

UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DO MARANHÃO E POSSIBILIDADE DE CONTROLE SOCIAL A PARTIR DA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO EM AMARTYA SEN

AN ANALYSIS OF MARANHAO BUDGET AND THE POSSIBILITY OF SOCIAL CONTROL FROM AMARTYA SEN'S DEVELOPMENT PARSPECTIVE

Artigo recebido em 12/06/2015

Revisado em 08/09/2015

Aceito para publicação em 23/10/2015

Igor Martins Coelho Almeida

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

Mônica Teresa Costa Sousa

Doutora em Direito (UFSC). Professora dos cursos de graduação e Pós-Graduação em Direito da UFMA. Avaliadora do INEP/MEC.

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo um estudo do orçamento do Estado do Maranhão nos últimos quatro anos a partir de uma perspectiva de desenvolvimento trazida principalmente por Amartya Sen. Também faremos a análise da possibilidade de controle social do orçamento público. Ao final, verificaremos se o orçamento público cumpre sua finalidade essencial, que é o atendimento ao interesse público.

PALAVRAS- CHAVE: Controle Social. Orçamento Público. Desenvolvimento.

ABSTRACTA: This work aims to analyze state of Maranhao budget in the last four years, from a development perspective brought primarily by Amartya Sen. It will also examine the possibility of public budget social control. Finally, it will be checked whether public budget fulfills its essential purpose, which is serving the public interest.

KEYWORDS: Social Control. Public Budget. Development.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Da participação popular e controle social. 2 O orçamento público e a possibilidade de controle social. 3 O desenvolvimento e o combate à pobreza. 4 Um modelo de desenvolvimento adequado à realidade maranhense. 5 Recursos para execução de políticas ou recursos para fazer política? Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objeto a possibilidade de controle social e participação popular no que tange à escolha de políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento de uma região, no caso específico, o Estado do Maranhão.

Em primeiro lugar serão traçadas linhas gerais sobre o controle social da Administração Pública e participação popular e como tais mecanismos incidem na esfera pública e nos orçamentos. Posteriormente, a intenção é apresentar um novo modelo de desenvolvimento, pautado no compromisso de implementação da justiça social e da efetivação de políticas públicas fundamentais para que qualquer pessoa possa gozar da liberdade, no sentido mais amplo. Nesse tópico, apresentaremos alguns indicadores de desenvolvimento de organismos e agências nacionais e internacionais para o Estado do Maranhão que pontuem a necessidade de políticas públicas adequadas à realidade local.

Por fim, trazemos dados sobre a realidade social do Estado do Maranhão, através de informes estatísticos que demonstram a ineficiência do Poder Executivo em gerenciar e executar políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento da região. Essa análise passará também por um breve estudo do orçamento estadual ao longo dos últimos 4 anos, tentando compreender de que forma o Estado distribui os recursos necessários para diversas áreas, e se, dentro do poder discricionário da Administração Pública, essa divisão atende às necessidades da população.

1 DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL

Desde o fim da década de 1980, com o processo de redemocratização nos países da América do Sul, tem ganhado destaque o papel dos cidadãos na possibilidade de formulação, monitoramento e controle de políticas públicas. No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, isso não foi diferente. Dispondo de diversos canais institucionais de participação popular¹, a atual Constituição conferiu ao povo a titularidade do

¹ Podemos citar a iniciativa popular de lei, os plebiscitos, referendos, os conselhos gestores de políticas públicas, dentre outros.

poder, podendo exercê-lo de forma direta ou indireta, através de representantes.² Em que pese a inclusão desses canais de poder exercidos diretamente pelo povo - democracia direta – nos regramentos jurídico-normativos, a discussão continua ainda presente na agenda pública e institucional das modernas democracias ocidentais.

O fortalecimento do debate sobre as novas formas de gestão pública através dos canais de democracia participativa tem ganhado corpo por conta da admissão de que existe uma crise no modelo de democracia representativa. Para Grau (1998, p. 87-88), é exatamente essa crise que propicia o surgimento de um movimento de reforma tendente à democratização dos pilares fundamentais da democracia representativa: os parlamentos e os partidos políticos. No cenário brasileiro, existem iniciativas de projetos de lei de reforma do sistema política, no sentido de fortalecer o sistema representativo de democracia.³

Assim, essa crise justifica a necessidade da adoção de medidas de criação e fortalecimento de mecanismos de democracia participativa, garantindo-se pluralidade no processo de discussão e de propostas apresentadas ao Estado. A promoção de um pluralismo nesse processo político, em favor de interesses usualmente destituídos, reivindicam os valores da igualdade política e da deliberação para a formação da vontade política (GRAU, 1998, p.88).

Há se de ressaltar que, com cidades populosas e que apresentam questões bastante complexas e o receio permanente de que haja uma *tiranía da maioria*, os instrumentos de democracia direta devem ser conjugados com os de democracia representativa. Mesmo com pouca experiência na abertura desses canais de diálogo com a sociedade, o Estado tem o dever de abri-los, tendo em vista que a expressão direta dos cidadãos amplia o espectro de oportunidades da administração pública (GRAU, 1998 p.88).

Em junho de 2013, os gestores públicos foram surpreendidos com as manifestações populares que tomaram conta das ruas e avenidas das capitais e principais cidades brasileiras. Apesar de uma origem específica⁴, as manifestações foram pautadas pela diversidade das reivindicações. Contudo, uma esteve presente na grande maioria delas: a abertura de mais

² Artigo 1º, Parágrafo Único, CF 88

³ Na Câmara dos Deputados tramita do Projeto de Lei n. 1.205/2007, de autoria do então deputado Flávio Dino (MA) e o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Campanha “Eleições Limpas”, realizada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. A íntegra dessa proposta está disponível www.eleicoeslimpas.org.br

⁴ As manifestações de rua em junho/2013 começaram com grupos organizados que lutaram contra o aumento da tarifa do transporte coletivo e pelo direito ao passe livre nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro. Após forte repressão policial, as manifestações foram ganhando milhares de adeptos, que introduziram pautas plurais, como o dinheiro público investido em grandes eventos, a reforma política, o combate à homofobia, a derrubada da Proposta de Emenda Constitucional que outorgava às forças policiais a exclusividade nas investigações (PEC 37), dentre outras.

espaços de participação popular no âmbito decisório da administração pública.⁵ Se essa foi uma demanda, certamente é porque tais espaços não são garantidos.

Ely (2010, p. 137) aponta que esse mau funcionamento ocorre quando o *processo* não merece a confiança da população, ou seja:

[...] quando (1) os incluídos estão obstruindo os canais da mudança política para assegurar que continuem sendo incluídos e os excluídos permaneçam onde estão, ou (2) quando, embora a ninguém se neguem o direito a voz e voto, os representantes ligados à maioria efetiva sistematicamente põem em desvantagem alguma minoria, devido à mera hostilidade ou à recusa preconceituosa em reconhecer a comunhão de interesses – e, portanto, negam a essa minoria a proteção que o sistema representativo fornece a outros grupos.

Sen (2011, p. 360) menciona que é extremamente necessário pensarmos a democracia do século XXI com a mudança do *modus operandi* comum no Brasil até hoje: um Legislativo desacreditado, fraco e submisso aos desejos do Executivo. O economista indiano nos apresenta essa nova compreensão da democracia, galgada principalmente na participação política, no diálogo e na interação pública, como se vê:

O mais importante é observar que a totalidade dessas novas contribuições ajudou a trazer o reconhecimento geral de que os pontos centrais de uma compreensão mais ampla da democracia são a participação política, o diálogo e a interação pública. (...) No entanto, a ideia de considerar a democracia “governo por meio do debate”, tão amplamente aceita na filosofia política atual (embora nem sempre pelos institucionalistas políticos), por vezes colide com as discussões contemporâneas sobre a democracia e seu papel em termos mais antigos e mais rigidamente organizacionais. (SEN, 2011, p. 360).

Portanto, é preciso fortalecer a democracia e mesmo criar novas condições institucionais para que esta possa se perpetuar. Mas para que o processo de construção de mecanismos eficazes de democracia participativa tenha êxito é fundamental que a sociedade civil e a esfera pública estejam fortalecidas.

Sobre a sociedade civil, Junger Habermas adverte que a mesma não deve ser confundida com a “sociedade burguesa”, e que aquela é formada por “associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida” (2011, p. 100). Para o autor, essas entidades “captam os ecos dos problemas sociais”, institucionalizando os

⁵ Para compreender as manifestações que tomaram conta do Brasil em junho/2013, recomenda-se a leitura do livro *Cidades Rebeldes – Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*, das editoras Boitempo e Carta Maior.

discursos e os levando para a esfera pública. Ressalta-se que, com tais características, o seu caráter de influência no sistema político. Por fim, Habermas (2011, p. 107) destaca:

[...] a sociedade civil, apesar de sua posição assimétrica em relação às possibilidades de intervenção e apesar das limitadas capacidades de elaboração, tem a chance de mobilizar um saber alternativo e de preparar traduções *próprias*, apoiando-se em *avaliações técnicas especializadas*.

A esfera pública consiste no espaço de discussão e de entendimento que reúne diversos atores. Constitui-se em uma estrutura comunicativa, pautado pelo entendimento, relacionado com o espaço social gerado por esse agir comunicativo (HABERMAS, 2011, p. 93). Os problemas que são levados para a esfera pública emergem, inicialmente, nos debates promovidos e na pressão social exercida pela sociedade civil. Bento (2003, p. 171) reconhece a emergência da esfera pública e disserta sobre sua nova compreensão:

A esfera pública, enquanto se compunha apenas de indivíduos proprietários, reivindicava apenas a abstenção do Estado, instrumentalizando a política em função da preservação da liberdade privada. Porém, na medida em que se ampliou para compreender todas as camadas da população, os conflitos de classe encontraram nela tradução, e, conseqüentemente, políticas estatais. A obrigação que o Estado assume doravante de corrigir as desigualdades de fato, distribuir renda, socializar o risco e, posteriormente, assegurar direitos fundamentais, representa a tradução e a resposta institucional ao conflito de interesses da sociedade civil que, graças à universalização do sufrágio e à massificação da política, emerge à esfera pública.

Por conta do processo de massificação da política e universalização do sufrágio apontados pelo autor, a esfera pública torna-se um espaço plural e diversificado, traçando delineamentos e estratégias para além de instâncias oficiais de representação de interesses da sociedade, como os partidos políticos, que perderam a capacidade de identificar-se com setores da sociedade (BENTO, 2003, p. 173).

Nessa esteira, a partir do que foi levantado, faz-se imprescindível a construção de novos (e/ou fortalecimento dos já existentes) instrumentos de participação popular e controle social para proposição e monitoramento de políticas públicas que garantam a efetividade dos direitos fundamentais. A construção desses mecanismos deve ser ampliada, rompendo inclusive limites com os espaços e esferas de controle social institucionais, com o objetivo de se evitar o processo de cooptação de lideranças e a burocratização da discussão. A

Constituição Federal de 1988 introduziu alguns desses espaços institucionais⁶. Todavia, hoje muitos deles estão eivados dos vícios comuns à Administração Pública⁷.

Um dos empecilhos e uma das principais fontes de resistência ao processo de participação popular e controle social no âmbito da Administração Pública consiste no déficit informacional por grande parte dos cidadãos. Essa assimetria pode ocorrer por dois motivos: i) pela ausência de informações ou ii) pela existência de informações, mas que não estão disponíveis em linguagem acessível para a maioria da população (GRAU, 1998, p. 105).

Esta última situação é bastante comum em audiências públicas inseridas em processos de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, onde a informação está disponível para a sociedade (através de ferramentas como a *internet*), contudo, de forma tecnicista, utilizando linguagem que apenas estudiosos e profissionais da área conseguem compreender.

Como medida para tentar sanar a primeira distorção (a falta de informações), e assim exercer de forma mais qualificada o controle social da Administração Pública e seus atos, podemos citar a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regulamenta o direito de acesso à informação previsto em diversos dispositivos constitucionais. Dentre eles, o artigo 37, §3º, II, da CF/88, que garante o acesso dos usuários a informações relativas aos atos de governo e a registros administrativos.

Há de se destacar que a possibilidade de tornar a Administração Pública mais permeável e democrática em nada afeta sua eficiência. A ampliação da rede de controle social contribuirá para que não se tenha uma Administração Pública subserviente a interesses particulares ou uma burocracia auto-referente. Quando eivada de práticas patrimonialistas e oligárquicas, a Administração Pública não reflete um *locus* de eficiência no âmbito da *res publica* (GRAU, 1998, p. 105-106).

As ideias de Bento (2003, p. 152) caminham nesse sentido, afirmando que urge a “necessidade de tornar os governos e as administrações públicas mais *eficientes*”. Essa eficiência consiste em uma Administração Pública que realize mais com menos recursos, e, ao mesmo tempo, preste serviços de qualidade aos cidadãos, na esteira do princípio da eficiência alocativa. Prossegue o autor observando que o caminho de reconstrução também é exterior à Administração Pública:

⁶ Podemos citar como exemplos as audiências públicas em licenciamentos ambientais, a criação de conselhos gestores de políticas públicas e conselhos de direitos.

⁷ Bento (2003, p. 232) adverte que embora represente um avanço, ela [a política de paridade entre sociedade civil e gestores públicos] não foi suficiente para que se eliminassem as práticas clientelistas e corporativas no interior dos conselhos, tanto do lado do governo, quanto do da sociedade civil. Além disso, a falta de experiência dos representantes da sociedade civil com relação a aspectos técnicos, administrativos e burocráticos na formulação de políticas faz com que essa paridade não consiga garantir o equilíbrio de forças no processo de decisão.”

Todavia, o plano de reconstrução do Estado vai além de um imperativo de eficiência. Trata-se também de reconstruir a esfera pública, de fortalecer a sociedade civil, sua capacidade de autogestão; ao mesmo tempo, de superar o insulamento burocrático, de combater a falta de responsabilidade política administrativa pela má formulação ou implementação de estratégias, e de prevenir a captura dos governos por interesses corporativos e a privatização do espaço público. (BENTO, 2003, p. 152-153)

O autor acima citado ratifica o posicionamento de Grau (1998), onde *eficiência e democracia* devem caminhar juntas, haja vista serem noções que se completam mutuamente, “no sentido de que um Estado torna-se tão mais eficiente quanto mais democrático for o seu governo e sua administração.” (BENTO, 2003, p. 153).

A atuação da sociedade civil no controle social da Administração Pública deve ir além de pontos e questões específicas, atingindo áreas estruturantes dentro da esfera administrativa. A participação social exercida apenas no âmbito local fragiliza a discussão coletiva de um modelo global de efetivação de direitos. Nesse sentido, o controle social deve pautar a politização de problemas globais (BENTO, 2003, p. 224-225), como a discussão sobre os *orçamentos públicos*, que envolvem programas e ações voltadas, por exemplo, para a realização da reforma agrária, a educação, políticas públicas de trabalho e a geração de renda, a fim de garantir um processo de desenvolvimento inclusivo.

Por fim, apresentam-se propostas de modelos de participação popular que sejam resolutivas, haja vista que “no contexto de uma esfera pública politizada e democrática, é essencial o desenvolvimento de desenhos institucionais discursivos que incluam a deliberação como dimensão necessária da participação”. São apresentados os seguintes modelos: i) pesquisa de opinião deliberativa; ii) os júris políticos; iii) as conferências de consenso; e iv) o modelo dos três passos (BENTO, 2003, p. 229-230). Além destes, podemos mencionar ainda a existência dos instrumentos constitucionalmente garantidos (mandado de segurança, *habeas data*, ação popular) e os instrumentos de um controle sócio-político, como denúncias a órgãos oficiais de controle e a organizações sociais e mobilizações sociais.

Portanto, a Constituição Federal de 1988 e demais instrumentos legislativos são os principais instrumentos garantidores do controle social da Administração e seus atos, inclusive dos chamados *discricionários*. Caso entenda que eles não cumprem sua finalidade primordial (o atendimento ao interesse público e ao bem comum), a sociedade, através dos instrumentos legais disponíveis (espaços de participação popular em instâncias governamentais e ações judiciais, por exemplo), tem legitimidade para questioná-los.

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO E A POSSIBILIDADE DE CONTROLE SOCIAL

As determinações legais orçamentárias são, no Brasil, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Para efeito deste trabalho, detalharemos apenas essa última.

A Lei Orçamentária Anual dispõe sobre a estimativa de receitas e despesas de cada órgão da administração pública direta e indireta, dos três poderes, além de outros órgãos públicos, como o Tribunal de Contas, Defensoria Pública e o Ministério Público. No âmbito do Poder Executivo, a LOA detalha a previsão de receitas e despesas por programas, ações e atividades para execução de políticas públicas.

A elaboração do orçamento público é de competência do Poder Executivo. Enquanto atribuição deste trata-se de ato administrativo. Após a conclusão de sua elaboração, é encaminhado ao Poder Legislativo para que possa ser discutido, criticado, emendado e finalmente aprovado, passando assim a ser lei que disporá sobre as diretrizes de receitas e despesas do município, Estado federado ou União. Assim, o orçamento público passa por dois processos de controle institucionais: no âmbito do Executivo, ainda em fase de elaboração, e no âmbito legislativo, quando poderá ser discutido de forma mais abrangente.

Como forma de propiciar que diversos setores e atores sociais sejam contemplados de modo satisfatório, os mesmos devem ser ouvidos pelo Executivo, com o objetivo de produzir uma proposta de orçamento que reflita os interesses e demandas de uma sociedade tão diversa e plural. Se isso não é propiciado pela Administração Pública, a sociedade pode e deve exercer, por outros canais, o controle social sobre o orçamento.

Mais do que um instrumento legal e burocrático de como a Administração Pública deverá ser regida no âmbito fiscal, o orçamento público é uma peça de manifestação política e de articulação pela governabilidade.

Ao mostrar onde e como o poder público pretende aplicar o dinheiro público, o orçamento espelha suas reais prioridades políticas. Uma análise do projeto orçamentário de qualquer dos níveis de governo indica quais são os projetos e planos de desenvolvimento em andamento e os setores ou grupos sociais que serão beneficiados.

Como peça política que é, a proposta orçamentária e seu processo de aprovação refletem tanto os compromissos de quem está no poder quanto a relação de forças na sociedade civil, o poder de mobilização de seus setores organizados e a quem os parlamentares eleitos estão realmente representando (BALCÃO, TEIXEIRA, 2003, p. 11).

O controle social do orçamento, historicamente, tem sido caracterizado como instrumento inibidor de desvios e abusos no trato da coisa pública. Contudo, o controle

também deve ter um sentido positivo, que é o de orientar as políticas. Deve incluir programas e ações voltados a atingir os princípios da Administração Pública e, principalmente, a adequação ao atendimento das necessidades da sociedade, a partir do ótimo emprego dos recursos públicos.

Portanto, a elaboração, consolidação e aprovação do orçamento público devem estar sujeitos a um efetivo e contínuo processo de controle social, tendo em vista que os programas e ações previstos para serem efetivados pelo Executivo devem ter como fim primordial o interesse público e a sociedade em geral.

3 O DESENVOLVIMENTO E O COMBATE À POBREZA

A partir de então, traçam-se algumas linhas sobre o processo de combate à pobreza e à miséria, tendo como matriz orientadora as noções de Amartya Sen (2010) sobre o *desenvolvimento*. Para efeitos de medição de qualidade de vida e de avanços sociais, índices como o Produto Interno Bruto (PIB) e a renda *per capita*, perfazem uma análise ultrapassada, sendo eficazes apenas para verificar o nível de avanço econômico e industrial. A Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁸ para aferir o desenvolvimento. Lembra o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2014) que, apesar de ampliar a concepção sobre desenvolvimento humano,

O IDH não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver. Democracia, participação, equidade, sustentabilidade são outros dos muitos aspectos do desenvolvimento humano que não são contemplados no IDH.

⁸ Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2014), “o objetivo da criação do Índice de Desenvolvimento Humano foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. (...) Atualmente, os três pilares que constituem o IDH (saúde, educação e renda) são mensurados da seguinte forma: 1 – uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida; 2 – o acesso ao conhecimento (educação) é medido por: a) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e b) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que uma criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevalentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança; e 3 – o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência.”

São componentes do IDH os seguintes indicadores: i) renda; ii) escolaridade e iii) longevidade. Sen (2010) acresce que além destes, fatores como participação popular, democracia e respeito ao meio ambiente, dentre outros, são fundamentais para formar uma concepção alargada de desenvolvimento. Em *Desenvolvimento como liberdade*, o autor afirma expressamente que “a participação e a dissensão política são partes *constitutivas* do próprio desenvolvimento” (SEN, 2010a, p. 56).

Destaca o autor que tudo isso está refletido no grau de liberdade do ser humano. Quanto maior for esse grau, ou quanto mais *livre* for o indivíduo, maior será a possibilidade de poder participar da vida política de sua localidade; de ter acesso à saúde e educação de qualidades, condições para o exercício da liberdade; de conseguir uma renda maior. Assim, maior então será o nível de desenvolvimento alcançado não apenas pelo indivíduo, mas também pela sociedade.

Ainda de acordo com Sen (2010a, p. 55), o desenvolvimento deve ser encarado como “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. Essa expansão deve ser o *fim* e o *meio* do processo de desenvolvimento, e que esse processo tem por objetivo a eliminação de qualquer caráter de privação das pessoas. São essas privações (muitas delas ocasionadas pela falta de renda, de acesso à saúde, educação, participação política) que emperram o processo de desenvolvimento de uma região.

Um ponto fundamental na compreensão do raciocínio de Sen (2010a, p. 58) é a noção das *liberdades instrumentais*. Para ele, são essas liberdades que contribuem para a “liberdade global que as pessoas têm para viver como desejariam”. Cinco seriam as liberdades instrumentais: i) liberdades políticas; ii) facilidades econômicas; iii) oportunidades sociais; iv) garantias de transparência e; v) segurança protetora. Aqui vamos nos deter apenas nas *oportunidades sociais*.

As *oportunidades sociais* são as “disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de um indivíduo viver melhor.” (SEN, 2010a, p. 59). Para o autor, tal liberdade instrumental não é importante apenas para a condução da vida privada, mas também da vida econômica e política do indivíduo.

Portanto, a partir desta análise, podemos compreender que o acesso universal, irrestrito e digno às políticas que promovam o bem estar social geral da população, como educação, saúde, saneamento básico e geração de emprego e renda, são cruciais para que o indivíduo possa se libertar das restrições e privações que colocam obstáculos ao desenvolvimento pessoal e coletivo.

Sousa (2011, p. 44), revisitando as lições de Adam Smith, afirma que mesmo o inglês, considerado o “pai” do Liberalismo Econômico, na construção de sua teoria, não compreendia o desenvolvimento como simples crescimento econômico. Segundo a autora, Smith também considerava que a existência de outros fatores, como ética, segurança jurídica, bom governo e participação da sociedade civil organizada também eram fundamentais para o desenvolvimento de uma nação. Assim, os ganhos e rendas gerados a partir da divisão do trabalho, por si só, não eram capazes de promover o bem estar e o desenvolvimento. Os ganhos e rendas deveriam advir de relações éticas e a partir de condições igualitárias estabelecidas entre os grupos sociais. Prossegue Sousa (2011, p. 85):

[...] para Adam Smith, seriam as condições mínimas para o desenvolvimento, quais sejam, a organização da sociedade civil, instituições públicas sólidas e confiáveis, um Estado forte, mas não autoritário e centralizador, garantidor de direitos individuais e de participação social, um eficiente e independente sistema judiciário e uma forte base ética comportamental.

Desta forma, é possível e essencial compreender a necessidade de harmonia entre Estado e sociedade civil para que se encontrem as condições necessárias para o desenvolvimento.

4 UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO ADEQUADO À REALIDADE MARANHENSE

Analisando as causas das fomes coletivas, Sen (2010b, p. 213) destaca que uma das formas de combatê-las e superá-las é através do *intitlamento*.⁹ Conforme seus ensinamentos, uma das influências do intitlamento é a possibilidade de produção e de uso. Aqui, “as possibilidades de produção são determinadas pela tecnologia disponível e são influenciadas pelo conhecimento disponível e pelo potencial das pessoas para organizar seus conhecimentos e dar-lhes um uso efetivo.”

No que tange às possibilidades de produção no combate à pobreza e à fome, faz-se necessário estarmos atentos aos incentivos geradores do crescimento da produção e das rendas dos indivíduos. Isso requer medidas que encorajem e aumentem a mudança técnica, a especialização de mão de obra e a produtividade (SEN, 2010b, p. 229-230). Assim, na promoção do desenvolvimento, o Estado deve ser capaz de fomentar a promoção de políticas

⁹ Para Amartya Sen, o conceito de intitlamento envolve um conjunto de bens que podem ser adquiridos mediante o uso de canais de aquisição desses bens. Assim, o intitlamento é marcado pelo pacote de bens que a pessoa já possui (a *dotação*) e o que ela pode adquirir ao longo da vida (*intitlamento de troca*).

de emprego e renda (as *oportunidades sociais*) que propiciem o rompimento das restrições e privações sofridas pelos indivíduos, culminando, então, na aceleração do processo de desenvolvimento.

Sen (2010b, p. 35) também traz à mesa de debates uma reflexão sobre a *inclusão injusta*. Para ele, grande parte das restrições e privações de liberdade sofridas pelos indivíduos é fruto de termos desfavoráveis de inclusão e condições adversas de participação. Cita a ocorrência do trabalho infantil e do trabalho em condições análogas à escravidão, como formas da inclusão do indivíduo nos meios de produção capitalistas, mas de forma injusta. No Maranhão, essa *inclusão injusta* tem tido repercussão nos baixos índices sociais da população e no aumento dos conflitos agrários.

Segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Maranhão vem se mantendo na liderança no ranking de conflitos agrários. A entidade divulga todos os anos um caderno com a relação de todos os conflitos por terra identificados no país. De acordo com os dados disponíveis¹⁰, o Estado apresentou 223 conflitos em 2011 e 157 em 2012.

Para a CPT, os graves conflitos envolvendo comunidades tradicionais e empresas e/ou latifundiários são resultados do atual modelo neocolonialista explorador instaurado no campo brasileiro. Tal prática (neocolonialista), “reproduz o modelo colonial de ocupação, (...), espoliador das terras, culturas, (...), concentrador da terra e dos bens e riquezas que ela produz”, afirma a entidade (CPT, 2012).

Nesse cenário, é imprescindível que a adoção de políticas estruturantes por parte do Estado para acabar com as restrições e privações impostas ao homem do campo por conta dos conflitos agrários, fator impeditivo para a promoção do desenvolvimento.

5 RECURSOS PARA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS OU RECURSOS PARA FAZER POLÍTICA?

Os números do orçamento do Estado do Maranhão nos últimos quatro anos¹¹ demonstram como o Executivo tem negligenciado a promoção de políticas fundamentais para

¹⁰ Até a elaboração deste artigo, o Relatório de Conflitos no Campo de 2013 ainda não havia sido lançado.

¹¹ Disponíveis no endereço eletrônico da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento: <http://www.seplan.ma.gov.br/index.php/loa>

o rompimento das privações e restrições sofridas pela população. Consequentemente, o Estado tem sofrido com anos de baixos índices de desenvolvimento humano.¹²

Foram analisados os orçamentos estaduais dos anos de 2010 a 2013, conforme as respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOA's), disponíveis no endereço eletrônico da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento – SEPLAN¹³. Mesmo com a disponibilidade dos dados na *internet*, a análise e comparação dos mesmos mereceu atenção, tendo em vista as mudanças administrativas realizadas pelo Executivo nos últimos anos, o que levou Secretarias Estaduais a serem extintas e programas/ações criados ou fundidos. Para efeitos comparativos, analisaremos o percentual de crescimento das receitas totais previstas pelo Estado, bem como a previsão orçamentária para a Secretaria Estado de Comunicação (SECOM), a Secretaria de Estado de Trabalho e Economia Solidária (SETRES) e o Instituto de Colonização de Terras do Maranhão (ITERMA), bem como programas/ações referentes a essas pastas.

Segundo a previsão orçamentária constante nas LOA's de 2010 a 2013, a previsão de crescimento na renda do Estado do Maranhão foi de 55%.¹⁴ Tal percentual demonstra o forte crescimento econômico do Estado nos últimos quatro anos, fruto de política estatal de incentivo ao ingresso de grandes empresas e capitais.

No que tange à previsão orçamentária destinada para os órgãos escolhidos, percebemos uma grande disparidade. A SECOM teve um crescimento de receita da ordem de 64,75% (em 2010, R\$ 35.447.356,00. Em 2013, R\$ 58.400.000,00). No mesmo período, para o ITERMA o crescimento foi de 39,8%. O que mais impressiona é o fato de que, nos últimos quatro anos, a SETRES teve **uma redução orçamentária** de 44,9%.

Em números absolutos, conseguimos perceber a distinção na escolha do Executivo estadual em privilegiar a política de comunicação oficial em detrimento de outras fundamentais para o desenvolvimento de um Estado que apresenta os piores índices de desenvolvimento humano do país. No orçamento de 2013, destinou-se à SECOM mais de

¹² Segundo o PNUD, o Maranhão ocupa a penúltima posição no ranking dos Estados brasileiros referente ao Índice de Desenvolvimento Humano. No ranking de 2010, o Estado tinha um IDHM de 0,639. Em 2000, esse índice era de 0,476, e em 1991, o IDHM do Maranhão era de 0,357. O crescimento do IDHM nesses 19 anos não foi capaz de acompanhar a elevação da qualidade de vida se comparado a outros Estados. Situação pior do que a do Maranhão, só a enfrentada por Alagoas, que em 1991 ocupava a 24ª posição no ranking. Em 2010, era o 27º, sendo o Estado da Federação com o pior Índice de Desenvolvimento Humano.

¹³ Informações disponíveis no site <http://www.seplan.ma.gov.br/index.php/loa> . Acesso em 24 de janeiro de 2014.

¹⁴ Em 2010, o orçamento total previsto foi de R\$ 8.449.347.096,00 (oito bilhões, quatrocentos e quarenta e nove milhões, trezentos e quarenta e sete mil e noventa e seis reais). Em 2013, (Lei nº 9.756, de 15 de janeiro de 2013) o a receita total prevista foi de R\$ 13.079.221.314,00 (treze bilhões, setenta e nove milhões, duzentos e vinte e um mil, trezentos e quatorze reais).

58,4 milhões de reais para realizar divulgação de ações governamentais e realização e promoção de eventos. Para a SETRES foi previsto apenas 4,9 milhões de reais. O ITERMA, responsável pela regularização fundiária e assentamento de trabalhadores rurais, apenas 8,4 milhões de reais.

A diferença é ainda mais acentuada quando comparados os orçamentos destinados especificamente para programas e ações governamentais. Em 2013, para a ação *Divulgação das Ações Governamentais*¹⁵ foram previstos 38,2 milhões de reais. No âmbito da SETRES, o programa de *Qualificação e Promoção do Trabalho*¹⁶ tinha previsto apenas 1,58 milhão de reais. Já o programa *Desenvolvimento da Economia Solidária*¹⁷ teve previsto apenas 500 mil reais. Na questão agrária, as ações de *Regularização Fundiária*¹⁸ e *Assentamento de Trabalhadores Rurais*¹⁹ totalizavam cerca de 1,815 milhão de reais. A partir destes dados, é facilmente compreendida a escolha feita pelo Executivo maranhense e certamente esta não foi a melhor possibilidade do ponto de vista social.

CONCLUSÃO

No primeiro momento, trouxemos para a possibilidade de participação popular e controle social na administração pública, em especial sobre o orçamento público. Nesse sentido, ratificamos o entendimento de que o orçamento não é apenas uma peça administrativa-financeira, mas também um ato político - onde a administração irá dizer em quais políticas pretende alocar mais ou menos recursos.

Não nos parece que o interesse público esteja sendo atendido quando o Poder Executivo, responsável pela implementação de políticas fundamentais para o desenvolvimento, priorize ações de divulgação dos atos institucionais de um governo. É importante destacar que a informação é um direito fundamental e todo cidadão deve ter conhecimento dos atos dos gestores públicos. Contudo, não nos parece proporcional e nem mesmo legal que a Administração Pública estadual reserve vultuosos recursos em detrimento

¹⁵ Divulgar o Estado do Maranhão dentro de suas atribuições.

¹⁶ O referido programa governamental engloba as seguintes ações: *Intermediação de Mão de Obra; Seguro Desemprego; Qualificação Profissional; Microcrédito Produtivo Orientado*.

¹⁷ Programa para fomentar e desenvolver os empreendimentos econômicos solidários com vistas e diminuir a informalidade e aumentar a geração de trabalho e renda.

¹⁸ Visa promover a regularização fundiária proporcionando às famílias de trabalhadores(as) rurais acesso à terra, contribuindo para a elevação do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

¹⁹ Ação cujo objetivo é criar, implantar e consolidar projetos de assentamentos para beneficiar famílias de trabalhadores rurais em diversas regiões do Estado.

de programas e ações tão mais importantes em um Estado caracterizado pelos baixíssimos índices sociais e de desenvolvimento humano.

Por isso, mesmo sendo considerado um ato discricionário, não é possível enxergar o ato de elaboração do orçamento nos moldes como o do Maranhão como aquele que atenda ao interesse público, tendo em vista o nítido caráter de desvalorizar políticas que priorizem o exercício de liberdades e o desenvolvimento humano. Nesse sentido, é mais do que salutar a possibilidade de controle (por qualquer uma das esferas ou instâncias aqui apresentadas), mesmo em situações que os atos administrativos, a princípio, fossem de liberalidade do executivo. As diferentes formas de controle desses atos visam exatamente não apenas que os mesmos cumpram a sua finalidade (atendimento ao interesse público), mas também, de acordo com a perspectiva aqui trabalhada, de promoção do desenvolvimento.

As políticas de geração de emprego, trabalho e renda e a agrária e de regularização fundiária tem por objetivo a promoção da liberdade dos indivíduos, através das oportunidades sociais, como apontado por Sen (2010). A partir da execução de tais políticas, são fornecidos elementos fundamentais para o empoderamento da coletividade, necessários para a tomada de consciência de sua condição de agente da transformação social. Além disso, são exemplos cristalinos do *intitlamento* apontado pelo economista indiano.

Os números do orçamento aqui apresentados falam por si. O forte crescimento econômico vivenciado pelo Maranhão nos últimos quatro anos não se refletiu em ações do Executivo para a erradicação da pobreza e da miséria no Estado. Pelo contrário. A redução orçamentária de 44% (quarenta e quatro por cento) no órgão estadual responsável pela implementação da política de geração de emprego e renda e o baixo crescimento no órgão responsável pela política de regularização fundiária e fortalecimento dos assentamentos rurais demonstram o completo desinteresse em garantir que a população maranhense tenha suas liberdades asseguradas.

Por outro lado, o crescimento do orçamento destinado a ações de propaganda institucional teve um percentual de crescimento altíssimo, se comparada com outras políticas. Ademais, para além do percentual de crescimento, o valor absoluto do que é destinado a ações de marketing e propaganda chega a ser 25 vezes maior do que é destinado para a qualificação e promoção de geração de emprego e renda. Trata-se de um verdadeiro “governo de propaganda”.

Sendo assim, é possível afirmar que o Executivo, por meio da construção de suas propostas orçamentárias (quase sempre aprovadas sem muitas alterações pelo Poder Legislativo local), não promove de maneira eficaz e incisiva o desenvolvimento humano, na

medida em que prioriza ações de promoção institucional em detrimento de políticas verdadeiramente libertadoras. Portanto, encarar a possibilidade de controle de atos discricionários, em situações como essas, mais do que legítimo, é imprescindível para o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BALCÃO, Nilde; TEIXEIRA, Ana Claudia (Org.). **Controle Social do Orçamento Público**. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado** – entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm> Acesso em 10 de janeiro de 2014.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo** – Brasil 2012. [Coordenação: Antonio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Flávio Lazzarini][Goiânia]: CPT Nacional – Brasil, 2013. 188 páginas: fotos, tabelas.

_____. **Conflitos no Campo** Brasil 2011. Coordenação: Antonio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Isolete Wichinieski - Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2012. 182 p.: fotos, tabelas.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

ELY, John Hart. **Democracia e Desconfiança**. Uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. Tradução: Juliana Lemos. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 8. ed. atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. 3 ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Trad. Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan; Brasília-DF: ENAP, 1998.

MARANHÃO. **Lei nº 9.331/2011, de 12 de janeiro de 2011.** Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2011. Disponível em <http://www.seplan.ma.gov.br/index.php/loa> Acesso em 06 de janeiro de 2014.

_____. **Lei nº 9.554/2012, de 16 de janeiro de 2012.** Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2012. Disponível em <http://www.seplan.ma.gov.br/index.php/loa> Acesso em 06 de janeiro de 2014.

_____. **Lei nº 9.756/2013, de 15 de janeiro de 2013.** Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2013. Disponível em <http://www.seplan.ma.gov.br/index.php/loa> Acesso em 06 de janeiro de 2014.

MARICATO, Ermínia. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** / Ermínia Maricato ... [et al.]. 1 ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional.** 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Disponível em http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013 Acesso em 31 de janeiro de 2014.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** Tradução: Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução: Laura Teixeira Mota; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras 2010.

_____; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado.** Tradução: Bernardo Ajzenberg, Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUSA, Mônica Teresa Costa. **Direito e Desenvolvimento** – uma abordagem a partir das perspectivas de liberdade e capacitação. Curitiba: Juruá, 2011.