Caballero; MARQUES, Gabriel Lima. (Org.). **Democracia e jurisdição: novas configurações brasileiras**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Imo's Graf. e Ed., 2013, v. , p. 331-360.

²⁰ Desenvolvendo a afirmação da existência de um dever constitucional à orientação do agir estatal concretizador de seus deveres relacionados à dimensão objetiva dos direitos fundamentais por intermédio de políticas públicas, consulte-se VALLE, Vanice Regina Lírio do Valle . Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial. Belo Horizonte: Editora Forum, 2009.

exige agora não mais a efetivação do gasto público especificamente autorizado – como se tinha na lógica do orçamento clássico, voltado exclusivamente ao controle dos elementos de despesa –, mas a concretização de planos de ação estatal orientados ao cumprimento de seus compromissos finalísticos, tudo pautado pelo signo da eficiência como elemento legitimador.

A autorização para dispêndio de recursos deixa de se apresentar como um fim em si mesmo, ou como uma cláusula de contenção de gasto sem a correspondente cobertura financeira; esse passa a ser elemento ancilar ao sistema orçamentário – e essa mudança de perspectiva não encontrou repercussão ainda na correspondente compreensão teórica ou mesmo na estrutura normativa infraconstitucional.²¹

Completa esse quadro de inovações a consciência de que aquilo que se revela instrumento orientador de uma avaliação de eficiência, a saber, os instrumentos orçamentários de planejamento, há de ser necessariamente aberto à visibilidade, sem o que, perde-se o potencial em favor do controle (interno, externo ou social) dessa boa prática. Tenha-se em conta que a visibilidade de que aqui se cogita é aquela comprometida com um fluxo consistente de informações úteis, tempestivas e compreensíveis às diversas instâncias de controle que possam ter interesse no tema orçamentário e seus desdobramentos.²²

Essa reconfiguração dos instrumentos de planejamento orçamentário exige sobretudo uma reformulação da própria cultura orçamentária que ainda hoje se vê alvo fácil de relevantes fatores de constrição, seja quando se vê o processo sob o prisma da Administração, seja quando ele é percebido pela ótica da cidadania.

Urge resgatar a compreensão de que orçamento, como instrumento de planificação do agir estatal, há de guardar essa relação de dependência recíproca com as políticas públicas correspondentes – e por essa razão (e não por nenhuma outra), há de determinar uma autovinculação em relação à Administração Pública. Esse não será, todavia, um processo livre de dificuldades.

3.1 – Fatores de bloqueio, sob o prisma do estado, a uma cultura orçamentária democrática

²¹ A própria Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal – sempre apontada (com justiça) como uma conquista no campo da gestão fiscal, transparece ainda uma lógica predominantemente economicista, de equilíbrio de gastos, sem o estabelecimento da necessária correlação entre os gastos cogitados nos instrumentos orçamentários, e os instrumentos de planejamento do agir estatal identificados como políticas públicas.

²² No tema, consulte-se da autora texto anterior: *Transparência e governança: novas vertentes legitimadoras do agir do poder.* in *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, nº 38, maio/2008, Ano XXV, p. 25–27.

Sob o ponto de vista do Estado, a existência de grupos de interesse organizados – que exercem, com mais ou menos clareza, sua intercessão sobre a construção orçamentária – revela-se um importante elemento de constrição, na medida em que “...leva à perpetuação das práticas do incrementalismo e da inércia na elaboração orçamentária...”.²³ Significa dizer, o desenho de repartição de recursos entre as unidades orçamentárias tende a se repetir sem uma reflexão mais profunda, com o eventual incremento correspondente meramente à correspectiva previsão de aumento de receitas. Uma abertura, de outro lado, à dimensão do resultado e da eficiência, é prática que entra em linha de contraste com esse mesmo incrementalismo e inércia, na medida em que expressa uma orientação no sentido da avaliação crítica permanente dos programas e ações em curso, ainda que disso decorra a recomendação de uma mudança radical nas políticas públicas até então em execução. Inércia e eficiência se constituem antítese em quase qualquer área do conhecimento, e a seara orçamentária, nesse particular, não se revela diferente.

Tenha-se ainda em conta que incidem também sobre a cultura orçamentária na perspectiva do Estado vários conflitos afetos à pressão por gastos. O primeiro deles, a rigor, é inerente às próprias contradições da democracia, e tem identificação com precisão cirúrgica enunciada por SANTOS:²⁴

O que cada cidadão deseja como soberano (o governo de que é elemento constitutivo) – a saber, impostos com que financiar a produção dos bens públicos, redistribuição de renda com o objetivo de minimizar desigualdades, etc., – esse mesmo cidadão repudia como súdito, pois, nesta capacidade, deseja pagar o mínimo de impostos, desaprova egoisticamente ver sua renda diminuída em benefícios de quem quer que seja, etc. E o que aspira como súdito – subsídios especiais, isenções tributárias, etc. – é para ele inaceitável, em sua capacidade de soberano, como programa de um governo universalista.

Já no equilíbrio entre fontes e gastos, o conflito democrático se instala, e exige um balanceamento persuasivo nem sempre fácil, e que no mais das vezes passa longe da percepção da cidadania como um todo, que vê sempre na carga tributária uma indevida

²³ LUQUE, Carlos A.; CRUZ, Hélio N.; AMARAL, Cicely M.; BENDER, Siegfried e SANTOS, Paulo M. dos. O processo orçamentário e a apuração de custos de produtos e serviços no setor público no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, nº 39 (3), jul-set 2008, p. 309–331.

²⁴ SANTOS, Walderley Guilherme. *O paradoxo de Rousseau: uma interpretação democrática da vontade geral*. Rio de Janeiro: Rocco, 2007, p. 73.

apropriação de riqueza empreendida por um Estado despido de maior sensibilidade para com as necessidades que são específicas desse mesmo cidadão.

Adentrando ao campo mais específico do dispêndio, têm-se uma segunda zona de conflito associada à permanente pressão para gastos além da capacidade de sustentação oferecida por sua base de arrecadação – o “*problema do uso de recursos comuns*”.²⁵ Significa dizer, para que execute, o orçamento se apresenta como um todo disponível – ou que ao menos em tese, deveria estar a seu alcance. Os recursos se observa com a visão do todo, e os gastos, com a visão de parte – o que induz a uma percepção irreal de que os recursos sim, existem; só não estão ao alcance. Observe-se que essa pressão se verifica, seja ao longo do processo legislativo de deliberação orçamentária, com a atuação dos diversos interessados nas escolhas alocativas que ali acontecem, seja no momento de sua execução, quando a disputa envolverá por vezes interesses conflitantes no seio do próprio governo na disputa pelos recursos sempre escassos.

O problema cresce em dimensão quando se tem em conta as próprias limitações inerentes à orçamentação, que tem o volume total de gastos e ingressos hoje fortemente determinado por considerações macroeconômicas, que fixam verdadeiramente um teto global a demandas concorrentes.²⁶ A dificuldade residirá na promoção do equilíbrio entre os diversos competidores a uma mesma fatia de gastos, e ainda os imperativos de solução dessa competição a partir de uma ótica de gestão fiscal responsável.²⁷

Finalmente, milita em desfavor de uma cultura orçamentária mais transparente, ainda numa perspectiva do próprio Estado, a conveniência em se preservar na execução orçamentária – momento da vida financeira do Estado reservado exclusivamente ao juízo decisório do Executivo – instrumentos de flexibilização dos parâmetros legislativos anteriormente estabelecidos no exercício deliberativo democrático. É por intermédio dos conhecidos créditos suplementares que as deliberações havidas no Parlamento são reconfiguradas segundo as prioridades de um só dos agentes constitucionalmente indicados à formulação da estratégia de alocação de recursos – e mais uma vez, o caráter democrático

²⁵ LUQUE, Carlos A.; CRUZ, Hélio N.; AMARAL, Cicely M.; BENDER, Siegfried e SANTOS, Paulo M. dos. O processo orçamentário ... p. 311.

²⁶ BELTRÁN VILLALVA, Miguel. *La acción pública en el régimen democrático*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 144–145.

²⁷ Evidência mais palpável do triunfo de uma mentalidade de gestão fiscal responsável é a ausência de modificações, até a data em que se escreve o presente artigo, no texto da Lei Complementar 101/00, que depois de fortes críticas por ocasião de sua promulgação culminou por se afirmar como parâmetro legislativo relevante ao equilíbrio de contas das entidades federadas – condição *sine qua non* para o desenvolvimento por parte desses mesmos atores de seus misteres constitucionais.

em sentido amplo do processo orçamentário se tem por descaracterizado com forte concentração de poder em favor do Executivo.

Cabe aqui um parêntese. A transferência de recursos de uma destinação para outra por intermédio da figura dos créditos suplementares é sim, na sua ponta final de execução, uma decisão do Chefe do Poder Executivo. Todavia, não se pode perder de perspectiva que o uso dos créditos suplementares reclama autorização legislativa. Significa dizer que antes da reconfiguração ao orçamento empreendida pelo Chefe do Poder Executivo, deu-se a aprovação pelo Parlamento dessa possibilidade em favor daquele primeiro. Assim, o que se vê é que a Casa de Leis, a rigor, não pretende se ver constricta pela sua própria deliberação – e autoriza o Chefe do Poder Executivo a remanejar recursos, prerrogativa essa que facilitará depois o atendimento a reivindicações individuais deste ou daquele parlamentar. Cuida-se portanto de “dança de passo marcado”, onde ambas as partes envolvidas se beneficiam da margem de remanejamento de recursos.

Não é ocioso para a compreensão das patologias no campo da ação orçamentária – e de seus prejuízos para o atendimento à dimensão objetiva dos direitos fundamentais, e mais ainda, para o desenvolvimento da função administrativa – a nota relacionada também ao empobrecimento da participação do Congresso Nacional dos últimos anos. Isso porque, inobstante os critérios formais de reserva de competência em favor do Legislativo na formação de vontade em tema de gastos públicos, outras estratégias têm sido desenvolvidas pelo Executivo no sentido de dessubstancializar a participação do Parlamento nessa especial deliberação, sendo útil a síntese de SANCHES²⁸ das principais manifestações dessa mudança na correlação de forças:

a) o grande número de modificações nas leis de diretrizes orçamentárias por intermédio de medidas provisórias;²⁹ b) a crescente prevalência do Poder Executivo na definição das programações a implementar; c) a ampliação dos programas financiados por operações de crédito e o

²⁸ SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. *Revista de Informação Legislativa*, Ano 35, nº 138, abril-junho de 1998, p. 5-23.

²⁹ Tenha-se em conta que o texto transcrito data de 1998 – anterior, portanto, à Emenda Constitucional nº 32, que acrescentando o §1º e seus incisos ao art. 62 da CF, passou a vedar a utilização de medidas provisórias para fins de alteração de planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167 §3º. A observação segue, todavia, pertinente, seja porque dá conta de uma prática desenvolvida ao longo de 10 anos e que veio a exigir emenda constitucional para sua retificação; seja porque ainda com os termos estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 32, o uso de medidas provisórias em matéria orçamentária seguiu ocorrendo, fundado na ressalva do art. 167 §3º CF, até a recente censura de parte do STF havida nos autos das Medidas Cautelares em ADIs nº 4048, Rel. o Min. Gilmar Mendes, e nº 4049, Rel. o Min. Carlos Britto, em relação aos abusos na classificação como especiais, de créditos orçamentários abertos por intermédio de medida provisória destinados ao enfrentamento, em verdade, de despesas absolutamente ordinárias.

crescimento das respectivas contrapartidas; d) as limitações ao âmbito e valor das emendas dos parlamentares; e) a ênfase na obtenção de maiores alocações em favor das unidades federativas ao invés de nos empreendimentos estratégicos para todo o País; f) a criação de rotinas com ênfase na melhoria dos processos ao invés de na qualidade das decisões; g) as limitadas preocupações com o acompanhamento e avaliação dos resultados.

Fato novo nesse cenário é, decerto, a promulgação da Emenda Constitucional 86, que torna obrigatória a execução orçamentária nas condições ali regradadas, onde se tem o Legislativo buscando reforçar seu papel na condução da efetiva aplicação dos recursos públicos. A iniciativa se revela, todavia, por demais recente para permitir qualquer avaliação.

Urge portanto integrar à pauta de mudanças culturais uma recuperação do caráter democrático do processo orçamentário (legislativo, e de execução) no sentido mais substantivo da expressão, cujo signo decorra não só da participação formal da instância organizacional composta a partir do critério censitário, mas também da efetiva deliberação informada nas escolhas alocativas manifestas por parlamentares e ordenadores de despesas no que toca ao orçamento público.

3.2 – Fatores de bloqueio, sob o prisma da cidadania, à democratização da deliberação e execução orçamentária

Na visão da cidadania, de outro lado, o sentimento é de impotência coletiva³⁰; de que há temas em relação aos quais a nossa capacidade de interferência efetiva é extremamente reduzida – e dentre eles despontam os obscuros caminhos da deliberação orçamentária.³¹

³⁰ A expressão de é BAUMAN, apontando justamente um paradoxo entre o sentimento de que não existem mais grandes liberdades a serem conquistadas, mas que de outro lado predomina hoje uma grande impotência no que toca à intervenção efetiva no enfrentamento das questões coletivas (BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000, p. 10).

³¹ É certo que nessa matéria sobressai como insistente contradita a esse sentimento de descrédito, a experiência do orçamento participativo que, em que pese o debate quanto a seu efetivo êxito, sem sombra de dúvida envolve algum nível de participação em tema que normalmente é restrito à tecnocracia ou aos (poucos) políticos mais versados na matéria. No tema, empreendendo a análise da experiência sobre perspectivas distintas – respectivamente, de sua capacidade de adesão à tributação, e de sua circularidade como experiência institucional – consulte-se BAQUERO, Marcello e SCHNEIDER, Aaron. Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre, *in Opinião Pública*, v. XI, nº 1, março/2005, p. 94-127 e WAMPLER, Brian. A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *in Opinião Pública*, v. 14, nº 1, junho/2008, p. 65-95.

A par disso, não resta consolidada dentre a cidadania a associação inequívoca entre orçamento e ação pública. Dessa forma, não é incomum que a mobilização social em torno de uma determinada iniciativa não se veja acompanhada do respectivo suprimento de cobertura orçamentária, a partir de uma equívoca impressão de desimportância daquela matéria. O resultado é a inviabilização da iniciativa muitas vezes por ausência de fonte de financiamento e um crescente sentimento de frustração em relação às potencialidades reais de uma participação social mais efetiva nas escolhas públicas.

Se o tema se transporta para a provocação principal desse texto – as implicações entre função administrativa e efetividade de direitos fundamentais – o alijamento da sociedade importa em esvaziar as possibilidades de debate em relação àquilo que o texto constituinte, estrategicamente, delegou à atuação legislativa ordinária, a saber, a configuração precisa do conteúdo dos direitos. Ora, é no campo do orçamento, como reflexo financeiro dos planos de ação estatal que se terá a tradução das escolhas relacionadas ao atendimento a direitos fundamentais, opções essas que se veem, por sua vez, marcadas pelo traço da mutabilidade.³² Abdicar da participação como mecanismo legitimador dessas mesmas preferências, seja na sua formulação originária, seja na sua reconfiguração decorrente da abertura à mudança que lhes é inerente implica o empobrecimento do processo de escolha pública, dificultado pela escassez de recursos e pelos interesses múltiplos representados nas sociedades pós-modernas.

Fato é que dessa conjugação entre pretensão ao monopólio da atividade de orçamentação de parte daqueles que lutam no processo legislativo ou na execução da Lei de Meios, pela destinação em seu favor desses mesmos recursos e cidadania ausente ou desencantada, resulta um sistema orçamentário pouco afeito à abertura democrática e, portanto, com alto risco de distanciamento entre decisão financeira e interesse público.

Tenha-se ainda em conta que os tempos são de valorização da governança como forma de direção social³³, apresentando-se o governo (idealmente) como o elemento nuclear de uma rede de interações, interdependências e cooperações que hão de ter lugar entre atores governamentais, mas também aqueles originários das organizações privadas e sociais. Nesse contexto, a confiabilidade dos instrumentos orçamentários de planejamento do agir estatal assume importância capital no sentido de gerar atratividade à participação na governança, desses mesmos atores não governamentais, cuja colaboração se repute útil

³² CALABRESI, Guido e BOBBIT, Philip. *Tragic choices*, The conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources. New York: W. W. Norton & Company, [s/a] p. 19.

³³ VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito Fundamental a boa administração e governança*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

à direção dos rumos da sociedade.³⁴ Afinal, se o convite originário do Estado se volta à construção de relações de articulação de esforços, é preciso que o parceiro tenha por claro e controlável aquilo que o Poder Público se propõe executar nessa associação de forças – especialmente, os recursos que se veem efetivamente afetos a essa mesma destinação.

Mudança de cultura orçamentária se constitui esforço assinalado ao Estado, que há de se iniciar pela abertura à realidade, à experiência concreta, “...*actitudes básicas del talante ético desde el que deben construirse las nuevas políticas públicas*”.³⁵ É a análise da prática orçamentária comprometida com essa mesma realidade – seja no seu braço de concepção, seja no de execução – que permitirá a formulação de novas propostas que permitam corrigir e retificar aquelas características do sistema orçamentário que se revelem ainda hoje a serviço de outros propósitos, que não os de viabilização do adequado cumprimento pelo Estado dos deveres que para ele decorrem da dimensão objetiva dos direitos fundamentais.

4. Orçamento público, tensão inerente entre rigidez e flexibilidade

Localizada a estrutura constitucional do orçamento público na sua dimensão histórica e de funcionamento como prática política – tudo isso como vetores a favorecer a compreensão de sua moldura jurídica de atuação – urge superar um outro questionamento atinente à tensão permanente na matéria, entre rigidez e flexibilidade.

Em tempos de crise de representação, a resposta instintiva que se apresenta às deficiências de estrutura e funcionamento do sistema orçamentário parece ser uma crescente parametrização normativa dessa mesma disciplina.³⁶ Tal diagnose do problema soa inteiramente identificada com a tradição da chamada hiperjuridicidade,³⁷ a saber, um hiperdimensionamento do legalismo na cultura da ação pública que passa a se fechar em considerações atinentes à correção jurídica de sua atuação, sem maior abertura às demais variáveis que presidirão uma avaliação quanto à própria eficiência dessa atuação.

³⁴ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE, 2006.

³⁵ RODRÍGUEZ–ARANA MUNÓZ, Jaime. *El buen Gobierno y la buena administración de instituciones públicas*. Adaptado a la Ley 5/2006, de 10 de abril. Navarra, Editorial Aranzadi, 2006, p. 27.

³⁶ Registre-se que o estabelecimento de distintos graus de vinculatividades aos instrumentos orçamentários é proposta que já se viu apresentada no Poder Legislativo várias vezes, valendo citar a PEC nº 22/2000 originária do Senado, de autoria do Senador Antonio Carlos Magalhães, e mais recentemente, na Câmara dos Deputados, dentre outras, as PECs 385/2005 e 281/2008.

³⁷ BELTRÁN VILLALVA, Miguel. *La acción pública en el régimen democrático*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 30.

A trajetória do incremento da rigidez orçamentária – como suposta garantia, por sua vez, da concretização das políticas públicas, servientes que são dos direitos fundamentais – deixa de ter em conta a própria dinâmica desses mesmos direitos, cuja configuração envolve, necessariamente, uma maior interatividade na relação com os cidadãos, seus destinatários últimos, que, como tal, hão de ver em seu favor reconhecido um papel relevante na sua configuração.

Percebidos os vícios políticos no viver do orçamento, fica ainda a impressão de que a melhor estratégia corretiva seja a rigidez, pelo que ela representa (supostamente) de favorecimento às ações de controle. Nessa linha de consideração se inserem as iniciativas já concretizadas de inclusão no texto constitucional de figuras de vinculação de gastos, como aqueles atinentes ao estabelecimento de patamares mínimos de dispêndio em educação e saúde; e ainda outras proposta de mesmo matiz, que recorrentemente se apresentam no cenário político.³⁸

Essa aproximação do problema, todavia, revela-se apressada e, a rigor, distanciada da compreensão substantiva de controle – e portanto, a pretexto de servi-lo, apequena às suas potencialidades.

A modernização do conceito em si de controle público evidencia o equívoco, como leciona DROMI:³⁹

La razón de ser del control público de las rentas y cuentas del Estado reconoce en el nuevo milenio su finalidad primaria de acreditar la legalidad, como exigencia democrática y republicana, pero también abarca otros valores como la conveniencia, la eficacia, la transparencia, la ética y la calidad de la gestión pública.

Não se teria adequadamente servido o mister de controlabilidade da ação pública – notadamente, aquele que *ex vi constitutionis*, é de ser presidida pela eficiência, funcionalmente orientada à garantia da centralidade da pessoa – pela concepção do orçamento público fundado exclusivamente em padrões de rigidez cuja lógica, a rigor, é do estabelecimento de uma espécie de presunção de adequação dos programas de ação estatal como originalmente concebidos, presunção essa que por vezes, ou não se justifica na sua origem (pelas distorções na formulação dessas mesmas políticas públicas), ou ainda vem a

³⁸ A prática administrativa, de outro lado, evidencia a fragilidade dos mecanismos de vinculação de despesas, na medida em que a classificação dos programas de ação estatal numa ou n'outra macrofunção nem sempre se revela clara – e com isso, a rigor, dá-se uma abertura para distorções em relação ao objetivo pretendido que é a garantia de um mínimo de inversão naquele segmento de atuação estatal.

³⁹ DROMI, Roberto. *Modernización del control público*. Madrid-México: Hispania Libros, 2005, p. 81.

se descaracterizar pela dinâmica que é própria aos fenômenos políticos, econômicos e sociais que se manifestam em relações de intervenção recíproca, com a função administrativa.

Um exemplo pode iluminar a compreensão do argumento. Tenha-se em conta um evento da história recente em nosso próprio país: a crise energética e o esforço de prevenção de *apagão* havida em 2001. Na ocasião, extremado o risco de desabastecimento nacional de energia elétrica, o governo federal deflagrou medidas sistemáticas – educativas e de cunho tributário – direcionadas à redução do consumo de energia elétrica, obtendo os resultados desejados de economia. O reflexo todavia foi forte nos orçamentos públicos dos Estados, pelo decréscimo absolutamente inesperado, de suas correspondentes receitas de ICMS. O exemplo é típico das indeterminações que podem pairar sobre a matéria orçamentária – na medida em que no plano das receitas, o que se tem é simples prognóstico de ingressos – e já permite afirmar que o excesso de rigidez no campo orçamentário pode comprometer a necessária flexibilidade que é de se reconhecer ao Poder Público, seja com vistas a assegurar a continuidade das ações administrativas, seja para empreender às reconfigurações que venham a ser reclamadas pelo interesse público.

Mas não é só por força das contingências a que está sujeita a execução orçamentária que é de se afastar a opção pelo enrijecimento excessivo como alternativa de solução na disciplina orçamentária. Também sob o aspecto da própria função administrativa em países ainda em desenvolvimento é de se ter em conta a necessidade de se superar a velha ótica confortadora do controle formal. Clássica a lição de GUERREIRO RAMOS:⁴⁰

A prática e os princípios administrativos do ocidente derivam de uma preocupação com controle, e por isso têm pouco valor para a administração do desenvolvimento em países subdesenvolvidos, onde há necessidade de uma administração adaptativa, capaz de incorporar constantes mudanças.

A pesquisa e teorias das ciências do comportamento permitem deduzir princípios para uma administração adaptativa, os quais devem tornar-se os objetivos dos administradores do desenvolvimento. Como exemplos de tais princípios, vale mencionar: um clima de inovação, operacionalização e compartilhamento de objetivos; combinação de planejamento (pensar) e ação (fazer); minimização de provincialismo; difusão de influência; maior tolerância para com a independência, evitar a burocratologia.

⁴⁰ GUERREIRO RAMOS, Alberto. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista de Administração Pública*, 17(1): 32-65, jan-mar 1983.

Mais ainda, se a Administração Pública do século XXI se caracteriza também pela valorização da governança na gestão, isso estará a exigir uma adaptabilidade às efetivas contribuições dos atores não governamentais, inclusive na assunção integral ou compartilhada, da execução de tarefas de interesse público, mas não estatais. Tais relações de articulação revelam-se, por definição, dinâmicas, e hão de deitar reflexos no campo dos gastos públicos, o que também está a evidenciar a inadequação do caminho da rigidez.

É certo que este tipo de proposição – que recepciona um certo grau de flexibilidade em relação ao sistema orçamentário – propõe uma segunda ordem de questões relacionadas ao equilíbrio possível estabelecer entre a referida ductilidade, e os imperativos de adequado acompanhamento da execução orçamentária. Isso porque, se o processo deliberativo em si quanto às escolhas alocativas de recursos é pouco conhecido e entendido, menos ainda o é a fase de execução destes mesmos instrumentos legislativos⁴¹, que a partir da justificativa genérica de seu caráter meramente autorizativo, muitas vezes não vem a merecer na sua execução, a efetiva afetação de recursos nominalmente cogitada.

Ainda que se reconheça que a volatilidade da própria atuação da Administração Pública exija um determinado grau de adaptabilidade dos instrumentos orçamentários, não se pode perder de perspectiva – e a advertência é de Pinto⁴² – de que o caráter marcadamente democrático da formação do orçamento público conduz à conclusão de que a sua execução deva ser preservada ao máximo, em respeito à deliberação conjunta havida entre os poderes Executivo e Legislativo. A conciliação possível está no incremento do ônus argumentativo das decisões que envolvam a reconfiguração da execução orçamentária – seja para transferência de recursos, seja para a inexecução pura e simples de programas originalmente previstos.

Nesses termos, nem os supostos benefícios ao controle, tampouco os novos desafios postos à Administração Pública justificam a aplicação de uma lógica excessivamente rígida ao sistema orçamentário – sendo de se associar, todavia, às decisões adaptativas, a indispensável justificação legitimadora. Mas como conciliar uma nova cultura que já se afirmou recomendável em matéria de concepção e execução do orçamento, com a

⁴¹ Vale aqui destacar que a dissociação entre deliberação e execução é fenômeno que não se põe só no campo orçamentário. Os que como a Autora, tiveram o privilégio de conviver e aprender com o Prof. Marcos Juruena Villela Souto, bem o sabem de sua constante referência a esse mesmo desvirtuamento no campo das contratações públicas, onde muito energia se dispende na licitação – e muito menos atenção se tem para com a execução contratual.

⁴² PINTO, Élica Graziane. *Financiamento de Direitos Fundamentais*, Políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real, Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010, p. 135.

necessária abertura à resiliência que a própria complexidade das relações sobre as quais incide a função administrativa está a recomendar?

5. Função administrativa, orçamento e participação: uma primeira aproximação normativa

Iniciou-se o presente texto com a afirmação de que o reconhecimento da jusfundamentalidade de direitos e a reconfiguração da função administrativa decorrente da uma opção por um Estado que se afirma democrático e de direito constituem a síntese dos desafios postos ao direito público no início do século XXI. A inequívoca aproximação das duas ideias se tem na feliz construção de ALLI ARANGUREN,⁴³ que afirma que o interesse público, no Estado social e democrático, se fundamenta no respeito, na potenciação e na garantia dos direitos fundamentais, disso decorrendo que o direito administrativo passa a ser entendido como um ordenamento voltado à regulação e à garantia daquilo que seja cometido ao Estado pelo Texto Constitucional.

Se essa atuação garantista – seja porque se traduz em prestações propriamente ditas, seja porque exige a estruturação de um aparato estatal apto a assegurar livremente o exercício de direitos – envolve por sua vez, a inversão de recursos, tem-se como decorrência imediata o papel central do sistema orçamentário como mecanismo constitucionalmente traçado para a distribuição desses mesmos meios de financiamento do agir estatal. É nesse contexto que se afirma a indissociação entre direitos fundamentais, garantidos que são pela função administrativa, e orçamento, como projeção financeira do desenvolvimento dessa mesma atividade, planejada nos seus destinatários, linhas de ação, metas e indicadores de desempenho no âmbito das respectivas políticas públicas.

Promovida a aludida aproximação, o que se segue como pauta reflexiva é o caminho possível de incorporar ao processo de deliberação e execução orçamentária a participação – essência mesmo da democracia. Cabe destacar que a alusão que aqui se empreende à participação não envolve exclusivamente o cidadão individualmente considerado, mas à sociedade como um todo, por seus grupos organizados de toda ordem, partidos políticos, corporações, e ainda instituições formalmente incumbidas do controle em favor dessa mesma coletividade como o Ministério Público e a Advocacia de Estado.

⁴³ ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. *Derecho administrativo y globalización*. Madrid: Thomson Civitas, 2004, p. 185-186.

Afinal, destinatário igualmente da ação estatal materializadora dos direitos fundamentais é a coletividade – donde é de se naturalizar seu próprio potencial fiscalizador.

Nem se diga que essa característica já se possa ter por prestigiada pela intervenção do órgão de representação legislativa. Afinal, já no subtítulo 3.1 destacaram-se os elementos a influírem – nem sempre de maneira favorável – no processo de construção e execução orçamentária, restando evidente que a arquitetura institucional tradicional não será capaz de, por si só, oferecer resposta aos desafios de legitimação e transparência envolvidos na tradução orçamentária dos programas de ação estatal. Mais ainda, a intervenção formal e sistêmica do órgão de deliberação legislativa se dá, ordinariamente, na elaboração em si dos instrumentos orçamentários, e depois, na aprovação das contas – diretamente pela Casa de Leis no que toca ao Chefe do Poder Executivo, ou por seu órgão auxiliar (Tribunal de Contas) no que toca às demais autoridades. Entres estes dois pontos extremos, há um conjunto de atos de execução orçamentária igualmente relevantes, cujo monitoramento pelo Legislativo é possível – mas não se insere no seu exercício ordinário de competências.

Se abertura à realidade e à incorporação de mudanças se apresentam como traços marcantes da gestão pública no século XXI, como decorrência do próprio dinamismo que pauta às relações sociais pretendidas disciplinar pela atuação estatal, resta evidente que os mecanismos atinentes ao planejamento como orientação desse mesmo agir hão de guardar essa mesma flexibilidade, como já afirmado no subtítulo 4. A contrapartida democrática dessa abertura, todavia, haverá de ser o favorecimento à participação – não como objetivo político, mas como método político,⁴⁴ compreendendo, portanto não só uma finalidade em abstrato pretendida alcançar ao final da ação política, mas sim um modo de atuação permanente do poder.

Importante consignar que essa orientação veio de ser normatizada pela aprovação da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que, empreendendo a alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal, reforçou a importância da participação em alguns segmentos da ação orçamentária, a saber: 1) no processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos mediante audiências públicas (art. 48, Parágrafo Único, I da Lei Complementar nº 101/00); 2) no plano da execução orçamentária, pela via da liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária

⁴⁴ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. *Reforma administrativa y nuevas políticas públicas*. Caracas: Editorial Sherwood, 2005, p. 39.

e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (art. 48, Parágrafo Único, II da Lei Complementar 101/00). Nem por isso se pode sustentar que a trajetória no sentido da concretização da participação que é efetivamente requerida por um estágio de finanças públicas democráticas se tenha efetivamente alcançado.

Embora os preceitos enunciados pela mencionada Lei Complementar nº 131 reforcem o comando no sentido da visibilidade dos gastos públicos,⁴⁵ fato é que as regras em comento insistem em tratar ao orçamento e às providências atinentes à sua execução como matéria dissociada das ações estatais que a tríade orçamentária viabiliza. Perdeu-se a oportunidade de reforçar o necessário vínculo de legitimação entre a providência orçamentária e as políticas públicas correspondentes – com o que, reincide o sistema normativo na fragmentação de elementos que, a rigor, guardam relação de verdadeira simbiose.

Não é ocioso registrar que a própria LRF, em sua redação inicial, inovou no trato do tema orçamentário, com a incorporação ao instrumento legislativo previsto no art. 165, II CF de elementos que transcendem à mera especificação de dispêndios. A referência se faz aos Anexos de Metas e de Riscos Fiscais, que compreendem uma explicitação de intenções e possíveis contingências que estão a orientar o planejamento, e cuja concretização haverá de determinar reflexos sobre essa mesma prospectiva⁴⁶. É certo que os mencionados anexos servem a uma lógica fiscal *stricto sensu*, diretamente relacionados ao comportamento possível de receita e despesa – mas não parece totalmente estranho a essa mesma lógica de prospectiva e prevenção que se tivesse um Anexo de Metas Sociais, com o robustecimento da correlação entre receitas e gastos cogitados e os respectivos programas de ação que orientam a cogitada inversão de recursos públicos.⁴⁷

⁴⁵ O prestígio à visibilidade dos gastos públicos como mecanismo apto a facilitar o exercício do controle social tem-se verificado em vários campos do agir administrativo, sendo ilustrativa a referência aos termos da Suspensão de Segurança nº 3902, decisão do Presidente Min. Gilmar Mendes, decisão em 08.07.2009, em que se empreendeu a requerimento do Município de São Paulo a suspensão de liminares deferidas no âmbito do Tribunal de Justiça daquele Estado, que haviam determinado a não divulgação no sítio eletrônico da Prefeitura de São Paulo de lista nominal de todos os servidores públicos municipais, qualificados por: cargos-base, cargos em comissão, remunerações brutas e unidades de lotação. Prevaleceu, na análise da Presidência, o interesse público subjacente à divulgação dos gastos públicos e correspondente monitoramento dos limites constitucionais incidentes na matéria.

⁴⁶ Consigne-se que as referidas determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal apresentam-se sim como conquistas – eis que incorporam um grau de prospectiva na gestão das finanças públicas que se revela mais do que desejável. Ainda na linha dos avanços que se pode empreender nesta seara, vale destacar que não se tem preceitualmente exigido um diálogo entre os sucessivos Anexos de Riscos, que permitam compreender porque um evento incerto antes consignado como ameaça à gestão fiscal não mais se apresente nos exercícios subsequentes.

⁴⁷ Em verdade, a proposta de explicitação de indicadores de metas sociais, exigibilidade de relatórios de gestão social e outros mecanismos de aferição do cumprimento dos deveres de agir relacionados à dimensão objetiva dos direitos fundamentais é matéria que vem sendo cogitada já em diversas iniciativas legislativas,

Outro velho vício no qual reincide a recente iniciativa legislativa (Lei Complementar nº 131/09) é no uso do conhecido mecanismo da audiência pública como suposta ferramenta de visibilidade e garantia à participação. Inobstante a disseminação das audiências públicas como instrumento por excelência de ampliação do universo de participantes da escolha pública,⁴⁸ fato é que a sua efetividade como caminho à participação social naquele sentido amplo que já se apontou no início deste subitem ainda permanece uma incógnita, seja pela abertura semântica da própria expressão, seja pela ausência de cominação à sua inobservância,⁴⁹ seja pela não vinculatividade da Administração àquilo que ali se venha a suscitar como objeção.

O instituto, apequenado na sua extensão pela manutenção de uma prática fechada às contribuições que esse mecanismo dialógico possa proporcionar, pode se apresentar mais como um recurso simbólico – que supostamente legitima a decisão que é por ele precedida – do que como um real mecanismo apto a ensejar a participação como ferramenta de aperfeiçoamento do agir administrativo. Têm-se aqui uma vez mais, uma projeção da abertura à realidade como um traço indispensável de uma administração que almeje se qualificar como boa, na lição de RODRÍGUEZ-ARANA MUNÓZ.⁵⁰ Essa abertura à realidade, por sua vez, se pretende ser substantiva, há de dialogar com os elementos de informação que se dirija à Administração, reforçando a legitimidade as escolhas que esta última empreenda.

Com erros ou com acertos, tem-se hoje preceituado o vetor da participação como garantidor da transparência na gestão fiscal – e mais ainda, a explicitação da legitimidade

que vão desde emendas constitucionais (consulte-se a PEC nº 29/2003, aprovada em primeiro turno no Senado Federal) passando ainda por projetos de lei complementar (por todos, consulte-se o PLP nº 264/2007).

⁴⁸ Do texto constitucional, sugerindo o uso das audiências públicas, extraem-se as seguintes preceituações: 1) art. 29, XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal; 2) art. 194, parágrafo único, VII – participação da comunidade nas decisões sobre a seguridade social; 3) art. 198, III – participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde; 4) art. 204, II – a participação da população através de organizações representativas na formulação de políticas de assistência social; 5) art. 225, caput – implicitamente impõe à sociedade o dever de atuar para defender e preservar o meio ambiente; 6) art. 58, parágrafo 2º, II – adoção nominal pelas comissões do Congresso Nacional, nas matérias de sua competência, de audiências públicas com entidades da sociedade civil.

⁴⁹ Consigne-se a proposta de FONSECA no sentido de que caiba aos Tribunais de Contas, no desenvolvimento de seu mister constitucional, “...exigir a comprovação de que a sociedade teve oportunidade de ser ouvida, que há no município um real incentivo à participação popular, como exige o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e que as audiências públicas previstas nessa lei e no Estatuto da Cidade foram efetivamente realizadas, como condição para a emissão de certidão negativa e aprovação das contas.” (FONSECA, Gilberto Nardi. A participação popular na administração pública. Audiências públicas na elaboração dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos municípios. *Revista de Informação Legislativa*, Ano 40, nº 160, out-dez 2003, p. 291-305.

⁵⁰ RODRÍGUEZ-ARANA MUNÓZ, Jaime. *El buen Gobierno y la buena administración de instituciones públicas*. Adaptado a la Ley 5/2006, de 10 de abril. Navarra, Editorial Aranzadi, 2006.

em favor da cidadania para promover à representação perante os Tribunais de Contas ou Ministério Público pelo descumprimento das normas constante na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A mensagem implícita a esse tipo de preceituação é da importância da disciplina orçamentária – como até aqui se veio demonstrando – na viabilização do adequado desenvolvimento da função administrativa, donde a atração e potencialização do vetor da visibilidade a essa mesma seara. A estratégia, todavia, suscita um problema clássico no campo do investir em controle social, a saber, o da dissociação entre os mecanismos institucionais de seu exercício e a prática social.⁵¹ Afinal, ainda que se tenha a previsão formal dos meios de divulgação e debate, sem a cultura de participação, a oferta remanescerá vazia, pela ausência de virtuais interessados neste desejado engajamento.

A dúvida, todavia, reside no seguinte: é possível sustentar, com um mínimo de realidade, que a participação no tema do orçamento público possa efetivamente instrumentalizar esse compartilhamento decisório legitimador das escolhas relacionadas ao espectro, dimensão e intensidade de condutas a serem desenvolvidas pela função administrativa?

6. Função administrativa, orçamento e participação: um esboço de agenda para reflexão

O argumento mais comum de crítica às potencialidades da participação social como mecanismo de compartilhamento de decisão numa perspectiva de governança – ou mesmo de controle – do desenvolvimento da função administrativa voltada ao atendimento a direitos fundamentais envolve o desinteresse da cidadania pelos temas públicos, tópico já mencionado nesse mesmo trabalho. Esse desinteresse pode determinar, ou a falta de motivação para o desenvolvimento de uma prática democrática deliberativa, ou ainda o desvirtuamento da representação social, que reivindica por vezes uma vocalização dos interesses da sociedade como um todo, em tempos não comportam mais essa pretensão unificadora.⁵²

⁵¹ BUGARIN, Maurício Soares, VIEIRA, Laércio Mendes e GARCIA, Leice Maria. *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003, p. 175.

⁵² *Apesar do fim da ditadura, algumas das organizações da sociedade civil continuaram com um discurso em que se autorrepresentaram como a voz do conjunto da sociedade. Porém, em tempos de democracia, a permanência deste discurso produz efeitos inversos, de despolitização da sociedade e de deslegitimação do Estado democrático. Por quê? Porque cria a ilusão de que a sociedade civil pode representar a sociedade*

Todavia, é de se ter em conta que lado a lado com esse dado verdadeiramente cultural, caminha a grande dificuldade que também se apresenta ao cidadão e demais estruturas sociais convidadas à participação, na compreensão e processamento das informações que lhe sejam disponibilizadas.⁵³ Fragmentação das informações, tecnicismos excessivos, ausência de uniformidade na sua apresentação, dissociação entre os dados orçamentários e as políticas públicas por eles servidas; todos esses são elementos constitutivos de uma participação social efetiva. Sobre todos – e mais grave – têm-se os problemas atinentes à assimetria das informações entre representantes e representados, e ainda, entre gestores públicos e população.

O resultado – sob o prisma do problema proposto analisar – é a incompreensão do equacionamento traduzido nos instrumentos orçamentários das relações entre escassez de recursos e aumento progressivo de demandas; e ainda o comprometimento das ações de controle que possam incidir sobre um instrumento que prima pela ausência de clareza. Essa ausência de clareza se põe igualmente em relação a boa parte das estruturas de controle como o Ministério Público e a Advocacia de Estado, pouco afeitos à matéria orçamentária, e portanto com baixa capacidade crítica em relação às informações que se lhes ofereçam.

Têm-se então reforçada uma ruptura – na verdade, irreal – entre prioridades do agir estatal traduzidas em políticas públicas, e os correspondentes meios de financiamento, estado de coisas que favorece o argumento retórico de que determinadas demandas sociais estão efetivamente contempladas (quando não encontram o suporte orçamentário-financeiro correspondente); ou ainda de que uma demanda nova não possa ser incluída no espectro de ações públicas pela ausência de recursos (que, em verdade, estão destinados a programas de ação que não guardem relação direta com o atendimento aos deveres de agir decorrentes de tutela a direitos fundamentais). A solução, de outro lado, não parece estar pura e simplesmente no descarte das considerações orçamentárias, eis que a limitação de recursos é um dado da realidade.

Nesse contexto, hão de se acirrar as tensões entre demandas sociais não respondidas (voluntariamente, ou por efetiva ausência de recursos) e decisões governamentais de priorização e alocação de recursos não reconhecidos pela sociedade como legítimas (até

“no seu conjunto”. Ora, o fundamento da vida democrática é a tensão constante entre os diferentes grupos sociais e a diversidade de instituições que procuram representá-los. (SORJ, Bernardo. Sociedade civil e política no Brasil. In SORJ, Bernardo e OLIVEIRA, Miguel Darcy. Sociedade civil e democracia na América Latina. Crise e reinvenção da política. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso; Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2007. p. 63-64)

⁵³ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 43.

porque, no mais das vezes, não conhecidas as motivações que inspiraram essa mesma distribuição. Agrava-se a crise de representação, e a solução apontada como possível no momento – controle judicial – não parece oferecer resposta a essa questão, pela sua incapacidade de avaliar à matriz de atuação da função administrativa em sua plenitude e complexidade⁵⁴.

A proposta, todavia, em tempos de gestão pública presidida pelo signo da governança, é de que a participação social venha a se converter em verdadeira fonte do direito administrativo, seja com a tradução das demandas identificadas pela sociedade e dirigidas diretamente ao Estado, seja pela proposta de soluções cuja arquitetura não tenha ainda sido concretamente enfrentada pela referida ciência. O afastamento do signo de verticalidade nas relações entre Poder Público e cidadania é de ser internalizado nas organizações pública com o reconhecimento inclusive da aptidão de aprendizado, de parte do governo, a partir da sociedade.⁵⁵

Para tanto, é preciso que as atenções se desloquem para uma nova dimensão do vetusto princípio da publicidade, renomeado de visibilidade ou transparência. Só se apresenta como efetivamente instrumental à participação social e ao controle, inclusive de legitimidade, uma concepção de publicidade que compreenda a inteligibilidade dos dados que se publiciza – e essa é de ser o próximo tema na agenda de democratização da função administrativa e suas implicações com o orçamento. É certo que a Lei 12.527/11, disciplinando o acesso às informações já expressa igualmente avanço no tema – mas também ela, especialmente em tema técnico como o é o orçamento público, não se revele suficiente a assegurar a simetria de conhecimento desejável.

Publicidade em matéria orçamentária é a garantia do acesso compreensível as decisões ali traduzidas – e para tanto, é preciso investir não só na inteligibilidade das informações que os vários sistemas de transparência hoje veiculam, mas também desenvolver esforços no campo da pedagogia das decisões administrativas e sua respectiva orçamentação. Afinal, é mais do que evidente que o simples estampar desse tipo de

⁵⁴ VALLE, Vanice Regina Lírio do Valle. Controle judicial de políticas públicas: Sobre os riscos da vitória da semântica sobre o normativo. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)*, v. 14, p. 387-408, 2013.

⁵⁵ É de AGUILAR VILLANUEVA a explicitação de que o grosso dos políticos latino-americanos e intelectuais, incluindo-se aqueles que se dedicam ao tema das políticas públicas, não tenha podido ou querido propor o estudo do problema da governança – em que pese as incapacidades e restrições diretas dos governos – porque o enfoque governamentalista de direção da sociedade nos é como uma segunda natureza, e permaneceu intocado, não obstante nossos neoliberalismos e transições democráticas. As transições democráticas significaram um referendo à concepção governamentalista de governação, e não à sua problematização. (AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE, 2006, p. 106)

informação no Diário Oficial, ou mesmo nos famosos portais de transparência não é providência suficiente a assegurar a inteligibilidade desses mesmos dados.

Só o aprofundamento dessa função educativa – de explicitação à sociedade das constrações legais e fáticas do orçamento, e de sua dinâmica de execução – permitirá o deslocamento da participação para a gênese da própria despesa pública, com o que se poderá inclusive reorientar, de forma eficaz, um programa de ação estatal mal concebido.

Mas a quem é de se reconhecer os deveres relacionados ao desenvolvimento dessa mesma função pedagógica? Parece razoável sustentar incumba à própria Administração essa iniciativa – sem prejuízo dos órgãos de controle externo e mesmo das próprias estruturas sociais, que podem reproduzir o conhecimento que já se tenha adquirido no tema. O papel da Administração Pública, todavia, ainda remanescerá central, isso porque, em última análise, a facilitação da participação e respectivo controle social reforça o signo de legitimidade da ação estatal – e esse esforço, de legitimação, em tempos de superação do velho paradigma da legalidade estrita é tarefa posta inequivocamente à própria função administrativa.⁵⁶

A visibilidade sem pedagogia mantém a participação social refém do fato consumado, e minimiza as potencialidades do controle, circunscrevendo-o ao campo sempre mais difícil da repressão, afastando-o do terreno mais eficaz da prevenção. Expandir as possibilidades de participação é permitir à sociedade – que na sua pluralidade de interesses ali presentes – entenda o que se passa, e assim, possa efetivamente contribuir para uma deliberação consciente e para o aprimoramento da gestão pública.

A textura aberta dos direitos fundamentais – já se disse – cede ao legislador, e na sequência, ao administrador, o espaço de decisão em relação às providências de sua concretização. Essa escolha, em tempos de Estado Democrático de Direito, há de ser legitimada pelo seu potencial de oferecer resposta aos desafios de concretização de direitos fundamentais, mas o juiz último dessa adequação há de ser a própria sociedade, destinatária final de todo esse conjunto de decisões. Se tais direitos são compreendidos como conquista histórica do gênero humano, desde aqueles de liberdade até as novas dimensões de direitos fundamentais da democracia, afastar a sociedade da identificação de

⁵⁶ Vale destacar a iniciativa já desenvolvida pela Controladoria-Geral da União, voltada à pedagogia do controle social, através do programa “Olho vivo no dinheiro público”, que contempla cinco ações, todas complementares entre si: 1) educação presencial, que pode ser oferecida em encontros/ eventos básicos e complementares; 2) educação a distância; 3) elaboração e distribuição de material didático; 4) incentivo à formação de acervos técnicos; e 5)

parcerias e cooperação institucional. (Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/olhovivo/OPrograma/index.asp>> , última consulta em 22 de julho de 2009).

seu conteúdo, ou do controle do conteúdo que a eles foi conferido pela tecnocracia é uma contradição em seus próprios termos.

Se o conceito da nova governança é um conceito descentralizado da direção social, é preciso que a sociedade, mais do que convidada a assistir à concretização de decisões do poder, seja chamada efetivamente a compartilhá-las, expressando a partir de uma perspectiva de real conhecimento, o seu juízo de aprovação ou desaprovação – esse sim, o elemento legitimador que a tudo justificará.



Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VALLE, Vanice Lírio do. Função administrativa e orçamento: o espaço negligenciado de efetividade dos direitos fundamentais. In: GUERRA, Sérgio; FERREIRA JUNIOR, Celso Rodrigues (coord.). *Direito administrativo: estudos em homenagem ao professor Marcos Juruena Villela Souto*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. XXXp.