

TEMA: O ORÇAMENTO COMO LOCUS DA DEMOCRACIA

Palestra do conselheiro João Antonio da Silva Filho, proferida no VII Congresso Internacional de Controle Público e Luta contra a corrupção de 2 a 6 de março em Granada, Espanha.

Bom dia a todas e a todos Início agradecendo, sinceramente, o convite. É uma honra compartilhar este espaço com um público plural, qualificado e comprometido com a reflexão das políticas públicas.

Falo aqui não como alguém que detém verdades definitivas, mas como alguém que acredita profundamente no valor do debate, da escuta e da construção democrática. A democracia não se afirma na imposição — ela se constrói na interlocução.

Quero iniciar esta fala com uma citação atribuída aos sofistas e muito difundida no Brasil pelo teólogo Leonardo Boff: "Todo ponto de vista é visto de um ponto. Muda-se o ponto, muda-se a vista."

Os sofistas foram pensadores da Grécia Antiga que valorizaram a argumentação, a linguagem e a pluralidade de perspectivas. Para eles, a verdade não era absoluta nem imutável - ela se constituía no espaço público do debate. Pouco restou de seus escritos. Temos fragmentos.

Conhecemos os sofistas sobretudo por seus críticos: Sócrates, pelos textos de Platão; o próprio Platão; e Aristóteles. Ainda assim, é inegável que desempenharam papel decisivo na valorização do contraditório e na consolidação do debate público na democracia ateniense.

A quem desejar aprofundar-se no tema, recomendo as obras de Bárbara Cassin, especialmente Ensaio Sofistas e Os Efeitos Sofísticos. Como ocorre com tantas palavras ao longo da história, o termo "sofismo" sofreu deslocamento semântico. Hoje é muitas vezes associado à ideia de engano. Mas originalmente remetia à arte da argumentação e à consciência de que o discurso é instrumento central da política.

Faço essa introdução para afirmar que o que trago aqui é um ponto de vista - o meu modo de ver o mundo. Mas longe de mim qualquer pretensão de ser dono da verdade.

A segunda citação é de Aristóteles, o filósofo estagirita da Grécia Antiga. Trago-a para realçar a permanência da política como dimensão essencial da vida humana - ontem, hoje e sempre. Assim escreveu Aristóteles: "O ser humano é sociável por natureza. Se não fosse por adesão natural, a necessidade já seria suficiente para obrigá-lo a viver em comunidade." Essa ideia é central.

A política - a organização da vida nas pólis não é invenção divina, tampouco um acidente histórico. Ela é resultado da própria condição humana e da evolução histórica das sociedades. Fora da política, o que impera é a força. E quando a força substitui a mediação, temos a guerra. A guerra é, em essência, o abandono da política como método de composição. É a lei do mais forte.

Podemos afirmar, portanto, que a civilização nasce quando criamos regras para conviver quando substituímos o conflito direto pela mediação institucional e transformamos a disputa em procedimento. Isso é política em seu sentido mais elevado.

A terceira citação vem do Leviatã, de Thomas Hobbes, publicado em 1651, em meio à Guerra Civil Inglesa. Hobbes afirmou: "O homem é o lobo do homem." Para evitar a "guerra de todos contra todos", seria necessário um Estado forte. Hobbes expressa uma visão pessimista da natureza humana. Mas é preciso compreender seu contexto.

Ele escreve em um momento de instabilidade, violência, crise social e conflitos religiosos. A Inglaterra vivia o colapso da ordem monárquica e a experiência republicana sob Oliver Cromwell. Sua tese é direta. Ele afirmava: sem autoridade política organizada, resta barbárie. Mas a história demonstra que crises não são necessariamente pontos finais.

Muitas vezes são inflexões. Vejamos a sequência histórica: 1642-1651 - Guerra Civil Inglesa 1649-1660 - República sob Cromwell 1660 - Restauração da monarquia 1688 - Revolução Gloriosa 1760 em diante - Revolução Industrial Crises, quando institucionalmente administradas, podem abrir caminho para novos ciclos virtuosos.

A história política é feita de rupturas e recomposições. Sigamos otimistas: a crise da democracia que vive o mundo não é o fim. Pode ser um recomeço. Recorro agora a Norberto Bobbio, uma de minhas principais referências. Bobbio nos ensina: "A democracia é o governo das regras, não dos homens." Na democracia as regras são pactuadas antes de o jogo começar. Elas limitam o poder, organizam o dissenso e tornam previsível a disputa. Continua Bobbio: "A democracia é, antes de tudo, um método para tomar decisões coletivas." Método pressupõe acordo sobre procedimentos. Democracia é forma - e essa forma protege a substância. E afirma ainda o jus filosófico italiano: "A democracia vive do dissenso, não da unanimidade."

A unanimidade é incompatível com sociedades complexas. A democracia não é consenso pleno; é convivência organizada de divergências. É o que podemos chamar de consensos progressivos - composições possíveis dentro da pluralidade.

E conclui Bobbio: "A democracia nunca está acabada." Seu futuro é estar sempre em transformação. Para Bobbio, a democracia é produto das diferenças – aquelas inerentes à condição humana: diferenças religiosas, ideológicas, culturais, físicas e étnicas. A democracia nasce exatamente para administrar essas diferenças sem suprimi-las. Já as desigualdades sociais, contudo, não são naturais. São construções históricas, resultantes

de estruturas econômicas e de assimetrias sociais acumuladas. Muitas vezes são legitimadas por uma leitura simplificada da meritocracia, como se todos partissem do mesmo ponto de largada. Quando não enfrentadas, as desigualdades corroem a democracia.

Regimes democráticos não se sustentam onde a exclusão se prolonga indefinidamente. A história mostra que revoltas e rupturas frequentemente encontram combustível na instrumentalização das desigualdades sociais. A democracia exige não apenas liberdade formal, mas condições materiais mínimas de participação.

E agora pergunto: O que o orçamento tem a ver com tudo isso? A resposta é simples: tudo. O orçamento é o instrumento por meio do qual o Estado planeja sua arrecadação e organiza a aplicação dos recursos públicos. É o momento em que prioridades abstratas se tornam decisões concretas. Orçar é escolher onde investir o dinheiro público. Escolher é exercer poder. Decidir onde aplicar recursos é decisão política.

O gestor pode promover desenvolvimento ou reproduzir privilégios. Pode estruturar políticas públicas que ampliem oportunidades, fortaleçam o capital humano e reduzam desigualdades - ou pode manter estruturas que perpetuam concentração de renda e exclusão social. Pode orientar o Estado para fomentar solidariedade e coesão social, ou permitir que a lógica de um mercado desregulado aprofunde fragmentações. Sem tributação, não há Estado. Sem orçamento, não há organização estatal. Sem organização estatal, não há políticas públicas. Sem políticas públicas, não há proteção social.

É na interação entre os anseios da sociedade, a pluralidade de diferenças e a função organizadora do Estado que se busca o equilíbrio democrático. O orçamento é, portanto, o lócus onde a democracia se concretiza. Ali se materializam valores. Ali se revelam prioridades. Ali se testam discursos e programas. Democracia não é apenas eleição. É também alocação qualificada e responsável dos recursos públicos para promover o desenvolvimentos integral das pessoas. O orçamento é o momento em que a política deixa de ser promessa e se transforma em realidade. E o que o controle tem a ver com a democracia e com a aplicação dos recursos públicos? A resposta é direta: não existe democracia sem controle. Se o orçamento é o momento em que a política se transforma em escolha concreta, o controle é o instrumento que assegura que essa escolha permaneça fiel ao interesse público. Sem controle, o orçamento pode se descolar da vontade coletiva e tornar-se espaço de captura do Estado, desperdício ou privilégio para uma elite dominante.

Mas que tipo de controle estamos defendendo? A função do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas não deve ser apenas apontar erros consumados. Sua vocação democrática é chegar antes do desperdício do dinheiro público. Isso exige um modelo de controle em que o formalismo jurídico esteja a serviço da supremacia do interesse público e não o contrário. Nesse contexto, é preciso relativizar a centralidade do controle meramente posterior - de natureza repressiva - fortalecer o controle preventivo, que se desdobra em duas espécies: prévio e concomitante.

O controle prévio atua na formação do ato administrativo, antes de sua expedição definitiva. Exemplos claros são a análise de minuta de edital de licitação ou a avaliação de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato. Trata-se de evitar que o erro se institucionalize.

Já o controle concomitante ocorre durante a produção dos efeitos do ato administrativo. É o acompanhamento da execução - a verificação, em tempo real, de que a obra ou o serviço contratado estão sendo realizados em conformidade com as cláusulas pactuadas e com o interesse público. Não é razoável imaginar que a conformidade administrativa possa ser assegurada apenas por controle posterior. Quando ele chega, dano muitas vezes já ocorreu - e nem sempre é reversível.

Como diz o ditado popular: Inês é morta. O Isso é ainda mais evidente na atual etapa do direito administrativo brasileiro, marcada por contratos de longa duração: concessões, parcerias público-privadas e instrumentos contratuais com vigência de décadas.

Sem controle concomitante, os contratos de longa duração correm o risco de se transformar em instrumentos de captura do Estado por interesses privados, desviando-se de sua finalidade pública e convertendo-se em mecanismos de reprodução patrimonial, e não de promoção do interesse coletivo. Sem governança, perde-se a democracia na gestão do orçamento. Controle não é obstáculo à administração. É condição de sua legitimidade.

Para Concluir... Se a democracia é o governo das regras, o orçamento é o momento da escolha - e o controle é a garantia de que essa escolha sirva ao interesse coletivo. Sem orçamento democrático, não há justiça social. Sem controle efetivo, não há democracia real. O orçamento é onde a política se materializa. O controle é onde a democracia se preserva.

É nessa convergência que reside o verdadeiro lócus da democracia. Muito Obrigado