

Dificuldades na democratização do Orçamento Público

GILBERTO TRISTÃO

SUMÁRIO

- 1 — *A Lei de diretrizes orçamentárias.*
- 2 — *Participação a nível do Executivo.*
 - 2.1 — *Planejamento e orçamento participativos.*
 - 2.2 — *Lobby.*
 - 2.3 — *Vícios no modelo participativo de elaboração orçamentária.*
- 3 — *Participação a nível do Legislativo.*
- 4 — *Participação a nível da sociedade.*
- 5 — *Participação a nível do Judiciário.*
- 6 — *Conclusão.*

As democracias reservam ao Poder Legislativo papel da maior relevância na defesa dos interesses da sociedade, já que ele é o representante do povo na divisão tripartite do poder. No que se refere especificamente ao Orçamento Público no Brasil, o Congresso Nacional deve zelar, dentre outros aspectos, para que a carga tributária se mantenha dentro de limites toleráveis e que seja distribuída adequadamente aos diferentes segmentos da sociedade; o endividamento interno e externo ocorra apenas nos legítimos interesses de financiar ações inadiáveis sob a ótica do crescimento econômico ou do desenvolvimento social; os gastos públicos observem as prioridades nacionais. Compreende-se, ainda, que os senhores Deputados e Senadores

Programa de Pós-Graduação em Administração — UnB.

zelem pelos interesses regionais e locais das comunidades que representam, desde que não percam a visão sistêmica da federação.

Assim sendo, deve competir ao Congresso Nacional não somente o debate e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária enviado pelo Poder Executivo, mas também sua modificação. É sobretudo através da apresentação de Emendas que os parlamentares combatem os excessos tecnocráticos e burocráticos, evitam desequilíbrios, corrigem desvios, reajustam distanciamentos das prioridades, impedem injustiças a grupos sociais e adequam o orçamento aos interesses regionais e locais. Entretanto, a Constituição Federal anterior⁽¹⁾ tornava inócua a participação do Congresso Nacional no processo de elaboração do Orçamento Geral da União. Ou seja, o dispositivo do parágrafo primeiro do artigo 65 significava, na prática, que os Deputados e Senadores poderiam discutir o Projeto de Lei de Orçamento à vontade, mas não poderiam introduzir-lhe nenhum tipo de modificação, uma vez que a Constituição em vigor vedava a deliberação de Emenda que produzisse "aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa" ou que lhe modificasse "o montante, a natureza ou o objetivo". Restava-lhes apenas o direito de não aprová-lo, devolvendo-o ao Poder Executivo para reformulações, expediente que nunca foi colocado em prática.

A nova Constituição Federal⁽²⁾ sanou essa indesejável situação. É evidente que limites foram estabelecidos visando à racionalidade do processo, destacando-se dentre eles o que exige a indicação dos recursos necessários para ocorrer as despesas acarretadas pelas Emendas. Todavia, esses limites não inviabilizam a participação do Congresso Nacional no processo de elaboração do Orçamento Público Federal.

(1) Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969: "Art. 65. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. § 1º Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo."

(2) Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988: "Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. (...) § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I — sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II — indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III — sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei."

1. *A Lei de Diretrizes Orçamentárias*

Até o Orçamento de 1989, as Diretrizes Orçamentárias foram elaboradas pela Secretaria de Orçamento e Finanças — SOF — e encaminhadas sob a forma de Exposição de Motivos — E.M. — do Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento ao Presidente da República, que deveria apor, no canto superior direito da referida E.M., o seu *Aprovo*. Cumprido o ritual, que dava maior coercitividade ao documento, o Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento distribuía aos Órgãos Setoriais a “E.M. de Tetos”, como era conhecida no Sistema Orçamentário, juntamente com os formulários e o Manual Técnico de Orçamento — MTO/02, que continha as instruções para elaboração do orçamento. Cada Órgão Setorial encaminhava essa documentação às suas unidades orçamentárias, iniciando-se o processo de elaboração do Orçamento Geral da União.

A nova Constituição Federal ⁽³⁾ transformou as diretrizes orçamentárias em lei de iniciativa do Poder Executivo, sujeita a ritual estabelecido pelo processo legislativo. Enquanto não entrar em vigor a Lei Complementar prevista pelo artigo 165 ⁽⁴⁾, que disporá sobre a lei de diretrizes orçamentárias, vigorará o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ⁽⁵⁾. Ele estabelece que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, portanto, até 15 de abril do ano anterior, àquele para o qual está sendo elaborado o orçamento.

2. *Participação a nível do Executivo*

Neste ano a E.M. n.º 054, de 14 de abril de 1989, assinada pelos Ministros do Planejamento e da Fazenda, submeteu ao Presidente da República o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ele aprovou-o e encaminhou-o ao Congresso Nacional ⁽⁶⁾, onde se transformou na Mensagem

(3) Idem, “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I — o plano plurianual; II — as diretrizes orçamentárias; III — os orçamentos anuais.”

(4) Idem, “Art. 165. (...) § 9º Cabe à lei complementar: I — dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;”

(5) Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 5 de outubro de 1988: “Art. 35 (...) § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: (...) II — o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa; III — o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”

(6) O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias foi encaminhado ao Congresso Nacional pela Mensagem n.º 159, de 14 de abril de 1989, assinada pelo Presidente da República.

n.º 63, de 1989-CN. No Congresso Nacional, a Comissão Mista de Orçamento estabeleceu o seguinte *Cronograma* para discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias: 26/4 — Leitura em Sessão Conjunta, 27/4 — Distribuição de avulsos, 28/4 a 12/5 — Apresentação de Emendas na Comissão Mista, 15/5 — Distribuição de avulsos das Emendas, 16/5 a 31/5 — Discussão do Projeto na Comissão Mista, 30/5 — Parecer do Relator, 30/5 — Discussão do Parecer do Relator, 31/5 — Votação do Parecer do Relator, 7/6 — Parecer da Comissão Mista sobre o Projeto e as Emendas, e 9/6 — Publicação do Parecer da Comissão Mista e Distribuição de avulsos. Segundo o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da Sessão legislativa, que ocorre em 30 de junho, podendo ser prorrogado até a aprovação desse Projeto de Lei, quando o mesmo não tiver sido aprovado até à data prevista para o encerramento do primeiro período da Sessão legislativa (7).

Na vigência da Constituição anterior o processo de elaboração orçamentária era deflagrado em março; neste ano deverá ocorrer só em julho. Entretanto, o prazo máximo para encaminhamento do projeto de lei orçamentária da União continua sendo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, até 31 de agosto de cada ano. No sistema anterior, o processo de elaboração orçamentária a nível do Poder Executivo tomava seis meses, agora disporá de cerca de dois meses. Sem dúvida é um prazo muito exíguo, uma vez que a lei de diretrizes orçamentárias é encaminhada pelo Órgão Central aos Setoriais e esses a distribuem às suas unidades orçamentárias, que precisam absorvê-la e preparar suas propostas obedecendo as diretrizes nela expostas. Essas propostas são encaminhadas aos Órgãos Setoriais que as analisam, discutem, produzem cortes e solicitam reformulações. Aprovadas as propostas das unidades orçamentárias são elas consolidadas nas diversas propostas setoriais que, por sua vez, são encaminhadas ao Órgão Central que as analisa, discute, produz cortes e solicita reformulações. Aprovadas as propostas setoriais são elas consolidadas no projeto de lei orçamentária, elabora-se a Mensagem de Encaminhamento do Poder Executivo ao Legislativo e o projeto de lei orçamentária é formalmente entregue ao Presidente do Congresso Nacional.

2.1 — Planejamento e orçamento participativos

As sociedades democráticas estão evoluindo do modelo de planejamento tecnocrático e centralizado para o modelo participativo. Segundo Paulo Haddad, "o planejamento governamental deve ser um processo aberto de

(7) Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988: "Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro. (...) § 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias".

negociação permanente entre o Estado e as instituições da sociedade civil. Negociar significa, entre outras coisas, assumir o conflito e reconhecer nos conflitos de interesse a própria seiva da experiência e dos compromissos democráticos. As lutas, os conflitos, os dissídios, as dissidências são as formas pelas quais a liberdade se converte em liberdades públicas, em liberdades concretas. Assim, o compromisso democrático impõe a todas as etapas do processo de planejamento o fortalecimento de estruturas participativas e a negação dos procedimentos autoritários que inibem a criatividade e o espírito crítico⁽⁸⁾.

As diretrizes e objetivos estabelecidos pelo planejamento precisam receber recursos adequados no orçamento ou não passarão de sonhos. Caiden e Wildavsky descrevem a importância do orçamento para o planejamento: "O orçamento é de especial interesse para os planejadores porque eles necessitam de dinheiro para tornar seus planos operacionais. Os planos podem falhar quando são implementados, mas a implementação não pode ser tentada sem que as necessárias alocações de recursos sejam efetivadas no processo orçamentário"⁽⁹⁾. Assim sendo, o orçamento como instrumento do planejamento deve, também, ser negociado com as instituições da sociedade civil.

2.2 — Lobby

Segundo Badia, "o termo *lobby* é de origem norte-americana e já é empregado em outros países. *Lobby*, no seu sentido próprio, denota a parte de um prédio que se encontra aberta ao público: trata-se do corredor, *vestíbulo e, mais especificamente, os corredores do Parlamento. Em um sentido derivado e translático, nos Estados Unidos a palavra lobby se utiliza, como diz Savvy, para designar a ação de pessoas vindas de fora do Congresso e que se misturam aos parlamentares nos corredores do Congresso (e também fora do mesmo) para influenciá-los*"⁽¹⁰⁾. Preocupado com a precisão terminológica, TOLEDO acrescenta: "nota-se uma certa uniformidade de conceitos e na terminologia empregados pela doutrina, sendo utilizados, via de regra, indistintamente, as expressões *grupo de interesse, grupo de pressão e lobby* para designar o mesmo fenômeno. Na verdade, elas devem ser empregadas com maior critério na identificação de aspectos diversos da mesma realidade"⁽¹¹⁾ (...). "Assim, partindo de

(8) HADDAD, Paulo Roberto. *Participação, Justiça Social e Planejamento*. Rio. Zahar, 1980, p. 42.

(9) CAIDEN, Naomi e WILDAVSKY, Aaron. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. Nova Iorque, Wiley-Interscience Publication, 1974, p. 20.

(10) BADIA, F. "Grupos de interesse, promoção e pressão." In: INSTITUTO TANCREDO NEVES. *Partidos e Grupos de Pressão*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 25.

(11) TOLEDO, Gastão Alves de. *Grupos de Pressão no Brasil. Brasília, Programa Nacional de Desburocratização / Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985, p. 2.*

uma generalidade maior, temos os grupos de interesse convertidos em grupos de pressão no momento em que suas forças se concentram na ação, e por último, o *lobby*, forma sob a qual essa ação se materializa" (12).

As origens levam os estudos sobre *lobby* a definirem o Poder Legislativo como o seu *locus* predileto. Entretanto, SOUZA E SILVA observa, em 1980: "Com a redução da capacidade do Congresso em legislar sobre matéria econômica e financeira, as entidades privadas deslocaram o *lobby* do Legislativo para o Executivo, onde é muito mais fácil influenciar um técnico que vai emitir um parecer do que influenciar quatrocentos e vinte deputados e sessenta e sete senadores". (13) Infelizmente, no Brasil, o *lobby* adquiriu uma forma inadequada e espúria. Alguns escritórios de representação e despachantes procuram canalizar forças políticas e/ou suborno para a obtenção de favores e benefícios. Destaque-se que os salários da administração pública foram tão abastardados que alguns servidores se vendem bem barato, a troco do que foi denominado pela cultura burocrática de presente: "às vezes um presente — um queijo, um quilo de carne — ajudam a desembaraçar alguns nós da burocracia" (14). Torna-se necessário redimensionar e redirecionar o *lobby* em nosso País, colocando-o como força viva do processo democrático e como canal de representação de determinados segmentos da sociedade.

2.3 — *Vícios no modelo participativo de elaboração orçamentária*

O modelo de elaboração ascendente do orçamento adotado no Brasil é, teoricamente, democrático porque permite a participação dos executores na criação de projetos e atividades e na alocação de recursos. Todavia, há alguns vícios do modelo anterior que permanecem, dentre eles destacam-se a existência de tetos orçamentários e a eliminação do debate orçamentário a nível da Secretaria de Planejamento da Presidência da República — SEPLAN/PR.

O teto orçamentário é um limite imposto pela SEPLAN/PR aos Órgãos Setoriais, acima do qual não se aceitaria solicitação de recursos. Ele foi o principal fator responsável pela queda de qualidade no orçamento, já que até o limite do teto os recursos já estavam assegurados, não havendo risco de cortes. O teto desestimulou a concorrência inter-órgãos, responsável pela apresentação de projetos e atividades relevantes e bem fundamentados, disputando prioridade na distribuição de recursos. Na prática

(12) Idem, *ibidem*, p. 19.

(13) SOUZA E SILVA, Celso. *Lobby*. Jornal do Brasil. Rio, 15 de setembro de 1980, p. 3.

(14) JORNAL DO BRASIL. Despachante, um negócio rentoso. Rio, 27 de outubro de 1985, p. 33. O Editorial descreve o trabalho da SEVAL — Serviços de Assessoria Ltda., "um entre uma dezena de escritórios especializados na liberação de verbas para as prefeituras municipais, em Brasília" e comenta que o pagamento a escritórios, por serviços prestados, não constitui ato ilegal, "o que é discutível é a ética desse tipo de procedimento".

constatou-se ser o teto um instrumento autocrático que desestabilizou a democracia embutida no modelo de elaboração ascendente do orçamento.

O corte orçamentário é outro instrumento autocrático de desestabilização do modelo em análise. Ele ocorre sempre que a solicitação de recursos é indeferida ou reduzida de forma unilateral. Quando as demandas são adaptadas à realidade do volume de recursos disponíveis, mediante debate entre o solicitante e o gestor dos recursos, denomina-se *ajuste*. Teoricamente, haveria três oportunidades para ocorrer o ajuste orçamentário: quando as unidades administrativas apresentam suas propostas às unidades orçamentárias, na apresentação das propostas das unidades orçamentárias aos órgãos setoriais e quando da apresentação das propostas setoriais ao Órgão Central. Entretanto, a Secretaria de Orçamento e Finanças da SEPLAN/PR passou a não aceitar a apresentação de proposta de recursos extra-teto e passou a aceitar integralmente a proposta adaptada ao teto, acabando tanto com o corte quanto com o ajuste do orçamento a nível do Órgão Central, bem como eliminando o debate orçamentário no âmbito da SEPLAN/PR. Esses debates que o Ministro Mário Henrique Simonsen fez questão de presidir e que o Ministro Delfim Netto delegou ao Secretário-Geral, José Flávio Pécora, eram realizados entre as equipes da SEPLAN/PR e as de cada um dos setores, produzindo os necessários ajustes finais do orçamento, mas também efetuando um salutar entrosamento entre os diferentes níveis da Administração Pública Federal. Por ironia do destino, esse processo democrático dos governos da revolução foi abandonado na elaboração do primeiro orçamento da Nova República.

As modernas teorias de planejamento, orçamentação e gestão entendem que a participação dos diferentes escalões no processo decisório da Administração Pública é fundamental. E isso é salientado desde o modelo de administração japonesa, eleito na atualidade como paradigma de boa administração, até o modelo de co-gestão, bastante divulgado em termos de Brasil. Inclusive, em recente artigo sobre uma "Teoria Cultural da Orçamentação", o professor Wildavsky diz: "A teoria cultural, em resumo, é um procedimento para trazer à orçamentação o que diferentes pessoas pretendem e quais as razões dessas pretensões" (15).

A participação é prescrita e desejada, embora nem sempre praticada. Além disso, para que ela possa ocorrer é preciso que o processo de elaboração orçamentária não seja atropelado por um prazo tão exíguo como o estabelecido pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

3. Participação a nível do Legislativo

Ana Maria Brasileiro aplica a definição do cientista político norte-americano LASSWELL à administração local. Ela escreve que, "política

(15) WILDAVSKY, Aaron. *A Cultural Theory of Budgeting*. *International Journal of Public Administration*. Nova Iorque, 11 (6): 676, nov. 1988.

na cidade refere-se ao processo através do qual se faz a distribuição das coisas valorizadas pelos habitantes: quem obtém essas coisas, quais são elas, como e quando são elas obtidas e, em contrapartida, quem delas fica privado, em que circunstâncias e por quanto tempo" (16).

MOURA CASTRO e ARAÚJO E OLIVEIRA, em "A essência do planejar é orçamentar", afirmam: "Planejamento é alocação de recursos. Quem aloca, de fato, é quem planeja. Integrar o orçamento no planejamento deve significar que quem pensa as prioridades deve alocar os recursos. A função substantiva da orçamentação precisa ser integrada na função de planejamento" (17). Sem dúvida, o orçamento governamental é o principal instrumento operacionalizador das políticas públicas. Através dele, os recursos são alocados aos objetivos valorizados pela classe dominante e/ou pelos cidadãos. Por isso, a fase de elaboração orçamentária deve ser o momento adequado para o debate das questões políticas mais relevantes em uma determinada sociedade.

Nos Estados Unidos há uma corrente teórica que procura ampliar o prazo destinado ao debate orçamentário, passando o orçamento de anual para bienal. Alice M. Rivlin, primeira diretora do Escritório Orçamentário do Congresso Norte-Americano, argumenta: a nível do Executivo "o processo, longo e repetitivo, tem início 18 meses antes do começo do ano orçamentário e culmina com uma proposta orçamentária aproximadamente nove meses antes do início do ano orçamentário" (18). (...) "O Congresso assumiu com extrema seriedade suas responsabilidades e destacou uma prodigiosa quantidade de tempo e esforço de equipe para desempenhá-las" (19). (...) "A pretensão de rever todos os programas anualmente em níveis diferentes, tanto nos ramos Executivo quanto Legislativo, leva a uma intensidade de trabalho excessivamente custosa, que impede a concentração sobre questões sérias" (20). Meyers assinala que "os argumentos a favor e contra tornar bienal o orçamento federal passa, freqüentemente, pela analogia com o processo de orçamentação nos Estados" (21). E ele mostra que há uma tendência para os Estados norte-americanos adotarem orçamentos bienais.

(16) BRASILEIRO, Ana Maria. "A Cidade: aspectos políticos". In KACOWICZ, Mateus et alii. *Desenvolvimento e Política Urbana*. Rio, IBAM, 1976, pp. 19-40.

(17) MOURA CASTRO, Cláudio de e ARAÚJO E OLIVEIRA, João Batista. *O País está organizado: vamos planejar?* Brasília, Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico — IPEA/SEPLAN/PR, 1985, p. 6 (texto mimeografado).

(18) RIVLIN, Alice M. *A elaboração do orçamento no Congresso dos EUA*. Brasília, Serviço de Divulgação e Relações Culturais dos EUA, set. 1987, (texto mimeografado distribuído no Seminário Internacional "A Participação do Poder Legislativo no Orçamento Público"), p. 5.

(19) Idem, *ibidem*, p. 5.

(20) Idem, *ibidem*, pp. 2-3.

(21) MEYERS, Roy T. *Biennial Budgeting by the U.S. Congress*. Public Budgeting & Finance. Syracuse, Nova Iorque, 8 (2): 23, summer 1988.

Enquanto o Congresso dos Estados Unidos da América, com nove meses para debater a proposta orçamentária, reclama que esse tempo é curto, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias manteve o mesmo prazo da Constituição anterior, cerca de quatro meses, para tramitação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional.

Observa-se, ainda, que o Congresso Nacional vai gastar dois meses e meio com *questões metodológicas e de processo* — o projeto da lei de diretrizes orçamentárias — e dedicar menos de quatro meses ao Projeto de Lei do Orçamento Federal, que contém questões de conteúdo e de produto. Ora, o foco das atenções do Poder Legislativo não deve desviar-se do orçamento para documentos menores, que podem ficar a cargo do Poder Executivo. O que o Legislativo deve fazer é ampliar o prazo de debate e votação do Projeto de Lei Orçamentária da União, adicionando mais tempo para sua análise por Subcomissões da Comissão Mista de Orçamento, que promoveriam um amplo debate com especialistas, instituições e grupos de pressão. Essa proposição está inserida na visão de planejamento participativo de FERREIRA, segundo a qual o processo de planejamento “não corresponde ao simples encadeamento da montagem de planos, seu acompanhamento e avaliação, mas à articulação e organização de ocasiões e instâncias diversas de encontros, discussões, assembléias, revisões coletivas” (22).

No processo acima proposto de interação entre o Poder Legislativo e forças representativas da sociedade, ganharia o processo democrático, aperfeiçoar-se-ia o processo político e aproximar-se-ia a alocação dos recursos das aspirações do povo.

4. *Participação a nível da sociedade*

Segundo PAULO HADDAD, “ao lado das informações estatísticas, que permitem analisar o comportamento das principais variáveis econômicas e sociais, e das informações políticas que orientam os programas e projetos promovidos pelo Governo, não há como ignorar os interesses, aspirações e propostas dos segmentos da sociedade, os quais, de algum modo, possam contribuir para solucionar problemas e divisar potencialidades de desenvolvimento, no sentido amplo, para a população” (23).

O Governo precisa abandonar sua postura impositiva, típica de governos autoritários e caminhar para um processo de intensa negociação, característico de administrações democráticas. FRIEDMANN já ensinava, em obra clássica, que “o interesse público deve ser encontrado no público;

(22) FERREIRA, Francisco Whitaker. *Planejamento participativo: possível ou necessário?* Revista de Educação AEC. Brasília, (54), 1984, p. 8.

(23) HADDAD, Paulo Roberto. *Ob. cit.*, p. 112.

ele flui única e exclusivamente de uma interação com o público. Este tem de aprovar seu próprio futuro” (24).

Cabe, ainda, ao Poder Legislativo transformar-se em permanente fórum das questões nacionais, interagindo com as representações formais e ocasionais da sociedade, sob pena de transformar-se em sistema fechado.

Na evolução do processo participativo em nosso País, será com o passar do tempo e a acumulação de erros e acertos que o povo aprenderá a importância de fazer uso das diversas instâncias de participação e dos vários canais de influência para aproximar-se das aspirações da comunidade a distribuição de recursos e a ação governamental.

5. *Participação a nível do Judiciário*

“Cabe dizer algo a respeito da ação dos grupos de interesse junto ao Poder Judiciário. Este, pela nobreza de sua função, não se deve curvar a qualquer deles, nem atender a apelos e pedidos, ou a circunstâncias outras que não as ditadas só pelo Direito. Porém, é claro que, muitas vezes, a relevância da questão, seus aspectos materiais e políticos, podem levar a que grupos se mobilizem para pressionar, no sentido de que as decisões judiciais se conformem a seus propósitos” (25). Não há como discordar de Toledo. O Judiciário deve ser o árbitro das dissidências entre Executivo, Legislativo e povo. O contencioso judicial, como o próprio nome indica, se resume na divergência de interesses, a que cabe ao juiz dirimir. Por isso, espera-se o equilíbrio dos magistrados ao enfrentarem pressões, ao serem testados pelo entrelaço de forças contrárias.

No campo orçamentário, o Judiciário tem sido demandado na área da Receita, sobretudo quando se cria novo tributo ou é ampliado o nível de exigência dos existentes. Entretanto, com o fortalecimento da democracia e o aprimoramento do grau de politização da sociedade, questões surgirão também na área da Despesa. E elas abrangerão desde questionamentos na esfera da legalidade e da malversação de recursos públicos, até sobre a legitimidade de certos projetos ou de certas despesas.

6. *Conclusão*

A filosofia que orientar a elaboração da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9.º, I e II, da nova Constituição da República Federativa do Brasil será fundamental para o processo de democratização do Orçamento Público no País. Espera-se que o Congresso Nacional opte por centrar sua atenção no projeto de lei orçamentária da União e ampliar o nível de debate sobre o mesmo.

(24) FRIEDMANN, John R. P. *Introdução ao Planejamento Democrático*. Rio, FGV, 1959, p. 179.

(25) TOLEDO, Gastão Alves de. *Ob. cit.*, p. 64.