

# A LEGITIMIDADE DO GASTO PÚBLICO

## SISTEMATIZAÇÃO DA HIPÓTESE

Como supramencionado, o que se busca nessa primeira parte do trabalho é responder à seguinte questão: em que consiste a legitimidade do gasto público? Até aqui, nos quatro primeiros capítulos, mostrou-se o gasto público como parte da atividade financeira do Estado e procedeu-se à análise do fenômeno da legitimidade na perspectiva da Constituição Federal de 1988, de algumas referências conceituais e das principais abordagens do poder político. De tudo quanto exposto, é possível identificar o sentido e o alcance da legitimidade e, sobretudo, a quem (a que objeto) esse sentimento é dirigido em uma dada sociedade.

Em Jean-Jacques Rousseau, a legitimidade se dirige ora à *ordem social*, ora ao *poder político* e ora à *autoridade*. E isso é constatado em fragmentos extraídos da sua obra ***Contrato Social***, já referenciada, tais como: “a validade da ordem social”; “fundamentos da legitimidade do poder político”; “a ordem social funda-se (legitima-se) em convenções”; “a convenção é a base de toda a autoridade legítima existente entre os homens”; o pacto social serve de fundamento à obrigação de obedecer ao soberano”.

Max Weber também estabelece como objeto da legitimidade a *ordem social*, a *ordem política*, e a *autoridade*. É assim que está em algumas passagens (mencionadas anteriormente) de sua obra ***Economia e Sociedade***: “atribuição de

validade de uma ordem social dada”; “a legitimidade de uma ordem pode ser garantida” [...]; “a ordem pode ter vigência legítima, pelos partícipes, em virtude de” [...]; “justificativas atribuidoras de validade a determinada ordem política”; “crença na validade da autoridade”. Contudo, o que caracteriza mesmo a concepção de Weber é a “legitimidade de uma *dominação*”, expressão mais usual em seu texto doutrinário.

De todas as abordagens selecionadas, a de David Easton, por somente observar comportamentos, é a que delimita de forma precisa os objetos a quem a legitimidade se dirige, constituindo assim aspecto distintivo para a concepção do seu modelo sistêmico. Assim, para o autor, o sentimento de legitimidade é dirigido *ao poder das autoridades políticas* e às normas e à estrutura do regime em nome do qual aqueles agentes atuam.

Para Niklas Luhmann, o objeto da legitimidade é o *Direito* e determinadas *decisões*. E a legitimação desse direito e dessas decisões ocorre por meio de procedimentos formais, unicamente.

Jürgen Habermas, em trecho citado em momento anterior, é peremptório quando afirma que “apenas as *ordens políticas* podem ter ou perder legitimidade”. O autor considera como ordem política os *programas governamentais* e as *deliberações políticas*. Observe-se essas passagens: “a legitimação do poder estatal passa necessariamente pela consecução eficaz de programas governamentais”; “uma decisão é legítima não porque exprime a vontade de todos, mas porque resulta da deliberação de todos [...]”.

Por último, Diogo de Figueiredo Moreira Neto constitui a *ação administrativa pública*, a *gestão administrativa* e as *ações governamentais públicas* como as destinatárias da crença de legitimidade por parte dos administrados.

Até esse ponto, portanto, toda a lógica expositiva convergiu para a ideia de legitimidade (ou do processo de legitimação) em relação ao poder político, à ordem social, à ordem política, ao ordenamento normativo, ao regime político, à autoridade, ou mesmo à ação governamental. Ocorre, no entanto, que o tema desta pesquisa é a legitimidade do *gasto público* (ou melhor, a condição de possibilidade de controle de legitimidade do gasto público) e não de forma abrangente a legitimidade do *poder político*. Nesse caso, impõe-se verificar se aquilo que já foi demonstrado acerca da legitimidade do poder político serve também para fundamentar a legitimidade do gasto público. É oportuno, então, fazer as perguntas a seguir.

O gasto público e o poder político podem ser conceitualmente iguados ou denotam categorias distintas? O gasto público (ou a despesa pública), tomado em

si mesmo, pode ser objeto do sentimento (ou da crença) de legitimidade pelos membros de uma dada comunidade? Qual a natureza do gasto público? Ele pode ser considerado uma ordem social ou uma ordem política? É autoridade? É uma dominação? É uma norma de direito? Pode-se atribuir ao gasto público o *status* de norma e estrutura de um regime? Constitui um programa governamental ou uma deliberação política? É uma ação governamental pública? Em síntese, é preciso saber se *os atos* dos quais resultam as despesas públicas, enquanto componentes da atividade financeira do Estado, concernem à ordem política.

A resposta a essas indagações requer que sejam recapitulados os conceitos de poder político (ou ordem política) e destacada a natureza e o papel da despesa pública no quadro da estrutura e do processo orçamentário brasileiro, e também para o Estado e a sua finalidade, valendo-se do quanto já explicitado no primeiro capítulo deste trabalho. Essa breve revisão tornará mais seguro o percurso para se encontrar a possível conexão entre legitimidade e gasto público, tomando por base as concepções sobre a legitimidade apresentadas na seção precedente.

No capítulo três desta pesquisa (breve revisão conceitual), a *legitimidade* foi assinalada como categoria que se encontra presente nas dimensões do conceito de *autoridade* e de *poder*. Mas o que é, afinal, esse poder político e como ele se manifesta?

John Locke (1632-1704), em seu *Segundo tratado sobre o governo* (ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil), de 1690, livro II de obra maior, denominada *Dois tratados sobre o governo*, teoriza de forma abrangente, clara e elucidativa a respeito da origem, da natureza e do fim do poder político.

O *poder político* é aquele inerente ao estado de natureza que cada homem passou às mãos da sociedade, e através dela aos governantes que ela adotou para si, com o encargo expresso ou tácito de que seja *empregado para o bem e para a preservação dela própria* [da sociedade]. Ora, este poder [...] *consiste em usar os meios legítimos*, que julgue bons e que a natureza lhe ofereça, *para a preservação da propriedade*, e em punir a infração daquela lei nos outros, visando, pelo melhor modo e mais aceito pela razão, à *preservação dele próprio e dos outros homens*. Assim, *o objetivo e a medida desse poder* [...] não pode ter outro fim ou medida, quando nas mãos do magistrado, que não [seja] *preservar os membros dessa sociedade na vida, liberdade e posse de que gozam*. Não pode, portanto, ser um poder absoluto e arbitrário sobre a vida e a fortuna dos homens, que terão de ser preservadas tanto quanto possível, mas *o poder de fazer leis*, contemplando também as penalidades que tendam à preservação do todo, suprimindo as partes – e somente estas – que estejam tão corrompidas a ponto de ameaçarem as partes sãs, sem o que nenhuma severidade da lei é legítima. Esse poder tem origem somente no pacto e assentimento, e consentimento mútuo dos que compõem a comunidade (LOCKE, 1978, p. 102-103; 2003, p. 121-122, grifo nosso).

Em um texto publicado após sua morte, Hannah Arendt (1906-1975) propõe resposta à pergunta *o que é política?* Observa, então, que, em termos bem gerais, a política se caracteriza como “um meio para se atingirem fins mais elevados, ainda que as definições de quais deveriam ser esses fins variem substancialmente ao longo dos séculos” (ARENDDT, 2006; 2013, p. 169). O pensamento de Arendt a respeito do significado da política sugere uma preocupação fundamental da autora com a existência, a sobrevivência e o bem-estar do ser humano em sociedade. Algumas passagens de sua obra revelam a essência de sua visão sobre o sentido da política.

A política é absolutamente necessária à vida humana, não apenas da sociedade, como do indivíduo também [...] Como o homem não é autossuficiente, mas é dependente de outros para sua existência, são necessários provimentos que afetam a vida de todos e sem os quais a vida comum seria impossível [...] Deve-se entender a política como exclusivamente ocupada do que é absolutamente necessário para que os homens vivam em comunidade [...] A preocupação da política contemporânea é com a existência nua e crua de todos nós [...] Considera-se que a tarefa, a finalidade última, da política é salvar a vida em seu sentido mais amplo; assegurar para a maioria a vida, o sustento e um mínimo de felicidade [...] A política é uma necessidade, que deve, portanto, justificar-se em termos dos seus fins [...] A questão do sentido atual da política, porém, diz respeito à adequação ou inadequação dos meios públicos de força utilizados para tais fins [...] O objetivo do governo, em cujo campo de atividade se aloca a política daqui em diante, é proteger a livre produtividade da sociedade e a segurança do indivíduo em sua vida privada (ARENDDT, 2006; 2013, p. 169-205).

Ainda que Arendt não mencione nesses fragmentos o termo poder político, há que se ter em vista que o conteúdo formulado por ela acerca do fim da política parece denotar mesmo o que seria, igualmente, o objetivo do poder político. Assim, as expressões *poder político* e *significado da política* podem ser vistos como equivalentes, para esse efeito.

O poder figura como categoria fundamental em toda a ciência política, assim como na tradição do pensamento ocidental, e sobre seu conceito existem muitas divergências. A definição de poder formulada por Parsons (1970, p. 9-21; 1983, p. 21-27) incorpora elementos da teoria de sistemas que têm repercussão no discernimento da legitimidade. Nesse sentido, o poder seria a capacidade de um sistema social mobilizar recursos para atingir metas coletivas. Em outros termos, o poder teria essa capacidade generalizada de garantir a implementação de obrigações cuja legitimidade estaria assegurada em razão da sua relação essencial com essas metas coletivas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Parsons (1970, p. 9-21; 1983, p. 21-27) esclarece que a “*meta* culminante de uma sociedade total deve ser concebida em um nível de abstração muito elevado [...] e é função de dois conjuntos de fatores: o sistema de valores institucionalizado de uma sociedade e as exigências da situação”.

É fato a percepção de que existe poder em todo fenômeno no qual se revele a capacidade de uma pessoa obter de uma outra um comportamento que ela não teria adotado de forma espontânea. Contudo, “para que determinado poder assuma caráter político, é necessário que a sua finalidade seja socializada”. Essa é a conclusão a que chega Burdeau (2005, p. 2) sobre o poder político.

Burdeau (2005, p. 4-5) ressalta a concordância dos sociólogos em reconhecer que “a sociedade política supõe a existência, entre seus membros, de uma consciência comum que lhes sela a participação no grupo”. Esse consenso que unifica o grupo é fortalecido com a imagem ou a representação (dominante) de um futuro esperado ou previsto, no qual “a coletividade ficará mais viva, mais sólida e, se possível, mais feliz”. Essas imagens ou essas representações são portadoras em si mesmas de uma *energia* tendente a concretizá-las. Em essência, o “poder político é a encarnação dessa energia provocada no grupo pela ideia de uma ordem social desejável”. Seria, assim, “uma força nascida da consciência coletiva e destinada, simultaneamente, a assegurar a perenidade do grupo, a conduzi-lo na busca do que ele considera seu bem e capaz, se necessário, de impor aos membros a atitude exigida por essa busca”. O poder político contemplaria dessa forma dois elementos: uma força (a energia que o move) e uma ideia (ordem social buscada). Por derradeiro, o autor, no pressuposto de que toda política é ação finalizada, entende que o “poder político é marcado pelo fim que o determina ou serve para legitimá-lo”<sup>2</sup>.

Embora não tenha dedicado um livro em particular para expor sua ideia acerca do poder político, este tema é analisado em várias obras de Michel Foucault (1926-1984) e têm sido muito influentes para a compreensão da dinâmica do poder político. Categorias tais como *biopolítica*<sup>3</sup> (*biopoder*) e

---

<sup>2</sup> Giles (1985, p. 1) está alinhado com esse pensamento quando afirma que “a política (poder político), longe de ser um fim em si mesmo, é uma técnica para a realização de valores proposta pela sociedade”. Assim, continua o autor, “o poder político é um instrumento que só encontra a sua razão de ser no objetivo ou nos objetivos em função dos quais a sociedade é constituída”.

<sup>3</sup> O termo *Biopolítica* é entendido por Foucault (2008b, p. 431) como “a maneira como se procurou, desde o século XVIII, racionalizar os problemas postos à prática governamental pelos fenômenos próprios de um conjunto de viventes constituídos em população: saúde, higiene, natalidade, longevidade, raças [...] sabe-se o lugar crescente que esses problemas ocuparam desde o século XIX e que desafios políticos e econômicos eles vêm constituindo até hoje”. *Biopolítica* e *Biopoder* são tratados por Foucault (2016, p. 204) como expressões equivalentes: “de que se trata nessa nova tecnologia do poder, nessa biopolítica, nesse biopoder que se está se instalando? [...]”.

*governamentalidade*<sup>4</sup>, que aparecem em seus textos, são exemplos de como a questão do poder político tem sido tratada de forma inovadora pelo autor. Esses tópicos são apresentados e discutidos em quatro obras, basicamente: *Em defesa da sociedade*; *História da sexualidade: a vontade de saber* [vol. I]; *Segurança, território e população*; *Nascimento da biopolítica e*; *Do governo dos vivos* (FOUCAULT, 2016, p. 233). De tudo quanto expôs a respeito de sua biopolítica e da governamentalidade, interessa aqui a intensidade com que Foucault (2017) sintetizou o papel do poder político: “assumir a tarefa de gerir a vida em sociedade”; “tem a função mais elevada de investir sobre a vida, de cima a baixo”; “fazer com que a vida e seus mecanismos entrem no domínio dos cálculos explícitos, e faça do poder-saber um agente de transformação da vida humana”; “constitui um poder que tem a tarefa de se encarregar da vida por meio de mecanismos contínuos, reguladores e corretivos”; “o homem moderno é um animal em cuja política sua vida de ser vivo está em questão”.

A veemência do forte vínculo estabelecido entre poder político e vida pode ser percebida nessa visão proposta por Foucault:

Já não se espera mais o imperador dos pobres nem o reino dos últimos dias, nem mesmo o restabelecimento apenas das justiças que se creem ancestrais; o que é reivindicado e serve de objetivo é a vida, entendida como as necessidades fundamentais, a essência concreta do homem, a realização de suas virtualidades, a plenitude do possível. Pouco importa que se trate ou não de utopia; temos aí um processo bem real de luta; a vida como objeto político foi de algum modo tomada ao pé da letra e voltada contra o sistema que tentava controlá-la. Foi a vida, muito mais do que o direito, que se tornou o objeto das lutas políticas, ainda que estas últimas se formulem através de afirmações de direito. O direito à vida, ao corpo, à saúde, à felicidade, à satisfação das necessidades, o ‘direito’, acima de todas as opressões ou alienações,

---

<sup>4</sup> Para Foucault (2008a, p. 143-144), “por esta palavra ‘governamentalidade’, entendo o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa de poder, que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por “governamentalidade”, entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não parou de conduzir, e desde há muito, para a preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de “governo” sobre todos os outros – soberania, disciplina – e que trouxe, por um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo e, por outro, o desenvolvimento de toda uma série de saberes. Enfim, por ‘governamentalidade’, creio que se deveria entender o processo, ou antes, o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se pouco a pouco ‘governamentalizado’”. Foucault (2008b, p. 258) resume o significado de governamentalidade como sendo “a maneira como se conduz a conduta dos homens”.

de encontrar o que se é e tudo o que se pode ser, esse ‘direito’ tão incompreensível para o sistema jurídico clássico, foi a réplica política a todos esses novos procedimentos de poder que, por sua vez, também não fazem parte do direito tradicional da soberania (FOUCAULT, 2017, p. 156-157).

O diferencial na abordagem de Foucault consiste na ideia “de enxergar o poder não como algo que as pessoas podem deter, atribuir ou tomar dos outros” (Giddens; Sutton, 2016b, p. 331), mas como autêntico instrumento capaz de promover mudanças nas relações sociopolíticas que permeiam toda a sociedade.

Ao longo da história ocidental, desde a antiguidade clássica, ao termo *política* têm sido atribuídos alguns significados. Em nossos dias, é empregado, em geral, para denotar “a atividade ou o conjunto de atividades que têm de algum modo, como termo de referência, o Estado”. No domínio dessas atividades, ora o Estado está na posição de sujeito ora constitui objeto delas. Nessa primeira, pertencem à esfera da política, dentre outros, atos como o de legislar com normas válidas *erga omnes* e as atividades tendentes a “extrair e distribuir recursos de um setor para outra da sociedade”. Essa é a acepção contemporânea de poder político segundo Bobbio (2000a, p. 160; 2000b, 954-962).

Essas contribuições teóricas exprimem algumas dimensões básicas concernentes ao mecanismo do poder político e como ele se manifesta. Em Locke e Arendt, esse poder revela-se como instrumento (meio) para o alcance de objetivos precisos da comunidade como um todo, isto é, ele existe para dar cumprimento a tarefas sociopolíticas exclusivas e imprescindíveis à coexistência em sociedade. Parsons traduz o poder político como capacidade de o sistema social atingir metas coletivas mobilizando recursos. Em Burdeau, o poder político é a força (ou a energia) que faz dinamizar a sociedade para o encontro com a visão de futuro que a fez se constituir. Foucault propõe que o poder político existe para servir aos objetivos da vida das pessoas, o que o iguala nisso ao pensamento de Locke e Arendt. Com Bobbio, o poder político se materializa na própria atividade realizadora dos atos estatais. O ponto comum de convergência das contribuições, em seu conjunto, parece estar relacionado à potencialidade de o poder político realizar determinado propósito na vida comunitária, assertiva que não se revela necessariamente incompatível com a racionalidade weberiana quanto ao fim precípuo do Estado<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Weber (2004, p. 34), ao dizer que não é possível definir uma associação política – mesmo o Estado – com referência ao *fim* de sua *ação da associação*, conclui, de forma categórica, que o caráter político de uma associação *só* pode ser definido por aquele *meio* que, embora não sendo propriedade exclusiva sua, *constitui* o elemento *específico* e *indispensável* de seu caráter: a *coação física*. Quer isso dizer que o caráter do Estado não está na finalidade para a qual

Definido, ainda que em pequena amostra, o marco referencial quanto à natureza, origem e fim do poder político, é o momento de reexaminar sumariamente a finalidade do gasto público na perspectiva do Estado e da sociedade, para efeito de verificar que tipo de nexos pode ser encontrado entre essas duas categorias (poder político *versus* gasto público).

A natureza do gasto público já foi amplamente demonstrada no capítulo um deste trabalho<sup>6</sup>. Lá está posto que ele é um dos componentes do orçamento público e da política fiscal do Estado. A expressão política fiscal significa a utilização de determinadas atividades e atos governamentais (tributação, despesas e dívida pública) com o objetivo de promover o desenvolvimento e a estabilização da economia, e tem no orçamento público seu instrumento. O gasto público aqui referido é sinônimo de despesa pública ou de dispêndio público, financiado pelas receitas orçamentárias, planejado e executado pelo Poder Público com a finalidade de comprar bens, realizar obras, prestar serviços e remunerar pessoas (BURKHEAD, 1971).

Assim, o gasto público deve ser entendido como uma ação do governo, que é estruturada em programas e orientada para a realização de determinados objetivos, conforme especificado no capítulo um desta pesquisa. O programa tem como foco a solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade e visa proporcionar maior racionalidade e eficiência na Administração Pública, assim como ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados, elevando a transparência na aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 2018g). Nessa linha de entendimento, é possível inferir que a materialização da ação governamental se faz com o gasto público. Ou seja, o gasto público constitui o meio de realização da ação governamental. É praticamente incompreensível pensar a atuação do Estado sem considerar a sua atividade financeira; e a despesa pública constitui fenômeno financeiro estatal por excelência.

Delineado, em síntese, com essa natureza e finalidade, o gasto público se expressa como poder político ou como instrumento do poder político? Antes de

---

foi instituído, mas no fato de possuir o “monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes”. Ressalte-se, contudo, que essa característica constitui a generalidade máxima do gênero Estado, ou seja, o que existe de mais comum entre todos os Estados, o que não quer dizer que Weber despreze o fim ético de um Estado em particular como seu elemento estruturante. Esse tema sobre o papel do Estado – levando em consideração seus objetivos, sem prejuízo do monopólio da força – está melhor situado no capítulo seis deste trabalho

<sup>6</sup> O capítulo um caracteriza o gasto público como um dos componentes da atividade financeira do Estado.

adentrar propriamente nesse tópico crítico para análise que ora se empreende, faz-se necessário interrogar se o gasto público é um *ato político* ou um *ato administrativo*. A resposta a esta última questão é afirmativa, ou seja, o gasto público qualifica-se como ato político e também como ato administrativo. O que define essa qualificação é o momento, na trajetória do ciclo orçamentário<sup>7</sup>, em que ele se encontra.

O gasto público reveste-se de *ato político* à medida que representa, no momento da elaboração e da aprovação da proposta orçamentária (primeira e segunda fase do ciclo orçamentário), as escolhas dos Poderes Públicos e da sociedade civil (quando for o caso), dentre as opções de alocações de recursos identificadas durante o processo orçamentário, formalmente consignadas nos três instrumentos de planejamento e orçamento público<sup>8</sup>.

Onde e como devem ser aplicados os recursos financeiros (na aquisição de bens e/ou serviços, na realização de obras ou mesmo na expansão da despesa com pessoal no serviço público?), quer no âmbito da União, do Estado ou do Município, decorrem de deliberações que acontecem no nível do poder político<sup>9</sup>. Com acuidade, Kaplan e Lasswell (1998, p. 283) definem um ato político como sendo “aquele realizado com perspectivas de poder”. Cretella Jr. (1987, p. 73) também ratifica esse entendimento quando diz que “ato político é toda manifestação de vontade do poder público”.

A identificação do gasto público como *ato administrativo* dá-se durante a execução do orçamento público (terceira fase do ciclo orçamentário), pelos órgãos da Administração Direta e Indireta dos Poderes Públicos, aos quais são atribuídas as ações de gestão dos recursos, de acordo com os objetivos e a destinação da despesa pública estabelecidos na lei orçamentária anual. Sob pena de responsabilização (seja no âmbito administrativo, político ou

---

<sup>7</sup> O conceito de ciclo orçamentário e os atos que compõem suas etapas foram desenvolvidos no capítulo um desta tese.

<sup>8</sup> A identificação e conteúdo dos três instrumentos do sistema de planejamento e orçamento público estão no capítulo um desta pesquisa.

<sup>9</sup> Exemplo de atos políticos estão nos artigos 48, inciso II, 84, inciso XXIII, e 166, § 6º, da Constituição Federal de 1988, que preconizam, respectivamente, a **atribuição do Congresso Nacional** (Câmara Federal e o Senado Federal, conjuntamente) para deliberar sobre o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado, e a **atribuição do Presidente da República** para enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas na Constituição Federal (BRASIL, 2018a).

penal<sup>10</sup>), os Administradores atuam (ou devem atuar), nessa etapa do processo, em conformidade com os limites fixados nos três instrumentos de planejamento e orçamento público, estando a discricionariedade administrativa sob controle legal e constitucional.

Expressam atos de administração aqueles que concretizam (ou que impactam) o dispêndio público, dentre outros: o empenho, a liquidação e o pagamento da despesa pública<sup>11</sup>; a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma programação para outra ou de órgãos para outro<sup>12</sup>; a abertura de créditos adicionais (suplementar, especial ou extraordinário) ao orçamento público, após autorização legislativa<sup>13</sup>; a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento de despesas públicas) em razão do desempenho da arrecadação de tributos<sup>14</sup>. As tomadas de decisões decorrentes desses eventos da gestão orçamentária e financeira são formalizadas mediante a edição de atos administrativos como *decretos* e *portarias*, e não por meio de lei em sentido estrito<sup>15</sup>.

A possibilidade da existência dessa dupla caracterização do gasto público mereceu interessante reflexão em um texto clássico da teoria orçamentária e das finanças públicas, publicado pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, da autoria de Bittencourt (1967).

As atividades financeiras do Estado [conjunto dos atos dos quais resultam as receitas e as despesas públicas] são sempre fatos políticos e podem, ao mesmo tempo, ser também fatos administrativos. Quanto mais alto o nível da decisão, na faixa das opções mais importantes, tanto mais predominará a tonalidade política, até a exclusão de qualquer tonalidade administrativa; à proporção que as opções se aproximam da base da organização, reduzindo-se sua amplitude, para chegar a um nível em que se esgotam, passando-se ao cumprimento puro das decisões, tanto mais predominará a tonalidade administrativa mantendo-se, entretanto, sempre alguma tonalidade política, ainda que difusa (BITTENCOURT, 1967, p. 117, grifo nosso).

<sup>10</sup> Ilustra esse tipo de responsabilização, porque de amplo domínio público, o recente caso do processo de impedimento da então Presidente da República do Brasil, Dilma Rousseff, ocorrido em 2016, que teve como fundamento, na petição apresentada à Câmara Federal, o alegado descumprimento de regras constitucional-legais na execução das leis orçamentárias.

<sup>11</sup> Artigos 58 a 70 da Lei Complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964).

<sup>12</sup> Artigo 167, inciso VI, e § 5º, da Constituição Federal (BRASIL, 2018a).

<sup>13</sup> Artigo 167, § 2º e § 3º, da Constituição Federal (BRASIL, 2018a), combinado com os artigos 40 a 46 da Lei Complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964).

<sup>14</sup> Artigo 9º, *caput*, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

<sup>15</sup> Há apenas uma exceção a essa regra geral: a abertura de *crédito adicional extraordinário* formaliza-se por meio de Medida Provisória (com força de lei), editada pelo Chefe do Poder Executivo, que será, em seguida, encaminhada ao Congresso Nacional para deliberação final, em consonância com o disposto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal (BRASIL, 2018a).

A individualização da despesa pública como ato administrativo será útil mais adiante quando serão examinados os aspectos da sua legitimidade como tal.

A tipificação desse gasto público igualmente como ato político já permite que se estabeleça a medida de sua integração ao conceito de poder político, haja vista que a materialização deste se faz mediante a prática de atos da mesma natureza. Dito de outra maneira, a evidência de que o gasto público se caracteriza como *ato político* pode ser a condição (ou constitui a premissa) necessária e suficiente para considerá-lo também situado na contextura do poder político.

A tributação e o orçamento público compõem o Título VI da Constituição Federal de 1988, que está estruturado em dois capítulos – *Do Sistema Tributário Nacional e das Finanças Públicas* – e oito seções. Este marco constitucional-político, estabelecido pelo poder constituinte originário, instrumentaliza o Estado brasileiro para o cumprimento dos seus objetivos fundamentais, quer quando atribui o poder de tributar às entidades do pacto federativo (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal), quer quando institucionaliza o sistema de planejamento e orçamentação dos dispêndios governamentais. Com isso, é acertado dizer que o gasto público, enquanto uma das faces desse fenômeno financeiro, integra a ordem política e como tal deve ser considerado.

Algumas ocorrências extraídas da estrutura e do processo do sistema de planejamento e orçamento da União, podem oferecer elementos que demonstrem a plausibilidade de considerar a despesa pública como manifestação da ordem política<sup>16</sup>.

O primeiro desses elementos refere-se à iniciativa das Leis que versam sobre matérias tributária e orçamentária. Embora o Orçamento Geral da União (integrado pelo Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimento das Estatais e Orçamento da Seguridade Social) abranja os três Poderes e os órgãos autônomos (Ministério Público da União e Tribunal de Contas da União), a iniciativa da Proposta Orçamentária (após a consolidação das propostas apresentadas pelos demais Poderes), a ser encaminhada ao Congresso nacional, é de exclusiva competência do Presidente da República, conforme artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, e 165, *caput*, ambos da Constituição Federal<sup>17</sup>.

O segundo, diz respeito aos atos de discussão e aprovação dessa proposta orçamentária, que são realizados, conjuntamente, pelas Casas do Congresso Nacional (Câmara Federal e Senado Federal); a sanção, promulgação e publicação

---

<sup>16</sup> Ver o capítulo um deste trabalho, que trata da estrutura e do processo orçamentários da União.

<sup>17</sup> Vide nota de rodapé nº 7 deste capítulo.

dos projetos das leis orçamentárias assim discutidos e aprovados são atribuições do Chefe do Poder Executivo<sup>18</sup>. O Regimento do Congresso Nacional<sup>19</sup>, em seus artigos 1º, inciso V, e 52, *caput*, preconizam, respectivamente, que cabe aos *membros* daquelas duas Casas Legislativas *discutir e votar o orçamento público* e, aprovado em definitivo, o texto do projeto será encaminhado, em autógrafos, ao Presidente da República. Ora, *discutir e votar* projetos de lei são atos eminentemente políticos. A *fórmula* que consta no preâmbulo de todas as leis, sejam elas nacionais ou federais, ordinárias ou complementares (inclusive as leis orçamentárias), sancionadas no âmbito da União, e de conhecimento público – *o Presidente da República; faço saber que o Congresso Nacional decreta<sup>20</sup> e eu sanciono a seguinte Lei* –, patenteia essa atribuição político-constitucional desses dois Poderes Públicos.

Verifica-se, assim, que a fixação do gasto público, pela via das leis orçamentárias, decorre de atos dos titulares do poder político, em pleno exercício das suas competências constitucionais: Presidente da República, Chefes dos demais Poderes Públicos, Deputados e Senadores da República. Exceto o Presidente do Supremo Tribunal Federal, os demais exercem mandatos eletivos, portanto, são representantes do Soberano (o povo), para o exercício dessa exclusiva atribuição constitucional.

Todo esse rito procedimental-constitucional – *da iniciativa à publicação* – confirma a hipótese de que a configuração das leis orçamentárias, aí incluída a do gasto público, ocorre à medida que determinados atos (de natureza política) são emanados por quem detém e exerce o poder político.

Nessa linha de raciocínio, afigura-se plausível afirmar que o poder político tem, na atividade financeira levada a cabo pelo Estado, uma das suas mais relevantes dimensões. Por outros termos, a atividade financeira do Estado<sup>21</sup> constitui expressão do poder político, não somente no âmbito das relações jurídicas para obtenção dos recursos (tributação), mas também no domínio dos procedimentos

---

<sup>18</sup> Vide nota de rodapé nº 7 deste capítulo.

<sup>19</sup> Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970, cujo texto é aquele consolidado pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicado no Suplemento do Diário do Congresso Nacional de 03/02/2015, acrescido do adendo publicado no Diário Oficial da União de 27/04/2015 (Seção 1, página 2).

<sup>20</sup> Esse termo *decreta* significa que o Congresso Nacional considerou aprovado (decidido), após discussão e votação, o projeto de lei enviado para sanção do Chefe do Poder Executivo.

<sup>21</sup> A definição de *atividade financeira do Estado* consta do capítulo um deste trabalho.

destinados à alocação desses recursos para o atendimento das necessidades públicas (gasto público)<sup>22</sup>.

No campo da ciência do direito, nomeadamente do Direito Financeiro, que tem por objeto a regulação jurídica da atividade financeira do Estado, encontram-se considerações valiosas a respeito dessa relação entre gasto público e poder político. Franco (2015, p. 13, 41) vê o fenômeno financeiro como “tipo cientificamente definido de fenômeno social”, que faz parte da vida em sociedade e, no âmbito da ciência política, “é tomado como forma de exercício do poder, em geral, e do poder político, em especial”. Acrescenta, ainda, que a atividade financeira é “regida por critérios essencialmente políticos” e é de decisões políticas, com forte racionalidade econômica, que em última instância cuida tal atividade. Torres (2009, p. 4) vai mais longe ao categorizar a atividade financeira como “poder financeiro e parcela da soberania estatal, ao lado do poder de polícia, do poder penal, do poder econômico etc.”.

À vista das elevadas funções do orçamento público<sup>23</sup>, em especial o seu papel na economia e na política, Torres (2014, p. 61) não compreende a atividade financeira, aí incluído o gasto público, como instrumental, mas como um verdadeiro fim do Estado. Isso porque a formação da riqueza nacional, a gestão do patrimônio público e os controles das contas públicas são fins a serem atingidos, com a máxima eficiência, sem qualquer dependência com outra função estatal. Nessa direção está igualmente o pensamento de Borges (1998, p. 47) que, em sintonia com a doutrina tributária da extrafiscalidade<sup>24</sup>, entende a atividade financeira como vetor capaz de provocar modificações deliberadas na dinâmica das estruturas sociais e econômicas, e não simplesmente meio de obtenção de recursos para serem utilizados como fonte da despesa pública.

Chegado agora o momento de averiguar, com base no conteúdo das leis orçamentárias editadas no âmbito da União, se *os atos* dos quais resultam as despesas públicas concernem mesmo à ordem política, ou melhor, se o gasto público, com sua natureza e finalidade demonstradas, exprime o poder político

---

<sup>22</sup> Nesse mesmo sentido está Baleeiro (2015, p. 88).

<sup>23</sup> As funções e implicações do orçamento público estão esboçadas no capítulo um deste trabalho.

<sup>24</sup> A *extrafiscalidade* (função extrafiscal do tributo) traduz a ideia de que a principal finalidade de muitos tributos não é tão somente aquela de ser instrumento de arrecadação de recursos financeiros para realizar as despesas públicas, mas a de ensejar alguma intervenção do Estado no funcionamento da economia e, por consequência, na distribuição da renda das pessoas. A tributação na perspectiva da extrafiscalidade é vista por Baleeiro (2015, p. 235) como “arma de reforma social” e seria fruto da evolução da atividade financeira, a partir do século XIX. Esse tema pode ser examinado também no capítulo um desta tese.

ou configura-se como meio, instrumento, ou até recurso, do poder político. Essa é uma etapa necessária porque possibilita ao Tribunal de Contas da União (e, por simetria, aos demais tribunais de contas do País) o exercício do controle externo dos gastos públicos, com base no princípio da legitimidade.

O exame mais cuidadoso de alguns dos programas de governo constantes do plano plurianual da União (PPA), para o período 2016-2019, instituído pela Lei Federal nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016<sup>25</sup> (BRASIL, 2016a; 2016b), ajudará nessa tarefa de verificar a coadunação entre os conceitos de gasto público e poder político. Na pequena amostra (de escolha direcionada) desses programas, adiante reproduzida, os títulos e os seus respectivos objetivos básicos explicam melhor a natureza e o fim do gasto público.

Para mediar a relação entre o conceito de gasto público e o de poder político, com vistas ao exame das amostras dos programas governamentais, optou-se por categorizar as ideias-chave de Locke (1978; 2003), Arendt (2006; 2013), Parsons (1970; 1983), Burdeau (2005), Foucault (2017), quanto ao fim da política. Com isso, pode-se dizer que o poder político se destina a(o): preservação da sociedade; salvaguarda da vida; cuidado da vida; segurança do indivíduo; ação distributiva; finalidade socializada.

Na área da educação, esporte e lazer, recolhe-se, afora outras, as seguintes políticas públicas:

*Educação de qualidade para todos*: ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em colaboração com os sistemas de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024; *Esporte, Cidadania e Desenvolvimento*: ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e lazer, com fortalecimento das ações intersetoriais e redução das desigualdades regionais (BRASIL, 2016a).

Na seguridade social, que abrange saúde, assistência social e previdência, são identificados os seguintes programas, dentre outros:

*Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)*: ampliar e qualificar o acesso aos serviços de saúde, em tempo adequado, com ênfase na humanização, equidade e no atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e especializada, ambulatorial e hospitalar, além de promover o cuidado integral às pessoas nos ciclos de vida (criança, adolescente, jovem, adulto e idoso), considerando as questões de gênero, orientação sexual, raça/etnia, situações de vulnerabilidade, as

---

<sup>25</sup> Vide, no capítulo um, a finalidade e o conteúdo do Plano Plurianual (PPA).

especificidades e a diversidade na atenção básica, nas redes temáticas e nas redes de atenção à saúde; *Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas*: promover a atenção à saúde dos povos indígenas, aprimorando as ações de atenção básica e de saneamento básico nas aldeias, observando as práticas de saúde e os saberes tradicionais, e articulando com os demais gestores do SUS para prover ações complementares e especializadas, com controle social; *Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*: manter, ampliar e qualificar os serviços e programas de Proteção Social Básica e Especial ofertados às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal; *Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais*: reduzir a pobreza por meio da transferência direta de renda; *Segurança Alimentar e Nutricional*: combater a insegurança alimentar e nutricional que persiste em grupos populacionais específicos, com ênfase em povos e comunidades tradicionais; *Previdência Social*: fortalecer ações de inclusão e manutenção do cidadão no sistema previdenciário (BRASIL, 2016a).

Em outros segmentos de políticas públicas, são destacados os seguintes programas, em especial:

*Fortalecimento e dinamização da agricultura familiar*: ampliar o acesso e qualificar os instrumentos de crédito, de proteção da produção, de garantia de preços mínimos e de garantia de renda para a agricultura familiar. Promover a autonomia econômica das mulheres rurais, por meio da inclusão produtiva e da geração de renda. Contribuir para a redução da pobreza rural, por meio da inclusão produtiva dos agricultores e das agricultoras familiares; *Justiça, cidadania e segurança pública*: promover a redução de homicídios com foco em populações vulneráveis e atuação integrada em áreas críticas; *Moradia digna*: melhorar as condições de vida e de habitabilidade das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários; *Políticas para as mulheres e promoção da Igualdade e enfrentamento à violência*: promover a autonomia econômica, social, sexual e a garantia de direitos, considerando as mulheres em sua diversidade e especificidades; *Promoção dos direitos da juventude*: promover ações que contribuam para a atenção integral à saúde e à qualidade de vida dos jovens; promover o acesso da juventude a ações da assistência social, inclusão produtiva e segurança alimentar e nutricional; *Promoção e defesa dos direitos de pessoas com deficiência*: promover a efetivação dos direitos da pessoa com deficiência e sua igualdade de oportunidades, por meio do fomento a sua autonomia, independência e segurança; promover a acessibilidade e a equiparação de oportunidades para pessoas com deficiência em todas as áreas da vida em sociedade (BRASIL, 2016a).

À medida em que se compara o *título* e os *objetivos* desses programas àquilo que se afirma ser a função do *poder político* (ou da política), tem-se uma aproximação concreta das potencialidades do gasto público.

É possível, por exemplo, encontrar simetria entre os programas de governo – tais como esses: *educação de qualidade para todos*; *justiça, cidadania e segurança pública*; *moradia digna* e; *promoção e defesa dos direitos de pessoas com deficiência* – e o papel do poder político simbolizado nas tarefas de preservação

da sociedade; salvaguarda da vida; cuidado da vida; segurança do indivíduo; ação distributiva; finalidade socializada.

Os programas da seguridade social (saúde, assistência social e previdência) – como: o *fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)*; a *proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas*; a *consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*; a *inclusão social por meio do Bolsa Família*; a *segurança alimentar e nutricional* e; a *Previdência Social* – parecem guardar, em seus objetivos e metas, igualmente sintonia com essas mesmas categorias, especialmente a salvaguarda e o cuidado com a vida das pessoas, assim como o sustento e a felicidade dos membros menos favorecidos da sociedade. Em outros termos, a política tem a tarefa de se ocupar daquilo que é absolutamente essencial para a sobrevivência dos homens em comunidade.

No Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019, ano-base 2016, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão<sup>26</sup> (BRASIL, 2017a), o País apresenta quadro onde existem 12,2 milhões de famílias em *situação de extrema pobreza* (renda *per capita* mensal até R\$ 85,00), das quais 55% se encontram na região Nordeste, e 4,1 milhões de famílias, em *situação de pobreza* (renda *per capita* mensal entre R\$ 85,00 e R\$ 170,00), distribuídas principalmente nas regiões Sudeste e Nordeste (1/3 em cada uma delas).

A formulação dos programas constantes do Plano Plurianual 2016-2019, especialmente aqueles destacados anteriormente, voltados sobretudo para a área social, ao que tudo indica, tem o condão de reverter essa realidade diagnosticada nesse Relatório Anual de Avaliação do ano-base 2016.

A análise constante do sumário-executivo daquele Relatório indica que as ações empreendidas no bojo dos programas têm alcançado resultados positivos, que revelam alguma mudança na realidade social do País, ainda que em grau não suficiente para reverter substancialmente o panorama indesejado da pobreza.

A inclusão social tem proporcionado uma condição de vida melhor a uma parcela expressiva da população a partir do acesso a serviços, à renda e às oportunidades. No âmbito da assistência social, e especialmente em sua estratégia de garantia de renda, o programa Bolsa Família, durante o ano de 2016, atendeu a uma média de 13,83 milhões de famílias por mês, finalizando o ano com 13,57 milhões de famílias na folha de pagamento de dezembro, o que equivale a aproximadamente 45,87 milhões de pessoas, equivalente a 98,77% da meta relativa à estimativa de famílias pobres e extremamente pobres. Apesar da pequena redução no último bimestre de 2016, a meta estipulada vem sendo alcançada continuamente desde 2012 (BRASIL, 2017b, p. 10).

---

<sup>26</sup> A fonte desses dados é o *CadÚnico* das famílias registradas, com cadastro atualizado (<24 meses), extração em 19/01/2017 (BRASIL, 2017b).

A avaliação realizada também aponta situação animadora em relação à capilaridade das ações atinentes ao programa de consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Os serviços e programas da assistência social estão estruturados em dois níveis de atenção (proteção social básica e especial), considerando a complexidade das situações envolvidas. Na esfera da proteção social básica, a rede de CRAS (Centros de Referência de Assistência Social), formada por 8.273 unidades distribuídas por quase todos os municípios do país, sendo 90% cofinanciadas pelo governo federal, permite a cobertura de 76,6% da população registrada no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Observa-se uma elevação na qualidade dessa rede, cujo percentual de unidades operando segundo padrões nacionais de funcionamento passou de 59% (2011) para 76,4% (2015) (BRASIL, 2017b, p. 10).

Esses pequenos fragmentos reforçam a ideia básica da função da política ou do poder político, como a(o) que tem: a tarefa de prover a vida por meio de mecanismos contínuos, reguladores e corretivos e a capacidade de mobilizar recursos para atingir metas coletivas.

Verificado o fato de que a viabilização dessas ações – *de implementação dos programas governamentais* – somente é factível com a existência (ou com a possibilidade de existência) de recursos financeiros e materiais, é razoável deduzir que a realização do gasto público e a obtenção do seu respectivo financiamento constituem uma atividade diferenciada, somente realizável numa esfera de decisão soberana. É exatamente o que propõe Bobbio (2000a; 2000b) quando afirma estar na esfera da política, ou do poder político, aquelas atividades que extraem (tributação) e distribuem (gasto público) os recursos de um setor para outro da sociedade<sup>27</sup>.

Por tudo quanto até o momento tem sido explanado, considera-se evidenciada a assertiva de que o gasto público, pela sua natureza e finalidade, configura-se como componente próprio do poder político. Por outras palavras, o que cumpre à despesa pública realizar corresponde exatamente ao que está no escopo do poder político ou da política. A par desse discernimento, parece oportuno, então, analisar a *legitimidade do gasto público* com base nas mesmas abordagens delineadas

---

<sup>27</sup> Não está em questão, na presente seção deste estudo, avaliar ou criticar se os programas de governo escolhidos são os mais adequados para atender às demandas da sociedade ou mesmo se os resultados alcançados vêm sendo suficientes para reverter o quadro situacional verificado e que justificou a adoção das ações e providências levadas a efeito no período. O propósito mesmo é demonstrar, por meio desses exemplos, o caráter do gasto público como uma das grandezas do poder político, a fim de que este possa cumprir a sua missão na comunidade, independente de qual seja essa missão.

para a *legitimidade da ordem política*. E, nesse curso, retomar a pergunta que motiva o desenvolvimento da parte I desta tese: *em que consiste, afinal, a legitimidade do gasto público?*

O juízo inicial é que o gasto governamental (despesa ou dispêndio público) está apto a ser objeto de legitimidade (e de legitimação) tal qual a ordem política, o poder político, a ordem social, a autoridade, a dominação, a norma de direito, a estrutura de um regime, um programa governamental, ou mesmo uma deliberação política.

A legitimidade do gasto governamental está relacionada à ideia de justificativa, aceitabilidade, plausibilidade ou mesmo de procedência. Diz-se, assim, que o gasto público é tido como legitimado à medida que for considerado justificado, aceito, plausível ou mesmo procedente. Essa assertiva, embora conceitualmente correta, não oferece, ainda, os elementos necessários para se chegar à resposta da questão de partida. Algumas dúvidas emergem daí. A legitimidade do gasto público tem a ver com quê? Transparência? Resultado? Confiança? Interesse pessoal? Bem comum? Ou melhor, onde está o fundamento do gasto público? Na soberania popular? Na Constituição do País? Nas leis orçamentárias? Na experiência do dia a dia da população? Nas necessidades coletivas do povo? No interesse da sociedade civil? No interesse do mercado? Nas finalidades do Estado? Essas perguntas são oportunas porque sugerem alternativas de solução para o problema.

As concepções de legitimidade esboçadas por Rousseau, Weber, Easton, Luhmann, Habermas e Moreira Neto oferecem o *quadro de referências*, no campo da teoria política, da sociologia política, da ciência política e do direito, por intermédio *do qual* torna-se factível examinar em que medida se dá a justificativa do gasto público, tanto sob a ótica do poder político quanto da expectativa dos partícipes da sociedade. A apreciação de algumas das ações governamentais constantes do Volume II do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) da União, para o exercício de 2018 (BRASIL, 2018c)<sup>28</sup>, pode ajudar a compreender melhor a aplicação dessas teorias.

---

<sup>28</sup> O Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA), encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, possui estrutura própria que abrange, além do texto do projeto de lei (com cinco capítulos), seis volumes e seis anexos. O volume II do PLOA “consolida as informações relativas aos Programas de Governo constantes do orçamento, detalhando-os por objetivos, iniciativas, órgãos responsáveis ações orçamentárias e respectivos valores” (BRASIL, 2018c, p. 15). Lembre-se que esses Programas de Governo são aqueles consignados no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019.

Rousseau (1999) consagra a fórmula sociopolítica que embasa o seu conceito de legitimidade ao afirmar que somente a *vontade geral* pode reger as forças do Estado em conformidade com a finalidade que motivou sua constituição, que é o bem comum. Em seguida, explica que essa vontade geral (ou o pacto social) não retira sua força unicamente do *consentimento* de todos os cidadãos, mas do seu uso e de sua *finalidade*. Essas duas colocações se completam e proporcionam o arcabouço teórico para uma primeira aproximação sobre o significado da legitimidade do gasto público. O gasto público, enquanto ato político que se materializa nas leis orçamentárias, pode ser categorizado como vontade geral ou como pacto resultante das forças (sociais, econômicas e políticas) partícipes da sua definição. Nessa perspectiva, afigura-se admissível a existência de duas dimensões na consecução do gasto público: a *formal* e a *substancial*. A primeira, diz respeito à necessidade do consentimento de todos os cidadãos para a sua alocação. A segunda, refere-se ao aspecto da finalidade última do gasto público: o bem comum. Logo, aproveitando-se da tese de Rousseau, a legitimidade do gasto público ocorreria à medida que o gasto público tivesse o consentimento do povo e objetivasse apenas o bem comum.

Para Weber (2004), a ordem política – representada por uma *convenção* ou o próprio *direito* – tem a sua vigência legítima, pelos que integram a sociedade, em virtude da tradição, de uma crença afetiva (emocional), de uma crença racional (com relação a valores) ou de um estatuto existente (acredita-se na legalidade). Essas seriam as justificativas atribuidoras de validade a determinada ordem política. Com base nessas duas últimas acepções (crença racional e estatuto existente), o gasto público, enquanto componente da lei orçamentária, teria a sua justificativa garantida tão-somente em razão de ser o produto de um processo político-formal no qual a sociedade acredita e o tem como legítimo.

A ideia ampla de apoio é o critério geral adotado por Easton (1982) para fundamentar a legitimidade de uma autoridade ou de um regime político. Ainda que haja muitas outras razões, o autor nomeia o apoio como o mais estável requisito de legitimidade quando ele é proveniente da convicção do membro da comunidade de que é justo e apropriado que aceite a autoridade e/ou o regime político, pelo simples motivo de reconhecer a existência de consonância dos atos daqueles que governam com os seus próprios princípios morais, seu sentido pessoal do que é justo e adequado na esfera política. Dito de outra maneira, em havendo sintonia entre o que o governo realiza e aquilo que a sociedade aspira, está presente a legitimidade, que se manifesta por meio do apoio de seus integrantes. O gasto público, tomando-se por base esse pensamento, teria a sua aceitabilidade

reconhecida pela comunidade se estivesse de acordo com as suas aspirações e valores prevalecentes.

A análise do fenômeno da justificação do gasto público na perspectiva da doutrina de Luhmann traz à luz o princípio da legitimação pelo procedimento. Nessa lógica, o gasto público estaria legitimado apenas porque decorreria de um processo político-formal – denominado *processo orçamentário* –, onde atores diversos, em conformidade com as suas atribuições constitucional-legais, participam das discussões e deliberações que culminam com as escolhas políticas em matéria de alocação de recursos, independentemente da observância de princípios e/ou valores orientadores.

É de Luhmann (1980;1985) a defesa mais enfática de que a legitimidade das deliberações políticas (ou do direito) está basicamente apoiada na *forma* como tais decisões são tomadas e não necessariamente no *conteúdo* que emerge delas. Trata-se de privilegiar o processo de legitimação mesmo e não a qualidade do que é decidido. A razão dessa preferência, segundo o autor, está no fato de a sociedade considerar, tão-somente, a efetiva participação das pessoas, em procedimentos juridicamente estruturados pelo sistema político das sociedades modernas (tais como os processos político-eleitoral, legislativo, administrativo e o judiciário) os fatores reais de legitimidade do seu direito (ou da decisão política), e não em verdades absolutas que sirvam de substrato para essas decisões.

Dentre as providências enunciadas por Habermas (1980; 2003; 2015; 2016b) tendentes a tornar legítimo o poder estatal (ordem política) está aquela relacionada à assunção e garantia de ações destinadas a *evitar* a desintegração social, de sorte a se estabelecer o liame entre o exercício desse poder estatal e a pretensão de conservar a sociedade em sua identidade. A preocupação central do autor está, pois, na necessidade da adoção de ações governamentais voltadas para a coesão social como forma de legitimação da ordem política. Programas constantes da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2018 exemplificam essa tomada de posição. É o caso das funções de governo *Assistência Social e Saúde*, com valores orçados em R\$ 82,1 bilhões e R\$ 114,6 bilhões, respectivamente. A Assistência Social, como política pública que visa prover os mínimos sociais de modo a garantir o atendimento às necessidades básicas da população, tais como: assistência ao portador de deficiência e ao idoso; assistência comunitária; Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV), além do Bolsa Família. A Saúde, como direito social fundamental, operacionalizado pelo Sistema

Único de Saúde (SUS)<sup>29</sup>, que objetiva a promoção, proteção e recuperação da saúde individual e da população e a redução de doenças e agravos<sup>30</sup>.

Em outra frente, Habermas (2016b, p. 406) propõe a existência de linhas de atuação que poderiam nortear a capacidade de legitimação de uma ordem política, reproduzidas anteriormente, quais sejam: a política conjuntural de proteção do crescimento, uma influencição da estrutura da produção orientada para a necessidade coletiva e a correção do padrão de desigualdade social. O programa *Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar*, com gastos orçamentários previstos de R\$ 6.194.206.722,00, em 2018, porque contribui para a redução da pobreza rural, por meio da inclusão produtiva dos agricultores e das agricultoras familiares, serviria para identificar tipo de gasto justificado como sendo deste último segmento. Os gastos com a função de governo *Indústria, Comércio e Serviços*, fixados na Lei Orçamentária Anual do exercício de 2018, no montante de R\$ 6,4 bilhões, atenderiam aos dois primeiros critérios de legitimidade porque abrangem

medidas para promoção da competitividade, do comércio exterior, do investimento e da inovação nas empresas brasileiras, com o intuito de estimular o crescimento e a geração de empregos. Entre os assuntos mais significativos nesta área, estão a propriedade intelectual e transferência de tecnologia; a metrologia, normalização e qualidade industrial; as políticas de comércio exterior; o desenvolvimento do turismo no país; a indústria de mineração; e as políticas de apoio às micro e pequenas empresas e ao microempreendedor individual (BRASIL, 2017d, p. 33).

Em sua concepção mais contemporânea de legitimidade da ordem política, Habermas (2003; 2012a; 2012b) fixa a ideia de que uma decisão é considerada legítima porque resulta da deliberação de todos e não porque manifesta a vontade de todos. A significação dessa assertiva consiste na suposição de que a

---

<sup>29</sup> O Sistema Único de Saúde (SUS) tenciona a universalidade do acesso aos serviços de saúde a todos os cidadãos deste País, prestados de forma descentralizada, integral e participativa. Assim, por exemplo, compete ao SUS executar ações como prover medicamentos e vacinas, fiscalizar alimentos e bebidas, realizar cirurgias, entre outras (BRASIL, 2017d, p. 40).

<sup>30</sup> Dentre as ações de destaque no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), está a *Atenção Básica* em saúde, que chega mais perto da casa e da vida das pessoas, sendo a principal porta de entrada para os serviços públicos de saúde. O SUS atua na *Atenção Básica* principalmente por meio do Programa Saúde da Família (PSF), que, com aproximadamente 40.000 equipes, alcança mais de 95% dos municípios brasileiros e quase 60% de toda a população. As equipes são formadas, pelo menos, por médicos, enfermeiros e auxiliares ou técnicos de enfermagem e agentes comunitários de saúde. Juntos, eles são responsáveis por atuar na manutenção da saúde e na prevenção de doenças, alterando o modelo de saúde centrado em hospitais, reduzindo os custos e ampliando a efetividade do Sistema (BRASIL, 2017d, p. 40).

origem da legitimidade está no seu processo de formação que é a deliberação. O autor imprime, por isso, relevância à racionalidade do processo de formação da vontade política, onde os pontos de vista, as preferências e os valores dos membros da comunidade seriam submetidos ao filtro de uma discussão argumentada. É nessa situação que pode se inserir o processo de formação do gasto público, tal como preconizado na Constituição Federal e detalhado no capítulo um desta tese. Por conseguinte, em consonância com Habermas, todas aquelas despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual serão consideradas legítimas porque decorrem de um processo político-formal no qual existe a obrigatoriedade de discussão e deliberação em diversas instâncias do Poder Público e da sociedade civil, por diversos atores.

Em Moreira Neto (2008), serão legítimas as ações públicas que respeitem os limites fixados pelos direitos fundamentais, ou melhor, que otimizem a realização desses direitos. Logo, serão constitucionais aquelas ações que estiverem de acordo com os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal do Brasil. O gasto público, por sua vez, estaria legitimado, tão-somente, valendo-se dessa abordagem, se a sua destinação guardasse aderência com tais direitos fundamentais, de alguma forma. O Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, na sua pretensão de universalidade do acesso aos serviços de saúde a todos os cidadãos deste País, estaria justificado por atender ao disposto no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, no aspecto do direito à vida e à igualdade de tratamento (BRASIL, 2018a).

Feito esse cotejo entre as abordagens de legitimidade da ordem política e alguns dados da prática atual do sistema de planejamento e orçamento federal, colhem-se importantes elementos para modelar a proposta de sistematização que procura atribuir significado à questão *em que consiste a legitimidade do gasto público*, considerando a estrutura e o processo orçamentário brasileiro, notadamente da União, a partir do advento da Constituição de 1988.

A legitimidade do gasto público consubstancia duas dimensões complementares entre si: *a material (ou substancial) e a formal (ou procedimental)*. A *dimensão material* é de caráter ético-moral (implica valores, fins, objetivos e propósitos) e tem vinculação com o conteúdo, a destinação e o objeto da alocação dos recursos públicos. A *dimensão formal* é de índole ético-jurídica, ou jurídico-democrática, e está relacionada ao modo como se forma a vontade política definidora das escolhas públicas. Na primeira, verifica-se o critério sobre o qual repousa a *legitimidade* do gasto público. Na segunda, estão presentes os mecanismos sociais, políticos e jurídicos geradores da *legitimação*.

No seu aspecto material, a legitimidade do gasto público sustenta-se na pretensão de promover a equidade (ou justiça social) entre os membros da sociedade. Em termos mais específicos, o argumento é que o gasto público está substancialmente legitimado porque pode contribuir, de alguma forma, para o atendimento dos *objetivos fundamentais* da República Federativa do Brasil, tal qual estabelecido no artigo 3º da Constituição Federal de 1988<sup>31,32</sup>.

Sob o enfoque procedimental, a legitimação realiza-se por intermédio do *processo orçamentário público*<sup>33</sup>, distinguido este como instrumento *sócio-político-formal* que está organizado para conectar, na formação do gasto governamental, o Estado (por seus Poderes constituídos), a sociedade civil e o mercado. A possibilidade desse raciocínio decorre da condição de o processo de legitimação do gasto público se desenvolver em uma esfera pública e institucional, onde atores – políticos ou da sociedade e/ou do mercado – articulam-se mediados por um conjunto de regras, formais ou não, dando ensejo à alocação dos recursos estatais. Trata-se, portanto, de um processo argumentativo-racional que gera intersubjetividade e, desse modo, reúne as condições adequadas para produzir decisões com legitimidade.

---

<sup>31</sup> Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – *construir uma sociedade livre, justa e solidária*; II – *garantir o desenvolvimento nacional*; III – *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*; IV – *promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação* (BRASIL, 2018a, grifo nosso).

<sup>32</sup> Em ensaio sobre *o juízo de constitucionalidade das políticas públicas*, Comparato (1998, p. 44) assinala que “as Constituições do moderno Estado Dirigente impõem, todas, certos objetivos ao corpo político como um todo - órgãos estatais e sociedade civil. Tais objetivos podem ser gerais ou especiais; estes últimos, obviamente, coordenados àqueles. Na Constituição brasileira de 1988, por exemplo, os objetivos indicados no art. 3º orientam todo o funcionamento do Estado e a organização da sociedade [...] tais objetivos são juridicamente vinculantes para todos os órgãos do Estado e também para todos os detentores de poder econômico ou social, fora do Estado. A juridicidade das normas que simplesmente declaram tais fins, ou que impõem a realização de determinado programa de atividades - as normas propriamente programáticas -, já não pode ser posta em dúvida, nesta altura da evolução jurídica”.

<sup>33</sup> O processo orçamentário público como definido nos artigos 165 e 166 da Constituição Federal (BRASIL, 2018a), analisado no capítulo um desta tese, combinado com o artigo 48, parágrafo primeiro, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal): a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000).

Essa hipótese que integra legitimidade e legitimação do gasto público pode ser melhor situada no domínio conceitual da *responsividade* (*responsiveness*)<sup>34</sup>. A responsividade é uma categoria aplicada em diversos campos de estudos, tais como na Psicologia, na Política, no Direito e até na Administração<sup>35</sup>. Na teoria política, as reflexões de Powell Jr. (2005) consideram a responsividade como condição mesma de existência da própria democracia.

**Democratic responsiveness** is what occurs when the democratic process induces the government to form and implement policies that the citizens want. When the process induces such policies consistently, we consider democracy to be of higher quality. Indeed, responsiveness in this sense is one of the justifications for democracy itself [...] Good luck or advantageous circumstances are not the same thing as systematic responsiveness. In a democratic, moreover, responsiveness cannot depend solely on the good will of policy makers. Responsiveness implies that institutionalized arrangements, and above all elections, reliably connect citizens to those who make policy in their name (POWELL Jr., 2005, p. 62, *grifo nosso*)<sup>36</sup>.

Para Powell Jr. (2005, p. 62), a *responsiveness* constitui processo complexo, pois exige, para seu desenvolvimento, arranjos institucionais apropriados, sendo enormemente facilitada em um contexto onde prevaleçam a liberdade, a igualdade, a *accountability* vertical e horizontal e o Estado de Direito. Esse processo

---

<sup>34</sup> A expressão *responsiveness* é vista por Rennó (2015, p. 895-897) como de difícil e controvertida tradução em português. Para o autor, em sentido bem amplo, responsividade diz respeito basicamente à capacidade que pessoas ou instituições têm de reagir com rapidez a circunstâncias ou eventos que os constroem ou desafiam, aproximando-se bastante, por isso, da ideia de receptividade, de capacidade de recepcionar e absorver pressões, modificações e demandas.

<sup>35</sup> Em um endereço eletrônico (<https://www.portogente.com.br/portopedia/74584-responsividade>), visto em 15 de outubro de 2017, encontra-se essa interessante definição para *responsividade* aplicada à Administração: “denomina-se responsividade, o resultado de uma política da empresa capaz de satisfazer os anseios dos clientes de forma precisa, rápida e sem alterações do nível de qualidade do produto e dos serviços”.

<sup>36</sup> Em tradução livre seria: “a *responsividade democrática* é o que ocorre quando o processo democrático induz o governo a formar e implementar políticas que os cidadãos desejam. Quando o processo induz essas políticas de forma consistente, consideramos a democracia como de maior qualidade. De fato, a *responsividade democrática* nesse sentido é uma das justificativas para a própria democracia [...] Sucesso ou circunstâncias vantajosas não são a mesma coisa que a responsividade sistemática. Em uma democracia, além disso, a responsividade não pode depender unicamente da boa vontade dos decisores políticos. A responsividade implica que os arranjos institucionalizados e, acima de tudo, as eleições, conectem de forma confiável os cidadãos com aqueles que fazem política em seu nome” (POWELL Jr., 2005, p. 62, *grifo nosso*).

de construção se desenvolve em etapas e estágios que se interligam de forma dinâmica visando adotar políticas que afetem a preferência dos cidadãos. O procedimento que conduz à responsividade compreende as etapas de *estruturação das escolhas, agregação institucional* e a *elaboração de políticas*. No curso dessa trajetória institucionalizada, são levadas em consideração a preferência dos cidadãos<sup>37</sup>, o comportamento manifestado no voto dos eleitores, a seleção dos formuladores de políticas (formação do governo) e as políticas públicas propriamente ditas que são ordenadas e implementadas com vistas ao atendimento daquelas preferências.

A *responsiveness* é considerada importante medida de qualidade da democracia. A existência de alta qualidade da democracia apenas é possível e sustentável quando esses arranjos institucionais permitem e estimulam os apoios necessários à responsividade. Dentre esses incentivos, segundo Powell Jr. (2005, p. 63), podem ser identificados os seguintes: (1) expurgo sistemático de decisores políticos insensíveis ou inaptos para realizar os desejos dos cidadãos; (2) eleição de governantes comprometidos publicamente com as políticas que os cidadãos querem e; (3) elevada representatividade, no grupo dos eleitos, das diversas correntes de pensamento que se manifestam por intermédio dos partidos políticos.

A Mensagem Presidencial que encaminha o Projeto do Plano Plurianual 2016-2019 da União ao Congresso Nacional (BRASIL, 2016a), convertida na Lei Federal nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016 (BRASIL, 2016b), destaca aspectos relevantes da construção desse instrumento de planejamento.

---

<sup>37</sup> Essa expressão “preferência dos cidadãos” merece reflexão. Como é possível apurar o que querem os cidadãos, ou seja, como é possível apurar as preferências dos cidadãos? E quem são esses cidadãos? Em relação à primeira questão, o que se verifica, de fato, é a existência de empresas e entidades (públicas e privadas), nacionais e internacionais, que realizam pesquisa de opinião, metodologicamente orientada, com objetivo de captar as preferências dos cidadãos. Os resultados dessas pesquisas são utilizados, dentre outras destinações, para orientar a formulação de políticas públicas. Exemplo desse tipo de levantamento pode ser visto em: <http://www.ipeadata.gov.br> ou <http://www.latinobarometro.org>. Operacionalmente, quem seja o cidadão é determinado no escopo metodológico da pesquisa, no momento da definição do público-alvo que deve responder aos quesitos formulados. Afigura-se razoável afirmar, por outro lado, em resposta à segunda questão, que *cidadão* corresponde ao *povo* de que trata o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2018a): “todo poder emana do *povo*, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Esse é o cidadão (o povo) de quem se deve conhecer as preferências a fim de lhe direcionar os recursos públicos com pretensão de legitimidade.

Dando sequência a esse modelo de desenvolvimento [do País], o PPA 2016-2019 *define as escolhas estratégicas para atender às novas demandas de uma sociedade que também tem mudado e evoluído nesse período. Para enfrentar esses desafios e aproximar ainda mais as políticas públicas da realidade e anseios da sociedade*, foram empreendidas ações com a finalidade de aprimorar tanto o próprio PPA quanto o seu processo de construção, fortalecendo seu *caráter de espaço institucional de participação da sociedade civil* [...] O PPA 2016-2019 foi resultado de *um processo de construção coletiva entre órgãos do governo e representações da sociedade*, que envolveu mais de 4 mil pessoas, sendo realizadas 120 oficinas governamentais para a formulação dos programas temáticos, dois Fórum Interconselhos, seis fóruns regionais, quatro setoriais e amplo debate no Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (CONSEPLAN) (BRASIL, 2016a, p. 9-10, *grifo nosso*).

Esses excertos da Mensagem do Chefe do Executivo Federal mostram nitidamente o intento, pelo menos, do governante, no exercício do mandato eletivo àquela época (2015), de procurar coadunar as perspectivas dos gastos públicos de acordo os anseios da comunidade mediante a utilização de engenhosa institucionalidade tendente a viabilizar a participação dos Poderes Públicos e dos membros da sociedade civil na definição do programa de trabalho do governo federal. Essa breve evidência empírica revela, em princípio, a preocupação do governo em ser responsivo, assim como demonstra a aplicação do conceito de responsividade conforme sugerido por Powell Jr. (2005). Os resultados alcançados com a implementação das ações decorrentes desse Plano é que poderão dizer, afinal, se a responsividade, de fato, ocorreu e se ensejou a legitimidade do quanto foi realizado, o que somente é verificável por meio de auditoria *ex post facto*.

Essa dupla característica denota as duas faces da responsividade. De um lado (de cima para baixo), observa-se a pretensa intenção de praticar responsividade; de outro (de baixo para cima), a necessidade de verificação da ocorrência concreta dos postulados da responsividade, aferível apenas por meio de pesquisas que indiquem a medida de aprovação dos governados àquilo que é praticado em seu nome pelos governantes. Afigura-se razoável afirmar, então, que o ser da responsividade tem forte relação com a percepção de desempenho governamental satisfatório pela população.

No âmbito do Direito, Moreira Neto (2006) considera a responsividade como *princípio geral* que responde pela ilegitimidade (assim como o princípio da legalidade responde pela ilegalidade dos atos) e tem o condão de complementar o *princípio da responsabilidade*, ampliando os seus efeitos, e de preservar o *princípio democrático* e o *princípio da legitimidade*, este último decorrente da própria responsividade.

Na verdade, tomada em seu sentido mais dilatado, a *responsividade*, tal como surgiu nos estudos sobre a participação política, é *princípio instrumental* da democracia, uma vez que se destina a salvaguardar a *legitimidade*, ou seja, a conciliar a expressão da vontade popular, democraticamente recolhida, com a racionalidade pública. Por isso, apresentada como complemento atualizador da responsabilidade, a *responsividade* é a reação governamental, que deve ser a normalmente esperada e exigida, ante a enunciação da vontade dos governados. Nesse sentido, a *responsividade* está para o *Estado Democrático* assim como a *responsabilidade* está para o *Estado de Direito*. São, nessa linha de ideias, *responsabilidade* e *responsividade* princípios complementares para a construção de um conceito integrado de Estado Democrático de Direito (MOREIRA NETO, 2006, p. 85, *grifo do autor*).

Das ponderações feitas por Moreira Neto (2006) acerca desses princípios, cabe destacar a associação que o autor estabelece entre o princípio da legitimidade e o princípio da responsividade. Faz sentido dizer, com ele, que a responsividade suscita a legitimidade. Quer dizer, parece ser coerente o raciocínio de que a legitimidade efetivamente acontece quando a ação governamental, pela via da realização da despesa pública, busca a realização e a otimização dos direitos fundamentais.

O fato de que a responsividade possui acentuada relação com a percepção de desempenho governamental satisfatório pela população, conforme assinalado antes, faz emergir a ideia de *efetividade*, entendida como a medida do impacto da ação do Estado sobre a sociedade<sup>38</sup>. Ao analisar a estrutura de programação orçamentária da União<sup>39</sup>, verifica-se que, dentre os seus elementos constitutivos, existe o índice que afere a situação que o programa tenha por fim modificar. Trata-se, a rigor, do indicador de efetividade, que reflete até que ponto as ações programáticas contribuíram para a modificação pretendida, seja social, cultural, ambiental, institucional, econômica etc. Nessa linha, crê-se que a legitimidade do gasto governamental tende a ser garantida não somente porque incorpora o princípio da responsividade, mas também em razão de levar em consideração os efeitos da ação programática realizada, isto é, o efetivo benefício que gerou com o atendimento da demanda da sociedade e/ou do mercado<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> O conceito de *efetividade* apresenta diferença em relação ao conceito de *eficiência* e de *eficácia*. Segundo o Manual do UNICEF (*apud* COSTA; CASTANHAR, 2003), *eficiência* significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa; *eficácia* é a medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas; *efetividade* (ou *impacto*) indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais.

<sup>39</sup> Ver o capítulo um desta tese.

<sup>40</sup> Ceneviva e Farah (2007, p. 152) estão nessa mesma linha de pensamento ao concluir que, em grande medida, o desempenho (efetividade) de políticas e programas governamentais colaboram para o incremento da legitimidade da ação do Estado.

Há evidências de que essa constatação metodológica faz sentido. Estudos desenvolvidos por Lipset (1967; 2012), na segunda metade do século passado, acerca dos requisitos sociais da democracia, em especial da relação entre legitimidade e efetividade, demonstram que a estabilidade de qualquer democracia depende não somente do *desenvolvimento econômico*, mas também da *efetividade*<sup>41</sup> e da *legitimidade* do seu sistema político. Nesse contexto examinado pelo autor, a efetividade do sistema democrático é tida como função do desenvolvimento econômico e a efetividade torna-se condição para a legitimidade. A consequência disso é que dificilmente surgirão crises de estabilidade se determinado sistema, após nova estrutura social estabelecida, revelar-se capaz de sustentar as expectativas dos seus principais grupos, de forma efetiva, por considerável período, propiciando a legitimidade pretendida. Assim, pontua Lipset (2012, p. 224), “mesmo em sistemas legítimos, colapsos de efetividade, repetidamente ou por longos períodos, colocarão em risco a sua estabilidade”. A Figura 4 a seguir sintetiza o pensamento do autor.

Figura 4 - Legitimidade *versus* efetividade

		Efetividade	
		+	-
Legitimidade	+	A	B
	-	C	D

Fonte: Lipset (1967, p. 82; 2012, p. 225).

Nesse modelo de análise estruturado por Lipset, as células A e D representam os extremos dos sistemas políticos. No *primeiro caso (A)*, tem-se o mais alto patamar de efetividade e legitimidade, no qual os Países satisfazem as necessidades políticas básicas dos seus cidadãos, além de possuírem burocracias e padrão de tomada de decisão política que funcionam de modo adequado e perene, gerando a estabilidade dos sistemas político e social. A *segunda situação (D)* simboliza os regimes ilegítimos e sem efetividade, que são, em regra, instáveis e propensos a entrarem em derrocada, segundo o autor.

<sup>41</sup> Lipset (1967, p. 78) entende que a *efetividade* significa o desempenho real, a medida em que o sistema satisfaz às funções de Governo, tal como a grande maioria da população e poderosos grupos nela abrangidos (seja as grandes empresas ou as forças armadas, por exemplo) as encaram.

A células B e C reproduzem os sistemas políticos em transição. No grupo B, embora perdendo efetividade, mantém a legitimidade em alta. A busca essencial aí é pela recuperação da efetividade, para retornar à escala do A. O prolongamento da crise de efetividade pode levar à perda total da legitimidade o que daria ensejo ao deslocamento para o extremo D. Na hipótese da célula C, pelo contrário, há perda de legitimidade ainda que mantendo a efetividade em alta. O processo de legitimação se torna a meta, sob pena de a efetividade se perder no tempo ocasionando o deslocamento do sistema para o grupo D.

Esse quadro de referências expressa quão relevante é considerar o peso da *efetividade* na verificação da legitimidade do gasto governamental, em conexão à já demonstrada importância da variável *responsividade*. Embora o modelo de Lipset tenha sido estruturado com base em sistemas políticos de diversos países, a lógica da análise empreendida é igualmente útil para compreender a relação *efetividade versus* legitimidade na contextura das funções econômicas do orçamento público, em especial o lado dos dispêndios.

Nesse encadeamento de ideias, os gastos públicos estarão legitimados à medida que exprimirem *compatibilidade* entre a finalidade das despesas públicas e as preferências formalizadas nos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, fruto do consenso do seu povo, conforme anunciado no preâmbulo da Carta Política do País<sup>42</sup>. A legitimação ocorrerá no curso do processo de planejamento e orçamentação governamental, em cujas etapas serão identificadas, em virtude do concurso dos diversos atores envolvidos nos mecanismos de discussão e deliberação, as ações estatais adequadas ao atendimento *efetivo* das preferências da comunidade.

A compreensão da legitimidade do gasto público com base em suas dimensões material e procedimental, ancoradas em dispositivos específicos da Constituição Federal, tem uma razão de ser. Ela decorre da percepção de que a Constituição pode ser observada sob o ponto de vista *formal-processual* e também sob a perspectiva *material*. É o que propõem Teixeira e Canotilho, quando examinam as tendências teóricas essenciais das Constituições.

---

<sup>42</sup> Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 2018a).

O lado formal-processual da Constituição define competências e atribuições, regula os processos decisórios e estabelece limites à ação política. Todavia, isso somente faz sentido, em um estado democrático, segundo Canotilho (2003, p. 1337-1338), quando associado a certo conteúdo, nomeadamente “os princípios materiais informadores do Estado e da sociedade”. Implica dizer, com isso, que a Constituição atual não deve ser inteiramente vazia sob o ponto de vista substantivo. O processo orçamentário-constitucional e os objetivos fundamentais estabelecidos no artigo 3º da Constituição Federal expressam exatamente essa doutrina, atribuindo à Carta Política significado muito além de mero “instrumento formal de garantia ou de instrumento de governo (*instrument of government*)”.

A legitimidade constitucional, em seu aspecto formal, diz respeito à sua origem, ou melhor, à titularidade do Poder do qual emanam as suas regras e normas; e, em sua vertente material, consiste na adequação do seu conteúdo aos fins que devem alcançar. A origem e o conteúdo, portanto, integrados, formam as duas faces da legitimidade da Constituição, concebida esta como ordem – *política e social* – pactuada. Assim, se legítimo o poder criador, legítima será a Constituição. No mesmo passo, se o fim buscado for legítimo<sup>43</sup>, o conteúdo da Constituição o será igualmente. Esse é o magistério de Teixeira (2011, p. 2013-215). Essas balizas indicam que, de um lado, o gasto público é legítimo pela pertinência do seu conteúdo àquilo que representa a finalidade última do Estado e, do outro, a força da sua legitimação está na (origina-se da) autoridade dos Poderes constituídos e dos membros da sociedade civil que fazem as escolhas públicas de acordo com aqueles fins.

As dimensões – *substancial e procedimental* – do gasto público também podem ser percebidas em um outro quadro de racionalidade<sup>44</sup>. Neves (2013, p. 43), em seus estudos com vistas a saber que tipo de racionalidade melhor se adequa ao pensamento jurídico na sua missão da realização do direito, identifica a existência de modelo que abrange a *racionalidade prática de sentido substancial ou material* e a *racionalidade prática de sentido processual* (pro-

---

<sup>43</sup> Este fim legítimo, nos ensinamentos de Teixeira (2011, p. 214), consiste em “ordenar a vida social e a existência política da Nação em um determinado sentido, o qual, evidentemente, só poderá ser o que melhor corresponda àquelas necessidades, materiais e espirituais, do desenvolvimento dos indivíduos e da coletividade nacional, de acordo com os supremos princípios da lei natural e da Justiça, que podemos sintetizar sob a designação de bem comum”.

<sup>44</sup> Racionalidade entendida como “característica de um pensamento que tem ou se propõe ter validade objetiva e que esta validade se afere pela ‘capacidade de fundamentação’ e pela ‘criticabilidade’ da medição racional-discursiva das afirmações desse pensamento (das posições ou conclusões por ele manifestadas)” (NEVES, 2013, p. 35).

*cedimental) ou formal*. Na primeira, estão “as racionalidades cujas validades que intencionam ou pretendem manifestar se refiram e sejam expressão de um *fundamento material*”. Nestas, as decisões são válidas porque estão sustentadas ou justificadas por algo materialmente pressuposto e suscetível de dar sentido à prática, qualquer que seja ela; o fundamento material deve manifestar-se no próprio conteúdo dessas decisões. Na segunda, “as racionalidades que justificarão ou legitimarão a validade que se propõe exprimir estão embasadas no processo, no modo procedimental ou operatório de a ela chegar e de a afirmar”. Exemplo histórico-cultural do primeiro tipo está o jusnaturalismo clássico; e do segundo, o contratualismo, o neocontratualismo político, a teoria do discurso e a teoria sistêmica autopoietica.

É possível a correlação entre essas racionalidades e a ética da convicção, ou racionalidade axiológica (*wertrationalität*), e a ética da responsabilidade, ou racionalidade finalística (*zweckrationalität*), aventadas por Weber (2016, p. 143). A racionalidade em sentido material corresponde à ética da convicção pelo fato de, em ambas, a ênfase estar centrada nos valores fundantes que orientam a ação e a decisão a ser tomada. A racionalidade em sentido formal conforma-se com a ética da responsabilidade porquanto, para elas, o objetivo almejado é o cumprimento do esquema função/efeitos ou do meio/fim. Esta segunda racionalidade enuncia o predomínio do útil, da oportunidade, da eficiência, da eficácia e do desempenho. Esse encadeamento de ideias também é partilhado por Neves (2013, p. 44).

Embora Weber (2016, p. 143-155), de início, considere essas duas éticas inteiramente diversas e irredutivelmente opostas, chegando mesmo a dizer que é impossível conciliá-las, ao final de sua conferência, dá como certo “que a ética da convicção e a ética da responsabilidade não se contrapõem, mas se completam e, em conjunto, formam o homem autêntico, isto é, um homem que pode aspirar à ‘vocação política’”.

Todo esse alicerce teórico parece indicar fortemente que a justificativa do gasto público consiste em sua efetiva vinculação ao devido processo orçamentário, onde ocorrem as articulações para as escolhas públicas e as deliberações institucionais, e também aos valores e fins positivados nos objetivos fundamentais do Estado brasileiro (artigo 3º da Constituição Federal). A combinação das duas racionalidades – *material* e *formal* – possibilita que o recurso público alocado a uma determinada ação governamental traduza uma necessidade concreta identificada no curso do processo orçamentário e ao mesmo tempo simbolize

o cumprimento dos anseios primários de toda a comunidade, mesmo que tudo aconteça circunscritamente no domínio do Legislativo e do Executivo.

Essa integração resulta em *sinergia* e *sustentabilidade*, não sendo razoável assumir que as duas possíveis consequências possam emergir considerando-se apenas uma das racionalidades – a *material* ou a *procedimental* – isoladamente. Os objetivos fundamentais estabelecidos pelos Constituintes de 1988 sinalizam para uma visão de futuro a ser permanentemente perseguida pelo Estado e pela sociedade; a atualização desses objetivos em função das circunstâncias e das peculiaridades de cada época e lugar realiza-se na dinâmica do processo orçamentário. Tal processo, de forma sempre renovada pelos novos atores políticos e sociais<sup>45</sup>, sustenta a perenidade dos ideais e valores identificados como válidos pela sociedade política, o que se verifica no mérito dos programas e das ações governamentais que figuram nas três leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), ao longo do tempo.

É oportuno posicionar a problemática da legitimidade e da legitimação considerando as três primeiras etapas – *elaboração da proposta, deliberação e execução orçamentárias* – de formação do gasto público. Os critérios de legitimidade da despesa pública e o seu respectivo procedimento legitimador podem ser impactados em vista do que acontece em cada fase do ciclo orçamentário<sup>46</sup>.

Na primeira e na segunda fases (formulação e deliberação da proposta), em razão de o rito procedimental exigir o obrigatório concurso de todos os Poderes constituídos, especialmente o Executivo e o Legislativo, e também da participação da sociedade civil, na produção final das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), existe a tendência de serem observados os critérios norteadores da pretensão de legitimidade representados nos objetivos fundamentais estabelecidos no artigo 3º da Carta Política. O delineamento do processo orçamentário, nesses dois momentos, favorece a consecução desse desiderato.

Por outro lado, na execução do orçamento público, terceira etapa do ciclo orçamentário, alguns fatores têm potencial para influenciar a observância dos critérios de legitimidade. Constituem fatores dessa natureza a abertura dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários), as limitações de empenho e movimentação financeira (contingenciamento da despesa) que acontecem no decorrer do exercício financeiro (ano civil), assim como a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de

---

<sup>45</sup> Cabe lembrar que a cada quatro anos renova-se, em alguma medida, por força das eleições, o quadro político que irá comandar o País, seja no Executivo ou no Legislativo.

<sup>46</sup> O ciclo orçamentário está explicitado no capítulo um desta tese.

programação para outra ou de um órgão para outro. Embora esses atos de índole político-administrativa se imponham como mecanismos de gestão orçamentária, em decorrência do desempenho da arrecadação dos tributos e das contingências sociais e econômicas que emergem do dia a dia da Administração Pública, eles se situam no campo da discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo.

Em outros termos, essas decisões são tomadas segundo critérios de oportunidade e conveniência do mandatário, ainda que autorizado pelo Poder Legislativo, ensejando alterações, às vezes profundas, na original alocação dos recursos consignados na lei orçamentária. Nessas circunstâncias, como fica a aderência dessas mudanças orçamentárias aos ditames dos objetivos fundamentais da sociedade política? Há algum procedimento condizente que sirva de legitimação para essa nova configuração dos gastos?

A resposta a essas indagações está no *sentido e alcance* do artigo 3º da Constituição Federal e dos seus dispositivos instituidores do processo orçamentário. Essas regras apontam para o imperativo de que tanto a legitimidade quanto a legitimação devem prevalecer durante todo o curso do ciclo orçamentário, não sendo possível o desvirtuamento de suas balizas, mesmo que as decisões administrativas respeitantes às alterações da quantidade e da qualidade do orçamento sejam de caráter discricionário. O fundamento dessa assertiva está nos comandos do artigo 167 da Constituição Federal (BRASIL, 2018a, p. 154-155) por meio dos quais os constituintes de 1987-1988 fixaram os critérios para eventual alteração nas alocações originais dos recursos orçamentários.

