



• C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Edvaldo de Almeida Campelo Junior

O conflito de interesses públicos e privados no planeamento,
execução e controle dos Orçamentos Públicos.

Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º
ciclo de Estudos em Direito (concedente ao grau de
Mestre).

Área de Especialização: Mestrado Científico
em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em
Direito Administrativo.

Orientador: Professor Doutor José Manuel
Gonçalves Santos Quelhas.

Coimbra, 2014.

Edvaldo de Almeida Campelo Junior

O conflito de interesses públicos e privados no planejamento,
execução e controle dos Orçamentos Públicos.

Dissertação apresentada no âmbito do
2º Ciclo de Estudos da Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra.

Aprovada em: 25 de novembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor José Manuel Gonçalves Santos Quelhas (Orientador)

Professor Doutor João Nogueira de Almeida (Arguente)

Professora Doutora Suzana Tavares da Silva (Presidente)

Dedico este trabalho a minha família, que está comigo em todos os momentos, em especial a Amélia Campelo, com sua presença luminosa e amorosa, inspirando-me a ser melhor.

E também aos nossos queridos filhos, Luiza, Beatriz e Gabriel - sementes de esperança, desejando que construam suas trajetórias com sabedoria, fé e afinco.

Agradeço ainda ao meu orientador, pela generosidade e empenho na transmissão do saber.

Índice de conteúdos

Lista de Siglas e Abreviaturas.....	7
Resumo	9
Palavras-chave	10
1. Introdução: Os orçamentos e a procura do interesse público.	11
1.1 Os conflitos de interesses.....	14
1.1.1 Os conflitos de interesses públicos.....	19
1.1.2 Os interesses públicos e a fragilização do papel estatal.	21
1.2 As novas funções dos orçamentos na efetivação dos interesses públicos.....	23
1.3 O Consenso de Washington, as atividades financeiras e as crises.	29
1.4 Brasil e Europa: caminhos em direções opostas (rumo ao equilíbrio?).	32
2. O planeamento orçamental.	39
2.1 Aspectos do projeto orçamental do Brasil.....	44
2.1.1 Desigualdades <i>versus</i> a distribuição da carga tributária e dos gastos públicos.	45
2.1.2 O processo descentralizador no Brasil.	49
2.1.3 A dimensão orçamental brasileira e os investimentos sociais.	52
2.1.4 A dimensão orçamental brasileira e as despesas financeiras.	57
2.2 Aspectos do projeto (orçamental) da União Europeia.....	59
2.2.1 A União Europeia, o mercado e os interesses comuns.	60
2.2.2 Os valores e princípios da União Europeia.	62
2.2.3 A prevalência das fontes não tributárias do orçamento europeu.	64
2.2.4 Interesses comunitários <i>versus</i> interesses nacionais.	65
2.2.5 O Pacto Orçamental e seus desdobramentos.	68
2.3 A atualidade orçamental e as perspectivas.	72
2.3.1 As funções não desempenhadas pelo orçamento europeu e as perspectivas.	75
2.3.2 Perspectivas orçamentais brasileiras.	77
3. A execução orçamental no Brasil e UE.....	82
3.1 Os desafios estruturais da Administração e do mercado brasileiro.....	84
3.1.1 Erros de planeamento e prioridades.	85
3.1.2 A repartição de responsabilidades entre os entes federativos.....	87
3.1.3 Descentralização <i>versus</i> precariedade da máquina administrativa.....	90
3.1.4 O dilema dos convênios.	93
3.1.5 Aspectos conjunturais e seus impactos na gestão.....	96
3.2 O funcionamento das instituições europeias.....	98
3.2.1 A aplicação dos recursos da Política Agrícola Comum.....	100
3.2.2 As desigualdades no âmbito da União Europeia e as Políticas de coesão.....	102

4. A governança, a corrupção e os controles sobre a gestão.	106
4.1 A corrupção e sua repercussão na sociedade e nas instituições.	108
4.1.1 A corrupção e o ‘efeito-cascata’.	110
4.1.2 Percepção da corrupção no Brasil e no mundo.	111
4.1.3 Os cargos de livre nomeação e a quebra da confiança.	114
4.2 O funcionamento dos controles e seus desafios.	116
4.2.1 O Controle interno.	118
4.2.2 O Controle interno brasileiro.	120
4.2.3 Os Tribunais de Contas.	122
4.2.4 Outros controles externos.	125
4.3 A recuperação dos prejuízos incorridos e a aplicação de sanções no Brasil.	126
5. Considerações finais: reduzindo desigualdades e harmonizando interesses.	129
5.1 Medidas relativas à República brasileira.	130
5.2 Medidas relativas à União Europeia.	139
5.3 O papel a ser desempenhado pelo Estado	145
Bibliografia citada.	147
Anexos	159

Lista de Siglas e Abreviaturas

- ABM: Associação Brasileira de Municípios
- ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Brasil)
- AGU: Advocacia Geral da União (Brasil)
- AUDITAR: União dos Auditores Federais de Controle Externo
- BC: Banco Central
- BCE: Banco Central Europeu
- BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CBF: Confederação Brasileira de Futebol
- CECA: Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- CEE: Comunidade Econômica Europeia
- CF: Constituição da República Federativa do Brasil
- CFR.: Conferir
- CGU: Controladoria-Geral da União (Brasil)
- CHESF: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
- CNJ: Conselho Nacional de Justiça (Brasil)
- CNMP: Conselho Nacional do Ministério Público (Brasil)
- DRCI: Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
- EUA: Estados Unidos da América
- FAO: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
- FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
- FIFA: Federação Internacional de Futebol Associado
- FONACATE: Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado
- FMI: Fundo Monetário Internacional
- FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- IBAM: Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (Brasil)
- IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Brasil)
- IDH: Índice de Desenvolvimento Humano
- INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSS: Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPVA: Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (Brasil)
IR: Imposto de Renda (Brasil)
IVA: Imposto sobre Valor Agregado
LC: Lei Complementar
LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA: Lei Orçamentária Anual
MEC: Ministério da Educação (Brasil)
MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil)
MRE: Ministério das Relações Exteriores (Brasil)
OCDE: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OMC: Organização Mundial do Comércio
OTAN: Organização do Tratado Atlântico Norte
PAB: Piso de Atenção Básica da Saúde (Brasil)
PAC: Política Agrícola Comum da União Europeia
PE: Parlamento Europeu
PEC: Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB: Produto Interno Bruto
PL: Projeto de Lei (Brasil)
PNB: Produto Nacional Bruto
RNB: Rendimento Nacional Bruto
SFC: Secretaria Federal de Controle (Brasil)
SICONV: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal
SME: Sistema Monetário Europeu
SS: Seguintes
STF: Supremo Tribunal Federal (Brasil)
TCE: Tratado da Comunidade Europeia
TCU: Tribunal de Contas da União (Brasil)
TECG: Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na UEM
TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TUE: Tratado da União Europeia
UE: União Europeia
UEM: União Econômica e Monetária

Resumo

Há muitos séculos, um grave desafio europeu é equacionar os sentimentos nacionais e suas fronteiras, algo que já produziu demasiadas guerras. Sempre na vanguarda, europeus conquistaram a harmonia social e foram consolidando uma comunidade econômica de países outrora beligerantes, mas que se prepararam para novos passos de integração política.

Brasileiros, ao se libertarem de sua última ditadura, tiveram como modelo uma Europa. O modelo reproduzido pelos brasileiros na Constituição almejava a formação de um Estado social que contemplasse os avanços alcançados pelos cidadãos europeus, ou seja, um Estado democrático, fundado na harmonia social e ainda inspirado no ideal revolucionário francês.

Através do *Welfare State*, o poder constituído foi muito bem sucedido na tarefa de promover o bem estar dos cidadãos europeus, estabelecendo novos *standards* de dignidade humana, notadamente nas principais potências. O desafio seguinte foi estabelecer a união e promover a coesão. Como veremos, a União cresceu, a unidade nem tanto.

Já para os brasileiros, esta promoção do bem estar ainda é algo distante. A união política nunca foi um entrave, mas coesão social é algo diferente e ainda por conquistar. Tem-se um país muito desigual, em todos os sentidos. As estatísticas sobre a violência evidenciam que a harmonia social é uma condição inalcançada.

O presente trabalho abordará Brasil e União Europeia, comparando seus fatores de sucesso, bem como suas fragilidades, discutindo os interesses públicos e o papel do Estado sob a perspectiva dos orçamentos de Estado (em suas fases de planejamento, execução e controle).

Faremos, então, uma introdução tratando dos interesses públicos, dos conflitos inerentes e da recente fragilização dos Estados. Também abordaremos suas novas funções ante o domínio exercido pelo capital financeiro e faremos um breve comparativo das realidades.

No segundo capítulo destacaremos os principais aspectos relacionados ao processo de planejamento orçamental no Brasil e na UE, abordando características, inconsistências e desafios, também buscando traçar perspectivas com base nas atualidades orçamentais.

Por outro lado, intenções não executadas não mudam realidades. Assim, o próximo capítulo se ocupará da execução deste planejamento orçamental, analisando a forma, a

qualidade e a eficiência da execução dos gastos nas principais políticas públicas das duas realidades.

O quarto capítulo, por sua vez, focalizará a governança, discutindo o impacto da corrupção e dos mecanismos e instituições de controles, com toda a repercussão que devem operar sobre o próprio planejamento e execução das políticas públicas.

O último capítulo trará sugestões de medidas dedicadas a 'azeitar a máquina' (tanto no Brasil, quanto na União Europeia), reduzindo desigualdades e promovendo o interesse público, fundado na coesão e na harmonia social.

Palavras-chave

Orçamento; interesse público; conflito de interesses; desigualdade; descentralização administrativa; Brasil; União Europeia; finanças públicas; controles; corrupção.

1. Introdução: Os orçamentos e a procura do interesse público¹.

Ao longo da história, os seres humanos tiveram desenvolvimentos, oportunidades, interesses e necessidades em estágios bastante díspares, tendo profundas dificuldades em conciliar seus instintos e o uso da razão. Ao firmarem o contrato social, superando um ‘estado de natureza’, abriram mão de certa fatia de liberdade e dispuseram de certos bens e interesses. Assim, o Estado surge como uma organização social, política e jurídica, que é justificada e fundamentada na opção que os indivíduos fizeram em nome de sua própria preservação, visando consagrar um conjunto de condições objetivas de bem estar.

Progressivamente reconheceu-se a necessidade de ação do Estado e das demais organizações sociais (em todos os níveis) visando a busca da paz social, da harmonização do coletivo e do bem-estar do indivíduo. Cada vez mais, especialmente após a Revolução francesa, o poder público passa a ser cobrado para que se legitime através da defesa de um conjunto de valores comuns e do estabelecimento de uma ordem pública apta a construir condições para o desenvolvimento coletivo e a auxiliar numa partilha saudável dos benefícios advindos da vida em sociedade.

No início do século XIX, a expectativa de vida no planeta era inferior a 40 anos e relativamente similar entre os países da época. No século seguinte, a situação mudou radicalmente, sendo verificados avanços muito significativos, especialmente no século XX, resultando em forte incremento da quantidade e qualidade de vida humana. Os habitantes de países mais ricos (principalmente os europeus), afetados pela revolução industrial (e pela melhoria das condições fitossanitárias, pela descoberta de medicamentos, pelo acesso a boa alimentação, entre outros fatores), sofreram forte incremento na expectativa de vida.

Todavia, esta evolução não foi acompanhada pela maior parte dos habitantes da África, América Latina e Ásia, criando um quadro de forte desigualdade deste indicador, que atingiu seu ápice no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Desde então, inverteu-se esta tendência de distanciamento dos valores de expectativas médias de vida entre os países. Nos últimos 50 anos tem havido um relevante avanço generalizado deste indicador (especialmente nos países mais defasados), gerando inclusive certa convergência

¹ Na definição de Hector Jorge ESCOLA: “O interesse público não é mais que um querer majoritário orientado à obtenção de valores pretendidos, isto é, uma maioria de interesses individuais coincidentes, que é interesse porque se orienta à busca de valor, proveito ou utilidade resultante daquilo sobre o qual recai tal coincidência majoritária, e que é público porque se destina a toda a comunidade, como resultado dessa maioria coincidente”, citado por BORGES (2005: 37).

nos números². Ainda assim, regiões específicas (a exemplo da África Subsaariana) apresentam resultados muito insatisfatórios e bastantes discrepantes do todo.

Contudo, ao pensarmos nas diferenças de qualidade de vida, poderemos identificar quadros ainda mais distintos. Muitos números são produzidos e eles nos permitem visualizar as distâncias que separam comunidades de certos continentes/países/regiões/municípios, a depender da escala que utilizemos. Esta gravidade, contudo, nunca será bem expressa por números (as imagens costumam gerar maior impacto).

Desde 1990, um bom indicador tem sido o IDH, que pondera fatores como educação, longevidade e renda. O desenvolvimento deixa de ser avaliado tão somente em face dos avanços econômicos dos países, para se ocupar também da avaliação das melhorias sobre o bem-estar humano. Podemos também avaliar aspectos como os direitos, as liberdades e garantias (as previstas no ordenamento e as efetivadas), o acesso aos serviços públicos e aos bens de consumo, além de elementos mais subjetivos, como oportunidades de autorrealização e/ou satisfação das necessidades, entre outros. Não será difícil, portanto, revelar realidades substancialmente desiguais ao redor do planeta.

A promoção do interesse público se fortaleceu e se tornou um conceito central para o *Welfare State* do século XX, referido como um Estado responsável por promover o bem-estar do cidadão, assegurando liberdades, garantindo a segurança, franqueando oportunidades de desenvolvimento, elencando e efetivando direitos individuais e sociais.

Em última análise, tratamos do conceito de qualidade de vida, de um conjunto de condições pessoais associado a um contexto de vida social segundo o qual a personalidade humana seja favorecida no seu trilhar rumo à realização de suas aspirações, rumo ao seu desenvolvimento, juntamente com a sociedade. São valores consagrados pela realidade dos Estados ‘desenvolvidos’ e buscados pelos demais (ao menos em termos retóricos)³.

Contudo, o interesse público abarca uma carga valorativa demasiado indeterminada, não havendo uma ideia única, nítida e concreta sobre ele, cuja percepção e

² Cfr. tabela construída, contendo expectativas de vida em países selecionados (vide o anexo I).

³ Conforme Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil (1988): “(...) 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 (...)”.

entendimento dependem com frequência do prisma do observador e dos interesses envolvidos. A doutrina jurídica brasileira, via de regra, aborda o interesse público sob o prisma da legalidade e de uma visão dicotômica entre interesse público e interesse particular, tratando da supremacia daquele sobre este⁴.

Ademais, é tênue a fronteira entre a esfera pública e a esfera privada, especialmente no imaginário popular e nas condutas observadas em nível nacional⁵. Este é, inclusive, um dilema cotidianamente enfrentado pela Administração e também frequentemente submetido à apreciação judicial brasileira, quando o poder é chamado a analisar os atos praticados por aquela, a ponderar se eles guardavam a devida relação com a finalidade prevista: o interesse público.

A doutrina também trata de uma divisão clássica entre o interesse público primário e secundário, onde o interesse primário é sintetizado na missão confiada ao Estado de promover/assegurar, entre outros, o bem-estar e a harmonia social, enquanto que o secundário é descrito como o interesse da Administração⁶, um interesse instrumental para viabilizar o bem comum⁷. Nesta conformidade, a Administração Pública deve agir, sob o primado da lei, de forma justa, atuando em favor da preservação e adequado funcionamento da comunidade⁸.

No que se refere à preservação da vida, nos deparamos com dois dados concretos: a

⁴ Cfr. MEIRELLES (2004: 101-102): “O princípio do interesse público está intimamente ligado ao da finalidade. A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral”.

No mesmo sentido DI PIETRO (2008: 60): “O Direito Administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas ideias opostas: de um lado, a proteção aos direitos individuais frente ao Estado, que serve de fundamento ao princípio da legalidade, um dos esteios do Estado de Direito; de outro, a de necessidade de satisfação dos interesses coletivos, que conduz à outorga de prerrogativas e privilégios para a Administração Pública, quer para limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do bem-estar coletivo (poder de polícia), quer para a prestação de serviços públicos. Daí a bipolaridade do Direito Administrativo: liberdade do indivíduo e autoridade da Administração; restrições e prerrogativas”.

⁵ GABARDO (2009: 87-93), analisa a origem e as razões de confusão e convivência entre o poder privado e o poder do Estado brasileiro.

⁶ Acompanhamos a autorizada opinião de Luís Roberto BARROSO: “O interesse público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica – quer se trate da União, do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias.” SARMENTO (2010: Prefácio).

⁷ Cfr. OLIVEIRA; DIAS (2013: 13-15).

⁸ Esta função da atividade administrativa também está expressa na Constituição de Portugal, art. 266, n. 1: “A Administração pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”.

finitude do corpo humano (de cada um e de todos) e a constante luta (coletiva) em favor dela. Para tanto, o ser humano encontra na medicina uma eterna e fundamental aliada nestes propósitos. Se a medicina tem no remédio um importante instrumento de melhoria do bem-estar do paciente, o Estado conta com o erário para a promoção da ‘saúde’ (bem estar) da sociedade que representa.

Mesmo considerando a existência e acessibilidade ao remédio (ou recurso) que contenha a pretensão curativa, uma questão crucial consiste na identificação da dosimetria adequada. Em baixa dosagem, o remédio não cura (ou nem mesmo alivia os sintomas) e poderá ser inapropriadamente apontado como inócuo, inibindo sua utilização futura. Em alta dosagem, apesar de promover a cura, age de forma mais onerosa (com maiores danos colaterais potenciais ou efetivos) e menos eficiente (com elevação nos custos).

Esta metáfora é aplicável às ações do Estado, que tem recursos escassos e muito aquém das demandas. É certo que, não havendo remédios para todos os males, conviveremos com certas mazelas. Nesta medida, é fundamental priorizar a utilização dos recursos públicos e utilizá-los da forma mais otimizada possível, para que eles desempenhem razoavelmente o papel a que se propõem.

Neste cenário, são verificados variados graus de prioridade estabelecidos pelos poderes públicos: desde as demandas que são atacadas com vigor (e, portanto, atendidas com efetividade); passando por outras que são atendidas apenas parcialmente (administrando as insatisfações); até aquelas outras que passarão despercebidas (ou serão conscientemente desprezadas ou postergadas). Por fim, há ainda as questões que não precisavam de ‘remédio’ (ou cujo recurso não deveria ser financiado pelo poder público), mas que, por razões diversas (incluindo corrupção), também são por ele atendidas.

É, portanto, destes temas, tratando de conflitos de interesses, governança, planejamento, orçamento, gestão, controles e corrupção que o presente trabalho se ocupará.

1.1 Os conflitos de interesses.

Na metáfora de que nos ocupamos, afastamos diversas variáveis, assumindo que o médico e o paciente estariam exclusivamente guiados pelo objetivo de cura efetiva e o médico possuiria pleno conhecimento e acesso a métodos razoavelmente adequados para alcançá-la. Por maiores críticas e objeções que se façam a esta perspectiva simplista, esta é

uma abstração eventualmente factível.

Por outro lado, quando pensamos no funcionamento de um ser coletivo - a sociedade, necessariamente teremos de ter em conta que ela enfrentará dificuldades bastante superiores, uma vez que já não falamos de interesses comuns, unificados. Afinal, é necessário termos em mente que os indivíduos estão também em constantes disputas pelos mais variados objetivos: por insumos e produtos escassos, por vantagens competitivas, por poder, por legitimação, por espaços, enfim, por um conjunto de fatores que produzem diversos antagonismos e desigualdades⁹.

O Estado moderno – *médico* deste corpo social – estará diuturnamente desafiado a equilibrar interesses divergentes¹⁰. Quanto mais conflituosos forem os interesses, quanto mais alto falarem os interesses privados e quanto mais dispersos estiverem os interesses públicos, menos adequadas serão as respostas dadas pelo Estado. Maior instabilidade recairá sobre a comunidade e mais afetados serão os cidadãos, especialmente aqueles em maior vulnerabilidade (via de regra, os grupos minoritários e os cidadãos de baixa renda, que mais dependem dos serviços públicos). Por outro lado, uma maior homogeneidade e fidelidade da coletividade à supremacia do interesse público sobre os interesses privados favorece o Estado a oferecer respostas mais avançadas e eficientes. Neste cenário, mais saudável será a comunidade.

O Estado não exerce um monopólio de poder e de responsabilidades sobre as coletividades (elas são influenciadas por uma gama de fatores bem mais complexa, em especial pelo mercado¹¹), mas ele permanece tendo um papel de profunda relevância (mesmo considerando todas as evoluções recentes¹²). E estes interesses avultam tanto em quadrantes internos, quanto externos. No ambiente doméstico, estarão presentes nas relações sociais e no atendimento de uma gama bem maior de direitos, liberdades e garantias. Externamente, tanto nas relações entre os Estados (e com os organismos

⁹ STIGLITZ (2013: 19-20): “Se o nosso sistema econômico gera tanto desemprego e precariedade, havendo tantos trabalhadores com salários insuficientes para pagar as contas e que se tornam dependentes do Estado para comer, isso significa que este sistema não funcionou como devia, e é aqui que o Estado tem de entrar em ação”.

¹⁰ OTERO (2011: 140), refere-se ao Estado interlocutor entre os grupos de interesses existentes na sociedade.

¹¹ Conforme CHOMSKY (2014: 173), o Estado divide o poder com o capital privado concentrado e a força opressora destes seria inerente à natureza das sociedades.

¹² Conforme STIGLITZ (2013: 116 ss), o governo condiciona as forças do mercado (que são moldadas por leis, regulamentos e instituições), mas que “também são influenciadas pelas instituições sociais e as normas da sociedade”.

internacionais), quanto nas necessárias interações com o mercado internacional e as grandes corporações. Ou seja, vê-se que o desafio é cada vez mais complexo.

Há aqui uma necessidade de abrir parênteses para citar uma antiga divisão doutrinária quanto aos propósitos deste Estado. Para uns ele estará atuando com o objetivo de maximizar o bem-estar coletivo. Para outros, estará a serviço da classe dominante (manipulando os demais) ou promovendo tratamentos desiguais. Entendemos que, paradoxalmente, as duas coisas ocorrem em simultâneo, onde a realidade será mais influenciada por uma ou por outra tendência em diferentes graus, variando no tempo e no espaço, marcada por um movimento dialético¹³.

Eis que aqui nos deparamos com a política: a mediação, a arte do possível. O papel desempenhado pela política em cada comunidade, ou seja, o sucesso no funcionamento da democracia é um elemento essencial neste processo de desenvolvimento, nesta busca do referido bem-estar¹⁴. Por outro lado, desde já é pacífico defender que, se há interesses antagônicos que se justapõem, será impossível atender idealmente a todos eles. De cada um, uma parcela (maior ou menor) será sacrificada¹⁵.

Contudo, é necessário complicar um pouco mais: não podemos desprezar as deficiências de representação e as limitações de expressão e exercício da democracia. Nesta medida, esta síntese otimizada dos interesses conflituosos que permeiam as respectivas coletividades também deve ser tomada como um estágio idealizado, cujo alcance nem mesmo será logrado pelo Estado (e conjunto de demais organismos). Isto porque, dentre outros fatores, são inerentes as distorções nas capacidades de representação política dos grupos. Assim, o jogo político eventualmente estará atuando justamente em favor dos desequilíbrios, porque estes seriam exatamente a síntese e o símbolo das forças antagônicas de capacidades díspares, sendo contagiadas e insufladas por tais distorções.

Por fim, recordemos ainda que a imperfeição humana estará presente e refletida nas

¹³ Este parece ser também o entendimento de Carlos COUTINHO, citado por GABARDO (2009: 70): “somente uma concreta análise histórica da correlação de forças em cada momento pode definir, do ângulo das classes subalternas, a função e as potencialidades positivas ou negativas tanto da sociedade civil como do Estado”.

¹⁴ Aristóteles já enunciara que o papel do Estado é esta promoção da boa qualidade de vida da comunidade, atribuindo à política a tarefa de investigar a melhor forma de governo. Aristóteles, citado por SEN (2012: 21), vê a política como ‘arte primeira’, “(...) a finalidade desta ciência tem de incluir as finalidades das outras, de maneira a que essa finalidade seja o bem para o homem”.

¹⁵ Gustavo Binenbojm, ao tratar do princípio da proporcionalidade, aborda a busca do “melhor interesse público” - uma solução ótima, que vise realizar ao máximo cada um dos interesses em jogo. BINENBOJM (2005: 70).

suas ações e criações. Não podemos perder de vista esta noção de que as organizações são regidas por pessoas necessariamente imperfeitas e que as normas foram e são elaboradas, interpretadas, executadas e cumpridas por pessoas sob esta mesma condição (em maior ou menor grau).

Advertimos, entretanto, que este trabalho não pretende avançar no aprofundamento da reflexão sobre a arte da política, já tão densamente explorada por tantos pensadores ao longo dos séculos. Por ora, contentamo-nos em repetir a ideia de que não há como o meio político representar uma síntese completamente fiel ao conjunto de interesses vigentes.

Ademais, necessário alertar para a distância entre a retórica e a prática, ou, em outras palavras, entre os discursos políticos e a atuação efetiva. Assim, muitas das vezes, apesar de assumirem uma aparência de luta pelo correto avanço dos interesses públicos em consenso, a verdade ocultada pode revelar o oposto. Assim, os que se contrapõem a determinadas mudanças (e para tanto, podem lançar mão de argumentos das mais variadas matizes), o farão para preservarem aqueles aspectos da realidade que julgam os beneficiarem (a si e/ou ao grupo que representam).

Aqueles que se beneficiam de uma determinada situação não estão dispostos a sacrificá-la, contudo tensionamentos extremos tendem a ruptura de modelos, a revoluções. Então, via de regra, as mudanças vão acontecendo por consenso ou por convencimento, cada parte cedendo naquilo que é possível ceder naquele momento histórico, em um esforço de síntese e choque entre forças refratárias e evolutivas. Haverá uma síntese mais ou menos equilibrada, em face da representatividade dos grupos sociais, estabelecida em termos de uma ordem democrática organizada, madura e avançada.

Sendo assim, considerando que aqui já não tratamos da busca deste modelo ideal, que no passado não se manifestou (e os desequilíbrios existentes são uma clara demonstração disto), nem passará a ocorrer, assumimos que as contradições inerentes não serão sanadas. Desta forma, a meta mais factível é, tão somente, reduzir a distância entre a realidade e o potencial de bem-estar coletivo, avaliando as maneiras pelas quais o Estado atual deva se orientar (considerando a perspectiva de quem advoga uma coletividade baseada em paradigmas de maximização do bem-estar coletivo).

Esta orientação quanto à direção da atuação do Estado restará expressa e refletida nas fases do processo orçamental ou, em outras palavras, é na elaboração, mas também na execução e controle dos orçamentos públicos, onde serão definidos os interesses públicos

que serão priorizados, postergados ou abandonados (tanto em termos quantitativos, quanto qualitativos).

Evidentemente, a questão é muito mais complexa, mas cada qual tem, na sua relação com o Estado, interesses e expectativas sociais, político-partidárias e particulares, que inclusive variam ao longo do tempo. Não focaremos nos interesses político-partidários e particulares, temas bastante amplos (que demandariam outras abordagens), nem, por ora, nos interesses do sistema financeiro, os quais transpassam a ótica nacional e serão mais bem expostos ulteriormente.

Assim, concentrar-nos-emos no que se refere estritamente ao primeiro âmbito de expectativas nomeadas, ou seja, aos interesses e expectativas sobre as repercussões coletivas, sociais por conta da atuação estatal. Assim, destacaremos três dos fatores que entendemos levarem as pessoas a advogarem o tamanho deste Estado de que desejam fazer parte.

Uma primeira ideia diz respeito ao quanto as pessoas estão satisfeitas com a realidade vigente. Quanto mais satisfeitas com a realidade social, menor é o desejo de mudanças e, portanto, menor o interesse pela intervenção estatal nesta realidade. Contrariamente, quanto mais insatisfeitas, maior o desejo de mudanças. E o Estado é sempre um *player* destacado, com forte potencial de atuação.

Ademais, há um segundo aspecto atinente às tendências mais individualistas ou altruístas das pessoas. Cidadãos mais individualistas tenderiam a possuir um maior distanciamento pelas questões e pelas soluções de interesse público, incluindo a própria intervenção estatal. Estes desejariam, assim, uma restrição à atuação deste. Enquanto isto, quem tem maior senso coletivo tende a buscar respostas para o coletivo e por meio do coletivo.

Por fim, uma terceira face da questão é a credibilidade que as pessoas depositam nestas construções coletivas públicas a que chamamos de Estados. Ou seja, a capacidade e o potencial que elas reconhecem aos Estados para uma atuação corretiva. Assim, quanto menor a credibilidade do poder constituído e da gestão pública, maior o desejo de restringir a atuação estatal.

É certo que esta capacidade estará diretamente relacionada com o tamanho do Estado, com os objetivos que ele persegue e com a sua eficácia. Ou seja, em questões situadas no: quanto, onde e como, temas que guardam relação direta com o orçamento e a

gestão pública, compreendidos em suas diversas fases e faces: planejamento, execução e controles. Afinal, é por meio deste ciclo operacional que o Estado legitimará, com maior ou menor fidelidade, o que terá sido acordado.

1.1.1 Os conflitos de interesses públicos.

Ao pensarmos em conflitos de interesses, a questão não estará suficientemente abordada se não tratarmos dos conflitos de interesses públicos. Eles existem, são legítimos (em maior ou menor grau) e não são nada desprezíveis. Aliás, a própria noção daquilo que é público ou privado é algo essencialmente relacionado com a dimensão da escala observada. Explicando melhor: se público é aquilo que é por todos, é uma propriedade coletiva por todos partilhada, a noção de quem é o sujeito ‘todos’ faz toda a diferença.

Assim, uma organização Estatal pode estar, por exemplo, a serviço de todos os seres humanos (a espécie humana) ou a serviço de todos os humanos de certa comunidade – em variadas dimensões, podendo significar uma união de países (como a União Europeia), de estados (como a Alemanha), de estados e municípios (como o Brasil), de municípios (como o Estado da Bahia) ou simplesmente de cidadãos de uma localidade ou de parte dela (como o município de Salvador ou a freguesia de Santo António dos Olivais).

Consoante a dimensão daquela organização, a identidade do público que a compõe e a relevância de sua missão, haverá maiores ou menores conflitos de interesses, sejam eles expostos ou velados. Nesta medida, a atividade de gerir estes interesses, quanto maiores forem as desigualdades (sejam as materiais ou as de reserva mental), exigirá uma especial atenção para com os conflitos inerentes.

Assim, quando uma entidade como a União Europeia estiver atuando, haverá sempre uma questão presente: esta atuação atende adequadamente ao interesse do ‘todo’ (Europa) ou beneficia especificamente algumas partes deste todo (alguns países)? Por outro lado, quando o governo brasileiro estiver gerindo os recursos nacionais, a permeabilidade sua atuação estará também presente uma questão: ela atende adequadamente ao interesse do ‘todo’ (Brasil) ou beneficia especificamente algumas partes deste todo (alguns estados/municípios)?

Assim, não há apenas uma dúvida quanto a saber se as decisões atendem a interesses públicos ou privados (em sentido estrito), mas também se há equidade na distribuição dos interesses públicos (ou dos entes públicos). Ademais, quanto menor a

identidade entre as partes do todo, maiores as desconfianças e os riscos de cooptação e/ou desvirtuamento, maior a necessidade de democratização da participação política, negociação, fundamentação e transparência das decisões.

Ilustremos assim a nossa ideia: se o governo de Portugal adotar medidas que privilegiem o desenvolvimento de certa região do país, haverá certa resistência, mas os beneficiados serão da mesma comunidade (de portugueses). Contudo, se a governação da União Europeia optar por privilegiar (mesmo que com razoabilidade) certa região do continente (por exemplo, o leste europeu), acredita-se que haverá maior resistência. Neste sentido, são bastante ilustrativas as disputas no âmbito do orçamento da União Europeia, sejam aquelas pela redução proporcional da contribuição de cada país ou as relativas à ampliação da aplicação de fundos em certas regiões nacionais.

Neste sentido, acreditamos que os cidadãos estejam menos dispostos a partilhar os bens coletivos entre aqueles com os quais tenham menos identidade (social, étnica, cultural, religiosa, etc.). No caso europeu, credita-se esta maior resistência ao menor sentimento de pertença a este coletivo em nível europeu¹⁶. Até mesmo pela própria evolução histórica, é mais forte este sentimento de identidade no âmbito de nacionais (ao menos dos Estados mais tradicionais, de fronteiras demarcadas há mais séculos). Até porque a União Europeia tem uma história recente de união, mas uma longa trajetória de conflitos (inclusive bélicos¹⁷).

Em se tratando de Brasil, esta questão é um pouco menos relevante, até porque existe uma identidade nacional formada há muito tempo e não houve grandes conflitos regionais na história brasileira. De toda sorte, como veremos adiante, há consistentes desigualdades econômicas inter e intrarregionais. E diferenças desta ordem constroem antagonismos e oportunizam a ampliação de conflitos por hegemonia política e econômica ou no rateio das receitas/despesas públicas.

Um exemplo do alcance do que acabamos de dizer se pode notar na guerra fiscal entre unidades da federação brasileira, onde estados se alternam na concessão específica de subsídios e outros atrativos a fim de levarem vantagem competitiva sobre outros estados e

¹⁶ A consciência de que os povos que integram a União Europeia não têm a “consciência de partilhar um destino europeu comum” é talvez uma das dificuldades maiores para a construção de uma entidade política europeia, justificando as preocupações dos que, como Jürgen Habermas, se interrogam sobre a “possibilidade real do fracasso do projeto europeu”. Cfr. HABERMAS (2012: 161-167).

¹⁷ Sobre o ‘federalismo’ na Europa, ver síntese em NUNES (2013: 136 ss).

atraírem certas entidades privadas para seus territórios. Outro claro exemplo está presente durante as discussões da reforma tributária ou da distribuição de royalties do petróleo advindos da exploração em camadas do subsolo marinho brasileiro.

1.1.2 Os interesses públicos e a fragilização do papel estatal.

A distribuição do bem-estar entre os cidadãos é tarefa atinente ao poder público, incumbido de administrar as relações entre indivíduos e entre instituições. E, para tanto, já não podemos falar apenas do papel do Estado, mas também devemos refletir sobre o papel das organizações internacionais criadas no século XX, as quais passaram a ocupar parcelas das funções e responsabilidades dos Estados tradicionais. Assim, especialmente após o término da Segunda Guerra, surgiram organismos como a Organização Mundial do Comércio e a Organização das Nações Unidas – uma plataforma para o diálogo internacional (mas também a militar OTAN).

Recordemos que estes Estados, que tradicionalmente atuavam sobre um território delimitado, são progressivamente confrontados por um modelo onde os mercados sofrem aberturas e onde a informação, as pessoas, os bens, os serviços e os capitais passam a circular com muita desenvoltura e velocidade. Paulatinamente, vão sendo superadas as barreiras nacionais tradicionais.

Os Estados foram perdendo, num movimento que se avolumou desde fins do século XIX, sua capacidade de isoladamente promoverem a devida intervenção sobre a realidade. Considerando esta crescente crise de soberania do Estado¹⁸, entraram em cena, portanto, os organismos internacionais e multilaterais, a atuarem na coadministração destas relações entre entidades ou mesmo entre povos (tal como a CECA ou a atual União Europeia).

Assim, há tempos o Estado deixou de atender a um único referencial de ordenamento jurídico¹⁹. Com a proliferação de entidades transnacionais e supra estatais, o Estado é dotado de poderes menos amplos. Fala-se de uma interconstitucionalidade²⁰, de uma alteração poli-centralizadora dos poderes constituídos²¹, onde serão identificadas as

¹⁸ OTERO (2011: 151), aborda uma crescente erosão do papel do Estado na criação do Direito, entre outros fatores, em razão dos processos de integração no contexto da União Europeia.

¹⁹ CASSESE (2010: 58), fala de um mundo supra estatal, marcado pela governança global. E, a seguir, comenta: “Como resultado, temos perda de completude, sistematicidade e unidade dos ordenamentos jurídicos, a favor da informalidade e do desenvolvimento de zonas cinzentas”.

²⁰ CANOTILHO (2008: 266).

²¹ É o caso de ANDRADE (2011: 22): “As relações políticas, sociais e económicas

relações de concorrência, convergência, justaposição e conflituosidade entre ordenamentos oriundos de poderes constituintes distintos, mas com repercussão no mesmo espaço político.

A Administração já não é controlada exclusivamente com base em suas normas, mas de uma complexa teia de normas emanadas de fontes numerosas, distintas e esparsas. Isto traz maior interdependência e certa opacidade ao sistema, acrescentando desafios a uma correta percepção da realidade e ao justo sopesar de valores a serem protegidos.

Como vemos, já não podemos compreender o Direito administrativo como antes²². A globalização alterou significativamente as relações de poder, relativizando a autoridade dos Estados nacionais. Contudo, esta não foi a única fragmentação. Há uma outra concorrência bem relevante: as grandes corporações²³.

Por certo que todos os interesses, dos mais nobres aos mais censuráveis, sempre permearam a gestão pública, afinal exercida por pessoas constantemente atuando sob regulamentos (com maiores ou menores conteúdos discricionários), sob supervisão e sob conflitos de interesses, inclusive éticos. Assim, estas agiam sopesando os interesses em jogo, que nem sempre tinham origem concentrada e uniforme. Contudo, as organizações privadas cresceram bastante e se organizaram para atuarem no exercício do poder de persuasão que possuem, seja de forma legítima ou não. Assim, aumentou consideravelmente a pressão exercida sobre a Administração. Tanto a pressão por resultados, quanto a pressão por determinados resultados...

Falamos de uma ‘capacidade motivacional’ muito ampla e tecnicamente apta a subverter os interesses ou entendimentos da doutrina, do legislador, da gestão, dos julgadores (e até da opinião pública). Ou até mais, são as grandes corporações (notadamente do mercado financeiro) que passam a ditar as normas de concorrência entre

desenvolvem-se à escala global num mundo submetido às leis do mercado e aos valores da eficiência, ao mesmo tempo em que se verifica um enfraquecimento do Estado nacional, num quadro de policentralidade dos poderes, trans-estaduais (europeus e mundiais) e intra-estaduais (incluindo a descentralização e pluralização das administrações públicas e a reafirmação corporativa de grupos e de organizações sociais) – uma “sociedade de organismos em rede” em que alguns não deixam de ver traços de medievalidade”. Assim como OTERO (2011: 149): “Não existe uma única Administração Pública, mas várias Administrações Públicas”.

²² Para SILVA (2010: 11), há um elemento adicional no caso europeu: nos ordenamentos nacionais opera-se a “perda da centralidade da Constituição e do direito constitucional como matriz do direito administrativo”, como decorrente do princípio da interpretação conforme ao Direito Europeu.

²³ CASSESE (2010: 45-47), fala da passagem de um quadro de soberania do Estado sobre a economia para a situação de soberania da economia sobre o Estado.

os Estados²⁴. Estes se transformam em competidores nas ‘licitações’ promovidas pelo grande capital: aqueles que oferecerem menores obstáculos, resistências e custos (fiscais, laborais e regulatórios) aos meganegócios serão preferencialmente adjudicados pelo mercado.

1.2 As novas funções dos orçamentos na efetivação dos interesses públicos.

O papel dos Estados modernos sofreu fortes mudanças, especialmente ao longo do último século, sob a influência dos grandes acontecimentos históricos, da geopolítica e da teoria econômica. E, para cada perfil de Estado, se equaciona um determinado perfil orçamental.

Neste período, alternaram-se fases de crescimento, expansão e redução de poder político, econômico e militar; aumento e diminuição na capacidade de intervenção no domínio econômico nacional e internacional; acúmulo, distribuição e transferência de riquezas, moedas, bens produzidos; unificação e desmembramento de territórios; abertura e fechamento nas relações políticas internacionais; democratização e autoritarismos por parte dos poderes constituídos; adoção de modelos de sistemas econômicos distintos; liberalização e restrição/barreiras às trocas comerciais; forte expansão da atividade e crises econômicas; criação, incremento e declínio de grupos de países em seara política, econômica e/ou militar. Enfim, foi um século de profunda efervescência, marcado por mudanças que promoveram consequências e soluções distintas por parte das nações e da comunidade internacional.

Todas estas questões se relacionam com o orçamento, porque ele expressa aspectos como o tamanho que o Estado ocupa naquele dado momento; a forma e o grau de desenvolvimento da atividade administrativa; o grau de centralização dos gastos públicos (e, por inferência, da distribuição de poder); os problemas enfrentados por aquela comunidade, as soluções encontradas (ou não encontradas ou, ainda, negligenciadas) pela comunidade política ou pelo poder central; as estratégias adotadas para enfrentamento dos problemas existentes (os programas de governo) e a ênfase dada a elas; o grau e o sentido da direção da intervenção do poder público sobre a atividade econômica; a situação fiscal

²⁴ STIGLITZ (2013: 125): “Os países enveredaram por uma corrida a fim de terem o sistema financeiro menos regulado, evitando assim que as empresas financeiras fujam para outros mercados”.

do país; a sua política fiscal, monetária e econômica; entre outros.

São inúmeras, portanto, as informações disponíveis por meio da leitura orçamental, as quais se prestam como uma valiosa fonte de conhecimentos. Faremos, sinteticamente, algumas considerações a respeito, iniciando pelo aspecto do volume global dos orçamentos e das cargas tributárias.

Como sabemos, há um grande número de soluções defendidas pelos autores ao comentarem o papel a ser desempenhado pelos Estados. Considerando a generalidade deles ou mesmo considerando isoladamente apenas alguns, mesmo que tomemos por base um brevíssimo capítulo da recente história humana (o século XX), testemunhamos a reprodução de modelos das mais variadas matizes, variando dentre o espectro dos que advogam o Estado Mínimo e o socialismo.

Desde o pensamento fisiocrata (do equilíbrio das “leis naturais”), o Estado é encarado com desconfiança e muitas reservas, muitas delas justificadas pelo contexto histórico. Após a revolução francesa, a burguesia se respaldou nos liberais para restringir o papel do Estado, que deveria se concentrar na garantia da propriedade²⁵. Para estes, o Estado deveria se limitar a assuntos militares (defesa externa), além de justiça (contra atentados à propriedade) e política²⁶.

Adam Smith, autor que advogava um Estado Mínimo contra um estado parasita e perdulário (o Estado Absolutista²⁷), se contrapunha à intervenção estatal na economia para corrigir as desigualdades²⁸.

Entre outros precursores da doutrina liberal, estas raízes fundaram também

²⁵ Conforme sublinha NUNES (2013 c), trazendo o pensamento de Mirabeau: “O monarca acumula na sua pessoa dois direitos divinos, o da autoridade e o da propriedade; mas é o segundo que faz o primeiro” e de Turgot: “O interesse principal ao qual todos os outros estão subordinados é o interesse dos proprietários”.

²⁶ Conforme NUNES (2013 c), evidenciando o pensamento do Abade Baudeau: “Garantir a propriedade, defendê-la contra os usurpadores, assegurar a liberdade, isto é, o livre uso do direito de adquirir pelo seu trabalho ou de fruir depois de ter adquirido, é o objeto do poder protetor, é o que ele deve operar pela *justiça distributiva* e pelo *poder político ou militar*”.

²⁷ Segundo Adam Smith, citado por ALMEIDA (2013: 12): “Constituirá, portanto, a maior das impertinências e das presunções, por parte dos reis e dos ministros, a pretensão de superintender à economia dos particulares, e de restringir as suas despesas (...). São eles mesmos sempre, sem exceção, os maiores esbanjadores da sociedade”.

²⁸ Ainda segundo Smith, citado por NUNES (2013 c): “Ferir os interesses de uma classe de cidadãos, por mais ligeiramente que possa ser, sem outro objetivo que não seja o de favorecer os de qualquer outra classe, é uma coisa evidentemente contrária àquela justiça, àquela igualdade de proteção que o soberano deve, indistintamente, aos seus súbditos de todas as classes”.

pensamentos de autores como Ricardo, Jean-Baptiste Say²⁹ e John Stuart Mill³⁰.

Nos termos desta visão secular, o Estado interfere negativamente na condução dos rumos da humanidade, sendo imperioso optar por uma liberdade total, que conduziria a sociedade ao correto equilíbrio, à saúde coletiva, à perfeição³¹.

De fato, esta foi a realidade observada até início do século XX, alterada no contexto da crise de 1929. Naquela altura, a teoria clássica não teve respostas a oferecer para combater as crises cíclicas do capitalismo. Ganhou destaque a necessidade de intervenção defendida por Keynes em sua obra clássica (a *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*), quando o Estado passou a intervir fortemente no nível da atividade econômica, visando estimular a produção, entre outros³².

Na sequência, no período iniciado com o fim da segunda guerra, talvez o mundo tenha presenciado o período da história em que houve até então maior prosperidade econômica e social, especialmente nos países que se encontravam na vanguarda, onde houve grandes saltos na qualidade de vida social. Além do novo papel desempenhado pelo Estado, tal êxito é creditado a um conjunto de fatores, com destaque para: o baixo custo das matérias-primas e dos combustíveis e a revolução tecnológica. Durante esta fase, toda a pujança do desenvolvimento alimentou a intensificação do comércio internacional (e vice-versa), também favorecida por uma trégua cambial propiciada pelo Acordo de *Bretton Woods*³³.

²⁹ Segundo Say, citado por ALMEIDA (2013: 15): “O imposto é um valor fornecido pela sociedade, e que não lhe é restituído pelo consumo que dele se faz. Ele custa à sociedade, não só os valores que faz entrar no tesouro, mas também os custos de arrecadação e os serviços pessoais que exige, assim como o valor dos produtos de que ele impede a criação”.

³⁰ Segundo Mill, citado por ALMEIDA (2013: 16): “Mesmo que o governo conseguisse abarcar as mais eminentes capacidades intelectuais e os mais ativos talentos da nação, ainda assim não seria menos desejável que a condução de uma larga parcela dos negócios fosse deixada nas mãos das pessoas imediatamente interessadas neles”.

³¹ Cfr. Carlos MORENO (1998: 53): “Nesta época, essencial era mesmo que a actividade financeira do Estado tivesse a menor influência possível sobre a actividade económica privada e os seus agentes; a abstinência financeira estatal constituía condição sine qua non do desenvolvimento equilibrado da economia, o qual, como é sabido, se alcançava automaticamente, graças aos mecanismos do mercado, à actuação da célebre ‘mão invisível’”.

³² Registramos ainda Albano SANTOS, lembrando Abba LERNER: “A primeira responsabilidade financeira do Estado (visto que ninguém mais pode assumir em bens e serviços num valor nem superior nem inferior ao montante que, a preços correntes, compraria todos os bens que é possível produzir. Se for permitido que a despesa total fique acima deste valor haverá inflação e se for permitido que fique abaixo haverá desemprego”. Cfr. SANTOS (2010: 119-120).

³³ O acordo, que restaurou o ouro como meio de pagamento internacional, foi firmado no cenário do fim da 2ª guerra. Na altura, a proposta americana de Harry White prevaleceu, colocando

Necessário também recordar das necessidades prementes oriundas das duas guerras mundiais, quando a despesa pública sofreu forte estímulo, tanto durante (gastos diretos com a guerra) quanto no pós-guerra (com restauração e aprimoramento da infraestrutura pública). Adicionalmente, a própria urbanização criou novas e inúmeras necessidades de intervenção estatal. Assim, foram bastante acrescidas as funções modernas do Estado, quando definitivamente se provou que a iniciativa privada não daria todas as respostas às necessidades humanas, inclusive em face da crescente concentração de renda e seus nefastos efeitos.

Posteriormente, outro fator tem seu peso a considerar: a guerra fria, um contexto em que capitalismo e socialismo competiam pela demonstração de suas virtudes, levando os Estados ocidentais a atuarem como Estados-providência, promovendo serviços públicos em diversas áreas, como a educação, a saúde, a previdência e a assistência social. Passaram a atuar em complementaridade na atividade econômica, especialmente nas atividades de maior risco ou de maior necessidade de investimentos vultosos, por vezes indisponíveis para a economia privada.

Apesar do sucesso destas décadas, o acordo de paridade cambial do dólar americano foi rompido unilateralmente pelo governo Nixon em 1971, abrindo caminho para os câmbios flutuantes e para uma galopante especulação financeira internacional. Pouco depois houve a primeira crise do petróleo (1973) e o dilema da estagflação nos anos 70. Eis então que os seguidores da dominante corrente monetarista alardearam a superação da teoria keynesiana³⁴, rejeitando a ideia de efeitos benéficos pela intervenção do Estado na expansão dos gastos com efeitos antirrecessivos³⁵.

Na sequência, em face de um excesso de liquidez no mercado, houve grande aporte

o dólar americano – a moeda do país que saiu mais fortalecido neste processo - como moeda de referência. Ela se tornou a moeda de reserva detida pelos Bancos Centrais, funcionando com convertibilidade direta em ouro (US\$ 35 por onça de ouro). Cfr. FERNANDES (2010).

³⁴ FRIEDMAN (1982: 39) afirma: “The fact is that the Great Depression, like most other periods of severe unemployment, was produced by government mismanagement rather than by any inherent instability of the private economy.” E, mais adiante, FRIEDMAN (1982: 67) conclui: “Opportunities for investment had been largely exploited and no substantial new opportunities were likely to arise. Yet individuals would still want to save. Hence, it was essential for government to spend and run a perpetual deficit. The securities issued to finance the deficit would provide individuals with a way to accumulate savings while the government expenditures provided employment. This view has been thoroughly discredited by theoretical analysis and even more by actual experience, including the emergence of wholly new lines for private investment not dreamed of by the secular stagnationists.”

³⁵ Cfr. NUNES (1991) e NUNES (2012).

de recursos nos países em desenvolvimento, via de regra utilizados para financiamento do parque industrial e por esforços armamentistas (comprar a produção bélica das indústrias dos países dominantes). Rapidamente passou-se a verificar os efeitos de grande endividamento (décadas 70/80), inclusive o aumento nas taxas de juro, ficando os países endividados submetidos a uma primeira fase de rígidos programas de ajustes financeiros sob a cartilha de instituições como o FMI e o Banco Mundial³⁶.

Por outro lado, como dissemos, durante o período da guerra fria havia um contraponto ao Estado Mínimo: a comunidade de países socialistas. Caracterizados por uma economia planificada e amplamente controlada pela autoridade estatal, o sistema pressupunha uma atuação em nome do proletariado e com extrema racionalidade, promovendo o desenvolvimento, visando maximizar o equilíbrio de oportunidades e de bem-estar entre os indivíduos (fazendo-o ao alcance de todos). Para os defensores deste modelo, o capital produz efeitos nocivos, que devem ser extirpados da realidade. A forma de fazê-lo pressuporia uma espécie de antítese liberal: a redução/eliminação das liberdades.

Ora, ambos os extremos podem produzir (e produziram) efeitos perniciosos de grande eloquência, exemplos que a história sobejamente já demonstrou. A virtude, vista assim, parece estar no meio. O desafio consiste a cada momento, então, em identificar, quantificar e justificar onde se encontra este meio. Este é o mesmo dilema constantemente enfrentado por muitos profissionais das diversas ciências, sendo tarefa comum a expressiva parcela da atividade humana e, essencialmente, na economia e na política.

Há pouco referimos que no início do século XX a grande maioria dos Estados possuía musculatura pouco desenvolvida, uma vez que basicamente seguiam atuando em torno de questões militares (de defesa ou conquista territorial), diplomáticas (relações com outros Estados), judiciais (uma noção mais elementar de justiça) e de administração interna, esparsamente alocada.

Como vimos, os indicadores econômicos e sociais passaram por verdadeiras revoluções ao longo do século XX. Da mesma forma que é inegável que uma parte deste sucesso se deveu ao incremento e modernização dos meios de produção, grande parte da responsabilidade se deve também ao novo papel desempenhado pelos Estados, quando lhes foram acrescentadas novas missões.

³⁶ Diversos autores manifestam posição densamente crítica ao papel do FMI, a exemplo de GALEANO (2014: 308 ss).

Evidentemente, o simples incremento da riqueza mundial não se reverte automaticamente no bem-estar das coletividades, uma vez que *a mão invisível* não encontrou (ou, a depender do prisma do observador, sequer buscou) soluções satisfatórias para tal. Assim, verificou-se a tendência de a riqueza se concentrar, não gerando os benefícios para todos (por vezes, nem mesmo a muitos), criando uma multidão de excluídos e miseráveis, algo bem distante do paraíso harmônico preconizado pelos ideólogos liberais.

Na medida em que a realidade foi se transformando radicalmente, surgiram (ou antes, emergiram) novas demandas (como os direitos sociais e difusos). Assim, diversas políticas públicas passaram a ser perseguidas por distintos modelos de Estados Nacionais. Evidentemente, tais prerrogativas implicam em novos modelos, em novas dimensões para este Estado, repercutindo diretamente no próprio orçamento público³⁷.

Esta geração de riquezas, associada com a concentrada atuação do poder público, contribuiu largamente para a difusão e expansão de direitos sociais inéditos, reproduzindo-se o “Bem estar social” nos países do 1.º mundo, especialmente na Europa ocidental, onde foram alcançados índices de desenvolvimento humano bastante atraentes. A opinião pública daqueles países aparentemente se convenceu de que a ideologia do sistema capitalista era o melhor modelo e o melhor caminho a trilhar. Assim, a figura daquele Estado intruso indesejável foi paulatinamente transformada, ao ponto deste modelo de Estado forte e providencial ter alcançado o ápice de seu prestígio na década de 80, ainda que não de maneira uniforme.

Paralelamente, nesta altura ainda tínhamos o modelo Soviético, consistente em economias planificadas e sob controle estatal absoluto, mas que não apresentaram crescimento de riqueza satisfatório. Ademais, diante da força e do excessivo peso do aparelho estatal, não eram grandes as possibilidades de contestação aos seus dirigentes. Neste ambiente, com produtos e liberdade em escassez, a União Soviética entrou em colapso. A queda do muro de Berlim foi, assim, a derrocada de algo que já se encontrava essencialmente falido.

Declarada a derrota da ideologia alternativa (socialismo), o capitalismo tornar-se-ia um modelo hegemônico, praticamente monopolista. Após esta consistente vitória do

³⁷ MORENO (1997: 51/60), aborda as novas funções da despesa pública para além da sua face administrativa, que adquire natureza de investimento e de transferências.

sistema, deixou de haver uma pressão para que ele provasse se tratar do melhor para os povos. Desde então, o mundo da economia já não seria o mesmo.

No mesmo ano da queda do muro (e da conseqüente abertura de novos mercados), elaborou-se o Consenso de Washington, que se tornou a política oficial do FMI. Inspiradas nas teorias econômicas de John Williamson, as novas regras consistiam basicamente em: redução do aparelho estatal (privatização das estatais prestadoras de serviços públicos e redução dos gastos públicos, incluindo desincentivo a políticas sociais redistributivas e de extensão de direitos sociais) e ainda maior liberalização dos mercados (ampla abertura comercial, liberdade total para o movimento de capitais, para a flutuação do câmbio e das taxas de juro), além da promoção de tributação regressiva (com favorecimento aos muito ricos e ao grande capital).

Como é sabido, estes novos elementos, inseridos pela chamada teoria neoliberal (a liberdade total defendida por Friedrich Hayek e Milton Friedman³⁸), potencializaram a globalização (novos mercados potenciais, em um mundo ainda mais sem fronteiras), que gerou para os trabalhadores um ‘nivelamento por baixo’ (em termos salariais e de proteções sociais³⁹) e refundou as agendas dos Estados, impondo-lhes novos desafios de eficiência (redução dos orçamentos públicos), mas também de implosão de diversas ‘responsabilidades sociais’ do poder público.

1.3 O Consenso de Washington, as atividades financeiras e as crises.

Nas últimas décadas assistiu-se a um avanço espetacular das atividades financeiras, quando agentes passaram a se expor a maiores riscos financeiros, apostando em ‘tendências do mercado’ a direcionarem taxas de câmbio e de juro. Houve, assim, uma grande proliferação de operadores do sistema e incremento do volume de negócios, o que não necessariamente produz desenvolvimento econômico, até porque se realiza um descasamento entre a economia real e a financeira⁴⁰.

Especialmente desde o Consenso de Washington (1989), este é um tema que se

³⁸ Segundo Friedman: “uma sociedade que põe a liberdade em primeiro lugar acabará por ter, como feliz subproduto, mais liberdade e mais igualdade.” E: “uma sociedade que põe a igualdade à frente da liberdade acabará por não ter nem igualdade nem liberdade”. Cfr. NUNES (2003).

³⁹ STIGLITZ (2013: 366 ss) exalta efeitos negativos da globalização para o mercado de trabalho.

⁴⁰ Cfr. QUELHAS (1996: 141 ss).

tornou centro dos debates e que passou a se tornar frequente, afetando violentamente o funcionamento das economias e do Estado e ameaçando o bem-estar social outrora alcançado nos países mais desenvolvidos.

Considerada uma nova ofensiva dos liberais, seus efeitos imediatos mais visíveis foram o fortalecimento dos conglomerados financeiros e a ampla desregulamentação da migração de capitais. Assim, não por acaso, o Consenso é contemporâneo da globalização e da intensificação e agravamento das crises financeiras⁴¹. A este respeito, registrem-se as crises: México (1994), Ásia (1997), Brasil e Rússia (1998), Turquia (2000) e Argentina (2002).

Já não falamos de um capital financeiro de caráter produtivo, mas de um capital essencialmente especulativo, que encontra ambiente propício justamente na globalização desregulada da economia e que promove uma atividade dotada de atributos desafiadores à capacidade de intervenção dos Estados. Ocorre que a atividade econômica tradicional se beneficia da estabilidade do sistema, enquanto que a atividade financeira especulativa busca a instabilidade, pois é nela que auferes seus lucros de curtíssimo prazo⁴². Assim, além de não produzir riqueza, ela provoca instabilidade e distúrbios na economia.

Assim, apesar das atuações dos Bancos Centrais na tentativa de evitar quedas ou valorizações bruscas nas moedas, tornaram-se frequentes os eventos especulativos destinados a lucrar com tais oscilações cambiais bruscas, especialmente naqueles países que mais dependiam da entrada deste tipo de capital para equilibrarem suas contas externas. Tratamos de Estados que, na altura, se encontravam menos preparados para enfrentar os ataques especulativos em nível mundial, mas que rendiam altos *spreads* e que possuíam recursos financeiros atrativos aos interesses do ‘mercado’.

As crises citadas, contudo, pouco afetaram países desenvolvidos, porque não ocorreram em países centrais, não se registrando efeitos de contágio tão generalizado. Elas não afetaram a confiança no sistema, afetaram basicamente os interesses dos cidadãos dos

⁴¹ Muitos autores (tais como Paul Krugman, Avelãs Nunes, Jürgen Habermas) creditam ao neoliberalismo e/ou ao Consenso de Washington o recrudescimento das crises financeiras surgidas nos anos seguintes, cujo ápice é ainda a atual crise americana e europeia.

⁴² Cfr. HESPANHA (2012): “(...) Realmente, o último liberalismo acredita radicalmente num jogo do mercado liberto de todos os constrangimentos exigidos pelo interesse público, pelos interesses comuns dos agentes do mercado ou mesmo pelos interesses não imediatos de cada um dos agentes. (...) Num mercado volátil, em contínuo e rápido movimento, os objetivos são as vantagens em curto prazo, já que em médio e longo prazo se tornam imprevisíveis e, por isso, aleatórios”.

países com economias em transição (os ditos periféricos), até então resguardando os interesses dos cidadãos dos países ricos.

Todavia, o mesmo não se pode dizer da crise do *subprime*. O eclodir da crise da economia americana (2007/2008), um país central do sistema, evidenciou traços bem distintos daquelas crises nas economias periféricas. A situação e os efeitos foram bastante diversos e mais intensos, alastrando-se vigorosamente. Ainda que tenhamos assistido a uma mudança na situação superavitária do orçamento americano para a ocorrência de alguns anos de défices⁴³, por certo não se pode atribuir a crise americana aos desequilíbrios orçamentais.

É pacífico que suas raízes se encontram nas grandes bolhas produzidas no mercado imobiliário e acionista americano⁴⁴, após a exacerbação do papel especulativo desempenhado pelos mercados financeiros (notadamente a partir do exponencial crescimento dos produtos derivados).

Uma verdade é que os riscos (parametrizados, calculáveis) existiram desde sempre, pois eles são inerentes ao investimento. E o sistema financeiro desenvolveu um conjunto de alertas para exatamente salvaguardá-lo de prejuízos vultosos. Contudo, como restou evidenciado desde a mais recente e desastrosa crise, não há como prevenir-se adequadamente das ocorrências. Isto porque, como refere José Manuel Quelhas, aqui tratamos de algo distinto e maior, de uma incerteza sistemática⁴⁵.

Assim, por mais parametrizados que sejam os indicadores, necessariamente haverá uma imprevisibilidade dos eventos futuros e de seus efeitos. Os agentes do sistema financeiro não conseguem adotar tempestivamente as medidas corretivas, assim como os agentes públicos⁴⁶.

Além do que, sob a perspectiva econômica, o sistema é permeado de reações

⁴³ STIGLITZ (2013: 290 ss), aponta as causas desta inversão: redução tributária para os mais ricos (governo Bush, com apoio de Greenspan); despesas da guerra do Iraque e Afeganistão (inclusive acrescidas por altos preços pagos à indústria de armas); programa Medicare (idem, com relação à indústria farmacêutica).

⁴⁴ Cfr. KRUGMAN (2009): “Um grande número de mutuários, sob pressão das dívidas, se tornou inadimplente com a explosão da bolha imobiliária e o aumento do desemprego. Essa inadimplência, por outro lado, devastou um sistema financeiro que, especialmente por causa da desregulamentação da era Reagan, assumiu riscos demais com pouco capital”.

⁴⁵ Cfr. QUELHAS (2013).

⁴⁶ MACHADO (2013: 150), conclui: “Ele (*referindo-se ao sistema constitucional e legal*) não conseguiu produzir o necessário sistema de aviso antecipado (*early warning system*), capaz de gerar sinais de alerta e desencadear as operações de prevenção necessárias por parte das instituições e órgãos competentes”.

humanas, que nem sempre são dotadas de apurada racionalidade, mas eventualmente bastante contagiadas por emoções e medos, os quais potencializam reações em cadeia (efeitos ‘manada’⁴⁷). Tratamos inclusive dos riscos de colapso/paralisação da atividade produtiva, em função da exacerbação do papel dos mercados financeiros especulativos, especialmente com o crescimento dos produtos financeiros derivados, que tornou difícil a supervisão e controle das instituições⁴⁸.

1.4 Brasil e Europa: caminhos em direções opostas (rumo ao equilíbrio?).

Estados, estruturados em variados níveis, encontram-se organizados de formas distintas para lidarem com os desafios da gestão dos interesses e recursos públicos. Agir de maneira centralizada ou descentralizada envolve decisões políticas que, como quase tudo, apresentam aspectos positivos e negativos.

Assim, identificar a esfera estatal mais apta a promover a execução das políticas públicas é um desafio que assume fundamental destaque para a organização dos Estados. Não havendo respostas universais, necessário refletir acerca de modelos mais adequados a determinadas comunidades, em face de suas realidades política, administrativa, econômica, cultural e social.

Um sistema federal de governo representa um poder compartilhado, estruturado por coordenação, sem subordinação. Ele normalmente é formado a partir de grupos de comunidades livres, que possuindo diferentes histórias, línguas, religiões e culturas, acordaram viver sob um mesmo quadro constitucional (ainda que este ‘acordo’ possa se manifestar de formas diversas). Um ordenamento superior que concede autoridade e distribui as responsabilidades compartilhadas por cada nível de governo, conferindo certo grau de autonomia para os poderes públicos regionais e locais, incumbidos de colaborar e coadministrarem políticas adaptadas às respectivas necessidades.

Todos são responsáveis, preferencialmente em sintonia com o governo central, pela condução dos muitos problemas enfrentados pelo conjunto. Isto não significa dizer que não haverá conflitos de interesses. Eles se apresentarão das mais variadas formas, tanto no que se refere aos conflitos verticais, quanto horizontais, tanto maiores quanto forem as

⁴⁷ KRUGMAN (2009: 194), acrescenta outro fator: a vulnerabilidade dos países sem moeda própria às profecias autorrealizáveis.

⁴⁸ Tal qual relembro por NUNES (2012), citando Keynes e José Manuel Quelhas.

assimetrias.

Há diversos exemplos de organização federalista, sendo que os Estados Unidos da América são o maior, pela longevidade, harmonia⁴⁹ e prosperidade. Seu sistema, onde os Estados tem grande independência, figura como inspiração a outras nações, a exemplo do Brasil (a União Europeia é, de certa forma, um outro exemplo).

As histórias de Brasil e Europa partem de realidades econômicas, políticas e sociais bem distintas, em todos os aspectos. No que se refere ao prisma da governação, Brasil e Europa também traçaram caminhos diferenciados, até mesmo em direções contrárias nas últimas décadas, em face da própria condição específica de organização política em que se encontravam. Todavia, apesar de ambos apresentarem origens e caminhos bem diversos, há elementos em comum a serem analisados.

O Brasil, apesar do gigantismo territorial e das diferenças ambientais e socioculturais, nunca teve graves problemas de unidade. Também apesar do grande número de países vizinhos e da vastidão de suas fronteiras, a política de vizinhanças também nunca teve grande impacto nacional. O país, que nasceu monarquista, aderiu à forma republicana federativa em 1889. Não se tratou de um movimento aglutinador, mas de uma disseminação de um modelo que anunciava uma pretensão de desconcentrar o anterior poder monarquista, também influenciado por uma certa divisão norte-sul⁵⁰. Esta suposta intenção de partilha do poder político, em verdade, não se concretizou.

As primeiras décadas ‘republicanas’ foram marcadas pela hegemonia de dois estados (São Paulo e Minas Gerais) e por sucessivos golpes de estado, inclusive da última ditadura militar, que registrou uma forte centralização política e administrativa. A partir da nova Constituição (de 1988), o Brasil se tornou uma federação que elevou municípios à condição de entes federados, criando um modelo em três níveis, que representou uma ampliação da missão dos municípios.

Em termos relativos, a república brasileira possui atualmente uma repartição das receitas entre os níveis de governo quantitativamente compatível com as apresentadas por

⁴⁹ Uma harmonia relativa, entrecortada pela nada desprezível Guerra de Secessão, que opôs Estados do Sul e do Norte, representando conflitos de interesses civis e econômicos, especialmente em torno da escravidão.

⁵⁰ FURTADO (2007: 246), comenta que enquanto o sul/sudeste do país se organizou mais facilmente em torno do trabalho assalariado na cafeicultura, que criou novo modelo de organização social e política, o nordeste brasileiro manteve-se atrelado à escravidão na lavoura da cana-de-açúcar.

outras federações, no sentido de que o governo central concentra cerca de 60% dos gastos públicos. Como veremos adiante, o volume de recursos destinados aos municípios cresceu, todavia ainda é uma repartição mal equacionada, visto que eles, em geral, apresentam um quadro orçamental incompatível com as responsabilidades que lhes foram atribuídas.

Há, portanto, certa esquizofrenia, uma vez que se criou uma arquitetura complexa, de equilíbrio delicado (por vezes com estruturas superpostas) e pouco funcional (e que ainda enfrenta e cria problemas políticos e gerenciais).

Enquanto isto, a Europa apostou na construção de um poder central, a partir das iniciativas de países, alguns unitários, outros já federados. Este projeto de poder central encontrou eco suficiente em face das circunstâncias históricas, se dividindo entre adeptos de concepções supranacionais e federalistas. A União Europeia é, portanto, uma construção ainda mais complexa.

Os Estados não se reuniram para que adotassem a iniciativa de imediatamente viverem sob um mesmo quadro constitucional. Sua origem é bem menos profunda, ainda que muitos legitimamente já identificassem pretensões federalistas (para um tempo futuro incerto). Ela nasceu com o Tratado de Roma, assinado em 1957, que criou a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom). Na altura foi assinado tão somente por 06 países⁵¹. O que nasceu como um mercado comum, passado pouco mais de meio século, hoje representa muito mais.

Apesar do vigoroso incremento na quantidade de nações e cidadãos e da existência de um conjunto de normas com repercussão decisiva em todo o conjunto, não se trata de um Estado Federal (faltam-lhe alguns atributos)⁵². De início, houve consenso suficiente para que os Estados-membros apostassem na necessidade e oportunidade da criação de uma organização para tratar coletivamente diversas questões continentais, as quais foram paulatinamente se aprofundando (a exemplo da unificação das políticas económica e monetária).

⁵¹ FERREIRA (2014: 50), considera que a base deste acordo tem origem em um *memorandum* de 1926, onde Gustav Stresemann – Ministro dos Negócios Estrangeiros da Alemanha – propunha acordo de colaboração económica e financeira entre as grandes empresas da Alemanha, França, Bélgica e Luxemburgo.

⁵² MACHADO (2010: 58/60), fala de um constitucionalismo *quase* federal, onde vigora o princípio de lealdade (os membros autolimitam os seus interesses políticos em face da observância do conteúdo dos Tratados). Ainda assim, registra um espaço de conflito entre a constitucionalidade nacional e a comunitária, onde esta alcança a primazia, sem retirar a supremacia do ordenamento nacional.

Contudo, também aqui, há certa esquizofrenia, porque não se dotou esta estrutura de representação política proporcional⁵³ e democraticamente eleita (Avelãs Nunes fala de um atropelamento do processo democrático, onde decisões vitais são verticalmente adotadas e sem participação popular⁵⁴). Ademais, não lhe permitiram possuir um caráter estatal, com orçamento verdadeiramente próprio, como seria indicado ao desafio posto. Assim, dentre as várias críticas atuais ao funcionamento da União, destacam-se as lacunas política⁵⁵ e orçamental.

Entendemos que o municipalismo brasileiro e a União Europeia são processos onde os interesses públicos mais gerais encontram-se fragilizados, ainda que em origens e contextos de movimentos bem distintos. Também em ambos os casos, tratam-se de processos de projetos em transição e inacabados, cujas incompletudes explicam grande parte dos problemas atualmente vivenciados por suas populações. Por esta razão, este estudo é a elas dedicado.

A gestão orçamental brasileira não é ancorada nos municípios brasileiros. Muitos deles sequer alcançam a condição de autossustentabilidade e dificilmente sobreviveriam sem os recursos oriundos de transferências voluntárias efetuadas pela União, que permanece tendo a primazia financeira. Já na Europa, os Estados-membros é que historicamente concentram a carga orçamental, enquanto que a participação da União não cresceu em mais de meio século, permanecendo ínfima. Assim, como já referido, impedida está a União Europeia de atuar em diversas áreas, especialmente na área social.

Cabe recordar que tratamos de realidades marcadas por consistentes discrepâncias econômicas e, por conseguinte, de bem estar social. Entretanto, uma vez que na Europa o poder público tem características de atuação reforçada, as desigualdades possuem menor impacto perante suas populações. Além disto, a renda média europeia é muito superior à verificada no Brasil e as desigualdades internas não são tão pronunciadas quanto no caso brasileiro. Assim, os problemas são enfrentados de forma menos inconsistente.

É que a Europa havia compreendido a necessidade de distribuição (interna) de bem estar social, colhendo ótimos resultados algumas décadas atrás, levando prosperidade à

⁵³ QUADROS (2013: 716/717), fala do atraso na integração política (“um gigante econômico, mas um anão político”).

⁵⁴ NUNES (2006), fala de um deficit democrático, segundo o qual se construiu uma organização “comandada por uma tecno-burocracia sem rosto e pelos grupos de pressão com ‘representação diplomática’ em Bruxelas”.

⁵⁵ No mesmo sentido, FLORES JR. (2010: 1197).

generalidade da cidadania. Todavia, especialmente após a atual crise, o continente parece menos seguro de seus objetivos e com suas conquistas ameaçadas, tanto sob o aspecto social, quanto institucional.

Assim, já se fala em uma parcela de excluídos, de cidadãos em condição de vulnerabilidade, especialmente naqueles países de maior crise financeira e dívidas crescentes, que promoveram amplos cortes orçamentais, nomeadamente nos gastos sociais. Igualmente, já se põe em cheque o futuro da moeda única e o próprio futuro da cidadania europeia⁵⁶.

Já o Brasil, desde sempre convive com uma desigualdade social avassaladora, produzindo uma multidão de excluídos e de milhões de indivíduos em condição de extrema pobreza. Até recentemente, o país pouco tinha feito para modificar esta condição. Apenas no século XXI é que iniciou um processo de agregação social, promovendo uma redução da pobreza extrema, juntamente com a tentativa de prover os seus cidadãos de condições mínimas existenciais.

Além da estratificação social interna, a qual se verifica em qualquer economia capitalista, ambos os objetos de estudo (Europa e Brasil) apresentam disparidades conforme a distribuição espacial longitudinal e latitudinal.

Em ambos os casos são muito presentes e comentadas as disparidades entre norte e sul, as quais alimentam preconceitos e, eventualmente, conflitos (especialmente no caso europeu, onde os fatores principais são baseados no nacionalismo e nas distintas etnias). Enquanto na Europa os habitantes da faixa setentrional é que apresentam melhor condição de desenvolvimento econômico, no Brasil ocorre o oposto: a porção meridional é a mais próspera e propicia melhores condições materiais de vida.

Adicionalmente, também há perfis diferentes segundo uma divisão leste e oeste. No caso europeu, entre outros fatores, esta diferenciação encontra elementos no processo divisório entre os blocos ocidental (modo de produção capitalista) e oriental (o modelo socialista, vigente entre os países que antes formaram a União Soviética).

No caso brasileiro, também há esta variação latitudinal, sendo mais uma vez de orientação invertida em relação à Europa. Assim, a vantagem comparativa se encontra nas comunidades da faixa oriental do território (as regiões litorâneas foram as primeiras a

⁵⁶ Por exemplo, CHOMSKY (2014: 169), citando comentário de Mario Draghi (Pres. BCE), fala de um processo de aniquilação do contrato social na Europa.

serem colonizadas, povoadas e desenvolvidas, enquanto que o interior do Brasil (centro do continente sul-americano) tardou a ser ocupado, explorado economicamente e integrado ao todo).

Em ambos os exemplos, a despeito das desigualdades vigentes, não faltam aqueles que defendem que a concorrência (o mercado) resolverá as questões distributivas, bastando que o Estado não se imiscua nesta seara. Certamente é uma posição mais facilmente defendida e aceita dentre aqueles que já se encontram em situação privilegiada (e também dentre os que pouco refletem sobre o tema).

Em contrapartida, alinhamo-nos com aqueles que resistem a esta ideia, entendendo que o Estado ainda tem um papel relevante a desempenhar na condução de um modelo de desenvolvimento que gere oportunidades de inclusão social, de redução das desigualdades e criação de condições dignas de vida à generalidade das pessoas (de todo a gente).

No que se refere à forma de se organizar o Estado para alcançar estas metas, Brasil e Europa compartilham a percepção quanto à necessidade de aproximar o poder público do cidadão, afinal é nas cidades que ele se encontra, é lá que estará grande parte das respostas do cotidiano. E isto implica em municiar o poder desconcentrado com os meios condizentes à satisfação de necessidades e interesses.

Esta abordagem, contudo, encontra problemas para lidar adequadamente e reverter as desigualdades existentes. Assim, um grande desafio será equilibrar a distribuição de recursos entre regiões economicamente favorecidas e desfavorecidas. Por certo, todas elas apresentam necessidades e os seus cidadãos não estarão facilmente dispostos a renunciar a certa parcela arrecadada em favor de cidadãos de outras comunidades em condição mais débil⁵⁷.

A despeito do discurso liberal (ou ultraliberal), o ‘mercado’ não tem provado ser um elemento de extensão generalizada das conquistas materiais humanas e de distribuição minimamente equânime. Ao contrário, o movimento é exatamente o oposto: assistiu-se a um século XX que promoveu realidades crescentemente muito díspares, nacional e globalmente.

Nesta medida, é importante refletirmos sobre a potencialização do poder público como instrumento de recuperação (no caso europeu) ou conquista (no caso brasileiro) do

⁵⁷ SILVA (2013: 334-341), critica a falta de solidariedade no espaço europeu, nomeadamente após os efeitos da Crise financeira dos países endividados e das medidas adotadas na UE.

status de harmonizador social (na perspectiva de ser indutor do desenvolvimento e redutor das desigualdades) e garantidor das condições mínimas atinentes à dignidade humana.

Segundo nosso entendimento, este caminho passa necessariamente pelo reforço orçamental, para que estejam efetivamente contempladas políticas públicas com função de distribuição compensatória, sem as quais não se vislumbra uma perspectiva de pacificação social ou atingimento do bem estar social. Nesta medida, buscaremos traçar uma perspectiva desejável, ainda que improvável (nos termos dos acontecimentos mais recentes), para a reformulação orçamental (e fiscal) na Europa e no Brasil.

2. O planejamento orçamental.

Como já referenciamos, a expectativa e a qualidade de vida sofreram forte incremento no último século. A carga tributária também. Assim, o mero cruzamento de dados do IDH e da carga tributária sugere uma relação entre o tamanho deste papel executado pelo Estado e os seus resultados efetivos. De toda sorte, não nos precipitemos.

Aliás, os próprios indicadores eventualmente podem carecer de alguma fidedignidade e podem originar conclusões de vasta amplitude, especialmente se considerarmos realidades isoladas e se desconsiderarmos tantos outros fatores que contribuem para esta evolução. Contudo, se até agora defendemos que o Estado tem o papel de promover este bem-estar do cidadão, há de haver alguma relação nisto.

Um fato é indiscutível: assistiu-se a uma forte ampliação dos orçamentos nacionais, que saíram de cifras da ordem de 10% dos produtos internos no início do século XX, para atingirem algo em torno de 20% entre as décadas de 30 e 60, para finalmente alcançarem patamares a partir da década de 80 em torno de 40% a 50% dos rendimentos nacionais (dados referentes aos países da OCDE)⁵⁸.

Algo que chama atenção é que esta evolução não é a mesma para os grupos de países. Grande parte dos países que conquistaram maiores avanços possuem cargas tributárias elevadas ou medianas, enquanto que os países ainda em desenvolvimento migraram de orçamentos que representavam 15% do produto interno na década de 60, para índices em torno de 30% nos anos 80. Ambos os grupos experimentaram dobrar suas respectivas cargas tributárias, ou seja, em tese, aumentou a distância entre a capacidade de atuação de um Estado desenvolvido e a capacidade dos Estados em desenvolvimento.

Se há poucos recursos públicos, há duas possibilidades: ou há menores demandas (necessidades coletivas) ou elas existem, mas não serão atendidas. A situação se afigura mais nítida ao pensarmos naqueles países onde o Estado é mais frágil, onde identificaremos que grande parte deles possui uma carga tributária diminuta e que pouco cresceu ao longo das últimas décadas. Ou seja, o Estado não avançou, a economia avançou pouco, os indicadores sociais idem.

Estas observações não nos autorizam a supor que o simples aumento das cargas tributárias será a solução para os problemas. Mas também, por outro lado, dão pistas de que a redução dos impostos não seja uma solução positiva para os interesses públicos. Ao

⁵⁸ THE WORLD BANK (1997).

contrário, parecem indicar que poderes públicos enfraquecidos (inclusive em termos de finanças públicas) são maléficos à comunidade.

Por ora, voltemos à questão da carga tributária na OCDE. Via de regra, países desenvolvidos possuem uma economia mais eficiente, com maior produtividade. Os diversos indicadores, em síntese, apontarão as vantagens competitivas em termos de melhor infraestrutura, maior capacidade laboral (qualificação, especialização da mão de obra), maior valor agregado na produção, uso intensivo de tecnologia, melhores organização e métodos, etc.

Ora, de um modo geral, esta realidade se aplicará tanto ao universo privado, quanto ao da Administração, afinal falamos da coletividade, de sua cultura e de seu estágio civilizacional. Ou seja, concluímos que o poder público nos países desenvolvidos será proporcionalmente mais eficiente que seus análogos nos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos.

Então, sendo mais eficiente, ainda que com alguma reserva, é possível ponderar que os custos da máquina pública dos países desenvolvidos deveriam ser menores. Entretanto, não é o que se verifica. Em verdade, de um modo geral, os países mais ricos e de maior eficiência econômica também possuem carga tributária mais elevada. Assim, que fatores justificam o aparente contrassenso?

Aqui, há um outro campo vastíssimo para abordagens diversas, que infelizmente não serão enfrentadas no presente contexto. Fica então, a reflexão de que há uma estreita ligação entre o papel desempenhado pelos Estados e a promoção do bem-estar ao cidadão. Não nos enganemos, o Estado mínimo no passado já não atendia aos interesses das comunidades, nem há indícios de que deve passar a atendê-lo.

Dito isto, qual a dimensão ideal da carga tributária e dos gastos públicos? Se os gastos públicos respondem a necessidades coletivas, então a resposta é que eles devem ter a dimensão proporcional às mesmas. Obviamente esta afirmação não trará qualquer auxílio ao seu dimensionamento. Pretende, tão somente, expor que necessidades e interesses são distintos, no tempo e no espaço. Ou seja, natural será haver flutuação no tamanho e direcionamento dos gastos.

Ademais, sempre haverá resistências ao processo orçamental, quer se pretenda aumentar a carga, quer se pretenda reduzi-la, uma vez que não necessariamente haverá sincronismo e convergência de entendimentos quanto às necessidades coletivas e as

percepções sobre elas (incluindo as influências exercidas pelas doutrinas). Além do que, diferentes são os atores (os agentes políticos, os agentes econômicos, os cidadãos, etc.) e variadas são as condições e as estratégias de competitividade em nível internacional (o que, por conseguinte, faz variar a opção por determinado padrão tributário).

Quando falávamos das necessidades e interesses públicos, dissemos que há um remédio, que ele existe. Ocorre que a presença deste ‘potencial curativo’ em um dado contexto irá depender da forma (em seus aspectos quantitativo e qualitativo), competência e esmero com que o ciclo orçamental tenha sido planejado, executado e controlado.

Através deste processo, o Estado evidenciará, por meio de agentes políticos e públicos, as estratégias e as táticas escolhidas para enfrentamento das questões que afligem o todo, para a satisfação (parcial) dos interesses da coletividade, para a promoção do (relativo) bem estar social. Ele conterà uma expressão numérica dos conflitos de interesses vigentes e das respostas encontradas pela poder constituído, revelando-se através dos programas de governo.

Via de regra, os Estados criam normas que visam regulamentar os seus ciclos orçamentais (incluindo a sua execução financeira) em termos de longo, médio e curto prazo. Normas de longo prazo, por definição mais estáveis, tanto são alusivas ao processo de orçamentação em si (tais como: princípios, regras processuais, distribuição de competências e de iniciativas, durações dos ciclos e prazos de exercício do poder e dos programas do governo), quanto a eventuais aspectos materiais (a exemplo de limites financeiros mínimos e máximos para setores/áreas específicas do Estado e seu orçamento).

O curto prazo diz respeito à programação anual e suas subdivisões, veiculada por meio de legislação criada e editada anualmente, tanto no que se refere à definição das diretrizes, quanto à previsão financeira em si para o exercício fiscal (no Brasil, a LOA – Lei Orçamentária Anual). É por intermédio desta lei anual, portanto, que os direitos e deveres são condicionados em “caixas”, de maior ou menor amplitude, direcionando a atuação dos poderes públicos de acordo com os recursos que presumidamente serão coletados.

Entre estas perspectivas, há os programas de governo, que são um elemento de ligação, uma interface entre o momento atual e o futuro almejado. Eles são instrumentos de planejamento de médio prazo, quando são definidas as prioridades e momentos de execução dos projetos, especialmente os investimentos que contemplam mais que um

único exercício. No Brasil, suas vigências são operadas por meio dos respectivos planos plurianuais, com duração de quatro anos. Já no âmbito da União Europeia, há o quadro financeiro plurianual, cujo ciclo de renovação ocorre, no mínimo a cada cinco anos (as últimas edições ocorreram a cada sete anos).

Os princípios adotados são geralmente os que também são adotados pelas demais nações, o mesmo se aplicando à União Europeia. Quanto às formas com que os dados restarão evidenciados ou classificados, são aspectos que até podem sofrer maiores variações de acordo com os modelos adotados por cada nação e ao longo do tempo⁵⁹.

Por outro lado, nosso objetivo é destacar as três funções econômicas exercidas pelos orçamentos públicos: função alocativa, distributiva e estabilizadora⁶⁰, todas com reflexos cruciais no desenvolvimento da economia e da sociedade moderna.

Nem todos os bens e serviços são (adequadamente) fornecidos pelo mercado, uma parte deles será classificada como público (ou semipúblicos) e será fornecido/subvencionado pelo Estado. Falamos da função alocativa, através da qual o Estado promoverá um direcionamento no desenvolvimento de determinadas atividades econômicas.

Além disto, os Estados concentram importante parcela do produto interno, tendo um expressivo peso no mercado de compra de bens e serviços. Assim, ao concentrar seus gastos em certos segmentos ou ao definir novos parâmetros para aquisição, o poder público funciona como vetor de condução ou indução de certas atividades, modificando ofertas e demandas de bens e serviços.

Ademais, há atividades que são entendidas pelo mercado como de rentabilidade inadequada ao risco inerente ou que requerem volumes de investimentos muito altos (nomeadamente, infraestrutura), maiores que os recursos disponíveis na esfera privada. Em geral, boa parte destas iniciativas e atividades será, então, absorvida por investimentos operados pelo poder público. Em ambos os casos, tanto maior será esta repercussão, quanto maior for a dependência da economia em relação ao peso ou ao papel ocupado pelo respectivo Estado (carga tributária *versus* PIB).

O mercado não proporciona uma adequada distribuição de renda. A má distribuição

⁵⁹ No Brasil, por exemplo, a classificação da despesa permite identificar a esfera, órgão e unidade orçamentária; a função (e subfunção, programa e ação da despesa); entre outros aspectos. MPOG (2011: 33ss).

⁶⁰ Clássica definição. Cfr. MUSGRAVE (1959).

de renda é, portanto, um grave problema civilizacional que produz desastres humanitários em larga escala e que deve ser enfrentado por todas as sociedades (e pelo poder público). Podemos retratar esta má distribuição tanto em termos mundiais (continentes abastados *versus* regiões miseráveis), quanto ao nível de cada sociedade (distribuição do PIB entre as regiões/comunidades do país ou entre as famílias). Um dos melhores indicadores para mensuração da desigualdade é o coeficiente de *Gini* (europeus apresentam índices mais uniformes, enquanto a América Latina apresenta renda muito desigualmente distribuída)⁶¹.

Por meio da função distributiva dos orçamentos, os governos poderão exercer sua função de ajustar a distribuição de renda e consumo entre os cidadãos. Neste sentido, determinados programas de matiz social, atendendo a parcelas da população de maior vulnerabilidade econômica com vistas à garantia de determinados *standard* sociais politicamente definidos, podem assumir tal função distributiva, uma vez que podem contribuir para a redução de desigualdades.

Por outro lado, tais programas e seus efeitos não devem ser analisados isoladamente. Isto porque, uma diversidade de programas é simultaneamente executada, sendo que alguns programas podem repercutir de forma neutra quanto à distribuição de renda, enquanto que outros podem mesmo apresentar efeito de concentração dela. Nesta medida, recomendável é que a questão seja verificada em seu aspecto integral.

Ademais, esta função deve ser considerada não apenas sob o prisma da execução de despesas, como também deve se ponderar os efeitos dos impostos, que podem ser cobrados de forma regressiva, progressiva ou neutra. Neste caso, o tributo poderá estar atuando em favor da concentração ou da distribuição da renda.

Além disto, a concessão de incentivos e subsídios são exemplos de alternativas de atuação estatal, que podem ainda repercutir sobre a distribuição espacial ao longo do território, tanto da população, quanto da atividade econômica. Assim, a matéria orçamental, que guarda relação direta com os vetores de desenvolvimento interno, também produz seus impactos no equilíbrio regional e local. Por fim, há que considerar as políticas compensatórias (ou, se preferir, de incentivos) e os seus resultados sobre determinados grupos e etnias.

Para além destes complexos papéis, os orçamentos têm ainda uma função

⁶¹ O coeficiente foi uma medida de desigualdade desenvolvida por Corrado Gini em 1912, utilizada em diversas áreas e que também é comumente utilizada para calcular a desigualdade na distribuição de renda.

estabilizadora na economia, perseguindo objetivos macroeconômicos inter-relacionados, tais como: nível de emprego, estabilidade de preços, equilíbrio na balança de pagamentos e crescimento econômico.

Enquanto as duas primeiras funções em comento têm relação com focos específicos, esta função é a de maior impacto macroeconômico. Esta é uma questão decididamente forte no papel Estatal, especialmente a partir da crise de 1929 e dos ensinamentos keynesianos, quando os Estados passaram a intervir no volume de demanda agregada na economia, condicionando aqueles indicadores supracitados.

Como disséramos, os orçamentos públicos e seus usos cresceram bastante neste século. E outro fator também passou a ser muito relevante: as consequências de um crescente endividamento público. As últimas décadas assistiram a uma ampliação sem precedentes no endividamento dos Estados, fazendo com que os serviços das dívidas passassem a representar uma crescente e relevante parcela do gasto público.

Assim é que o aumento do volume da dívida, especialmente quando associado a aumento nos custos destas (incremento das taxas de juro), tem potencial para se tornar um elemento central na política orçamental e, por consequência, na própria atuação de toda a Administração. Nesta medida, analisaremos a evolução orçamental no Brasil, assim como na Europa, também ponderando os desdobramentos desta condição financeira deficitária.

2.1 Aspectos do projeto orçamental do Brasil.

O país saiu de um regime ditatorial apostando em um movimento que manteve o sistema federativo, mas que inovou ao conceder autonomia às comunidades. No Brasil isto significou a concessão de uma autonomia formal aos municípios, alçados constitucionalmente à condição de entes federativos pela CF/88. Adotou-se um modelo trino⁶².

Trata-se de um ordenamento que aposta numa descentralização política, administrativa e fiscal, dentro de um quadro político de uma sociedade historicamente governada de forma autoritária e recém-saída de um regime de exceção. Há cerca de um

⁶² Nos termos da Constituição brasileira: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)”; e ainda: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

quarto de século, ocorreu uma mudança radical que operou a transferência de serviços públicos essenciais anteriormente atendidos pelo poder central para estados e municípios.

Um projeto que pretende transformar a realidade de um modelo centralizador para um modelo onde o município exerça um papel vital na aplicação desconcentrada dos recursos públicos. O grande efeito positivo é o ganho de agilidade e adaptabilidade dos programas governamentais, potencialmente mais aptos a corresponderem às necessidades específicas das comunidades. Por outro lado, há que considerar os riscos de maiores ineficiências pontuais e uma tendência a produzir resultados muito heterogêneos.

Aliás, a desigualdade social é elemento central no cenário social da nação dos contrastes, um país tão rico e tão pobre⁶³. Sendo algo tão presente e característico da realidade brasileira, buscaremos avaliar a maneira como a função redistributiva do orçamental estatal (não) tem funcionado no Brasil.

Avançaremos para tratar do processo descentralizador brasileiro, referindo o movimento histórico que desencadeou este processo inacabado, destacando a desatenção para com as condições técnicas e administrativas necessárias à boa condução destes entes federativos. Além disto, apesar de a nova repartição tributária ter incrementado a participação dos municípios na carga tributária, em muitos casos eles não passaram a ter os recursos orçamentais necessários aos novos desafios.

Na sequência, analisaremos o nível global de gastos protagonizados pelo Estado ao longo das últimas décadas, seguido por uma análise mais pontual por áreas da gestão, enfatizando os investimentos sociais e as despesas financeiras.

2.1.1 Desigualdades *versus* a distribuição da carga tributária e dos gastos públicos.

Para os liberais (especialmente para os mais radicais), o Estado não deve se ocupar de seu papel redistributivo⁶⁴, pois é o mercado quem é capaz de promover o equilíbrio social (ainda que não no presente, mas no futuro...). Seus defensores, e os difusores de suas

⁶³ Em 2010, o Distrito Federal apresenta índices de renda similares à média da União Europeia, enquanto que os estados de menor renda (Alagoas, Piauí e Maranhão) apresentam taxas africanas. Porém, ainda falamos de rendas médias. Ao verificarmos as rendas familiares, os dados são mais alarmantes. Segundo o IBGE, em onze dos estados brasileiros, mais da metade da população tinha em 2010 uma renda inferior a meio salário-mínimo (equivalente a aproximadamente US\$ 140). Cfr. IBGE (2013).

⁶⁴ Resgatemos o teor da Regra de Edimburgo, segundo a qual: “nenhum imposto sobre o rendimento pode ser justo se não deixar os indivíduos na mesma posição relativa em que os encontrou”. Cfr. SANTOS (2010: 117).

estratégias, conseguem assim evitar uma melhor percepção social sobre os perniciosos efeitos de geração de desigualdades por parte do sistema, especialmente do setor financeiro⁶⁵.

Nesta medida, em muitas sociedades conseguem tornar esta atividade estranha ao Estado. Para os antagonistas desta concepção, o Estado, sendo corresponsável pela coletividade, deve se ocupar do papel redistributivo, que pode ocorrer através das garantias de direitos, liberdades e garantias normatizadas, com vistas à conquista generalizada de condições mínimas de dignidade humana.

É certo que o poder público não é o único ator neste processo, mas se não atentarmos para a função distributiva do orçamento público, certamente não estabeleceremos forte relação entre desigualdade social, arrecadação de tributos e gastos públicos.

O continente europeu de um modo geral atingiu este patamar nos anos dourados e hoje vive uma crise que ameaça (ou mesmo concretiza) certo retrocesso civilizacional. Enquanto isto, países como o Brasil, que supostamente caminhavam este trilhar, ainda se deparam com quadros de desigualdade social inaceitáveis, que inclusive se agravaram na segunda metade do século XX⁶⁶.

A sociologia e a história apresentam contributos importantes para o entendimento desta feição brasileira, para compreensão do caráter elitista e gregário do homem médio brasileiro⁶⁷, onde a lógica do conceito de escravagismo não foi plenamente superada e onde se perpetuam classes sociais com nível de renda e condições de vida absolutamente díspares⁶⁸.

Tanto encontraremos subsídios para analisar a questão sob o prisma dos

⁶⁵ STIGLITZ (2013: 21 ss), entre outras causas, credita especialmente ao sistema financeiro o crescimento das desigualdades.

⁶⁶ Em 1960 o índice de gini brasileiro era 0,5367. Apesar do desenvolvimento da economia nas décadas seguintes, a desigualdade cresceu. Em 1999, o índice foi de 0,5939 (quanto maior o índice, mais desigualdade), dentre os piores do mundo. Para efeito de comparação, a Noruega - país melhor classificado neste quesito possui índice de 0,25 (Portugal tem 0,385). Somente a partir de 2001 é o que índice começa a ceder, mas em 2009 ainda foi superior a 1960 (0,547).

⁶⁷ No mesmo sentido, SAFATLE (2014 a): “Esperar que essas mesmas pessoas entendam a desigualdade como um problema econômico maior por tirar o sentido do crescimento, já que impede à riqueza de se transformar em bem socialmente partilhado, aí é quase esperar que eles andem de cabeça para baixo”.

⁶⁸ STIGLITZ (2013: 117) entende que: “Em muitas sociedades, os mais desfavorecidos são na sua grande maioria grupos que, de uma forma ou de outra, sofrem de discriminação. O alcance desta discriminação está intimamente ligado às normas sociais”.

desembolsos (onde ocorrem os gastos públicos), quanto sob a ótica da entrada de recursos (as receitas tributárias). O presente estudo não pretende se estender a questões fiscais, mas se concentrar no gasto público. Por outro lado, é imprescindível abordar minimamente a questão sob o aspecto fiscal, buscando evidenciar os conflitos de interesse por trás dos tratamentos desiguais e suas consequências⁶⁹.

Se, sob a perspectiva da despesa pública podemos identificar programas com efeitos distribuidores da renda brasileira (apesar da coexistência de outros com efeitos concentradores), sob a ótica da arrecadação a realidade é diversa: a tributação brasileira é amplamente concentradora de renda, tema que é até negligenciado pela mídia.

O ICMS, um tributo sobre o valor adicionado, é o tributo de maior arrecadação na economia nacional. Juntamente com outros tributos sobre a produção e circulação de bens e serviços, os quais desprezam a observação da capacidade contributiva das pessoas, eles representam a maior fatia da carga tributária brasileira, realidade que não é internacionalmente acompanhada⁷⁰. Além de representar certa distorção, por concentrar a arrecadação no local de produção do bem, privilegiando unidades federativas como o estado de São Paulo, cada estado estabelece regras próprias relativas ao ICMS, acrescentando complexidade e dispersão ao sistema de arrecadação⁷¹.

Em nível internacional, impostos sobre renda representam o principal instrumento de arrecadação tributária, com a vantagem de possuírem efeito progressivo (quanto maior a renda, maior a tributação). Enquanto impostos sobre a renda representam o principal tributo nos países OCDE, no Brasil é baixa a tributação sobre renda⁷². Nesta medida, o IR brasileiro não tem este impacto distributivo.

Ademais, o fenômeno se repete (e com ainda maiores distorções) na tributação

⁶⁹ NABAIS (2011: 36 ss), fala de um apartheid fiscal (referindo-se a profundas diferenças de tratamento dispensadas entre contribuintes). Registramos que o autor não se refere especificamente à realidade brasileira, mas é uma expressão plenamente aplicável à realidade brasileira.

⁷⁰ Cfr. AFONSO, *et. al* (1998: 17-18): “A elevada participação da tributação de bens e serviços parece ser uma tradição latino-americana pois, além do Brasil, onde a participação de tais tributos atinge 60% do total, Chile (55%), México (68%) e outros também dependem excessivamente dessa base de incidência. Nos países desenvolvidos, esse percentual situa-se, em geral, entre 30% e 45%. O Japão, onde esses tributos respondem por apenas 13% da receita tributária, os Estados Unidos (21%), Cingapura (22%) e Austrália (24%) são as exceções”.

⁷¹ “(...) as regras constitucionais a esse respeito são falhas, propiciando sonegação e ‘guerras fiscais’ entre Estados, nocivas às suas finanças públicas e ao país”. AFONSO, *et. al*. (1998: 08).

⁷² Conforme dados da Receita Federal do Brasil, o Imposto de Renda gerou arrecadação de 6,03% do PIB em 2012 (contra 7,24% de ICMS, 3,98% Cofins, 6,24% de contribuição para previdência social, entre outros). Org. SANTANA (2013: 10).

sobre patrimônio. Propriedades de imóveis urbanos são tributadas em valores que não representam sequer 0,5% do PIB em 2010⁷³, enquanto que a tributação da propriedade rural é praticamente nula.

E, para agravar o quadro, quando o país efetua tributação sobre patrimônio, o faz de forma absolutamente iniqua. Assim, por exemplo, cobra IPVA sobre motocicletas de baixo valor, mas promove isenção sobre a propriedade de bens de consumo de luxo como a aviação executiva e embarcações de esporte/lazer⁷⁴. Assim, é indissfarçável seu efeito concentrador sobre a renda nacional.

Ou seja, o país não maneja os seus instrumentos tributários com vistas a realizar uma arrecadação com equidade. Aliás, longe disto, visto que o país minimiza o impacto de tributos com efeitos progressivos e maximiza os que possuem característica regressiva. Assim, a arquitetura da política tributária nacional tem, no seu todo, perverso efeito concentrador da renda, o que ajuda a explicar inclusive o fato da desigualdade social ter crescido nas últimas décadas do século XX. Constatamos, assim, que o orçamento brasileiro atua na contramão do que seria recomendável visando uma redução das desigualdades, não atendendo corretamente ao melhor interesse público.

Aliás, importante referir que a Magna Carta estipulou a criação de um tributo sobre ‘grandes fortunas’ mediante lei complementar (art. 153, VII). Todavia, tal previsão constitucional vem sendo ignorada pelo Parlamento, que já completou 25 anos de omissão, tornando inócuo o texto e intocáveis as grandes fortunas nacionais.

Por outro lado, mesmo mantendo uma tributação regressiva (e protegendo os cidadãos que possuem maior renda), o país conseguiu recentemente bons resultados. Assim, na última década o índice de *gini* cedeu, caindo acentuadamente de 0,60 para 0,52. O país iniciou o trilhar da redução das desigualdades. E este trilhar, inclusive, parece ter sido responsável por boa parte do sucesso de crescimento da economia nacional nos últimos anos, que finalmente apostou no desenvolvimento do mercado interno. Entretanto, este crescimento esbarrou recentemente em gargalos como a capacidade de produzir mão

⁷³ Em 2011 e 2012, a fatia dos impostos sobre patrimônio cresceu e alcançou 1% do PIB, sendo 0,48% sobre veículos automotores, 0,62% sobre imóveis urbanos e ínfimos 0,01% sobre propriedades rurais. Ainda assim, são valores bem inferiores à média internacional (representam cerca de 3% dos tributos arrecadados). SANTANA (2013).

⁷⁴ SAFATLE (2014 b): “Você poderá procurar todos os meandros do saber jurídico, encontrar explicações surreais (...). No entanto, a verdade é uma só: helicópteros, jatos particulares e iates não pagam IPVA porque, no Brasil, os ricos definem as leis que protegerão seus rendimentos e desejos de ostentação”.

de obra especializada e o baixa nível de investimento em infraestrutura (rodovias, ferrovias, portos, etc.), que resulta em uma estrutura precária para circulação de bens produzidos.

Esta condição nos remete justamente à reflexão sobre um déficit de investimento em áreas como educação, pesquisa e infraestrutura. Além de outras tantas questões de ordem variada, na raiz do problema encontra-se um passado de uma sociedade que optou por não municiar o Estado de uma carga tributária compatível com o nível de investimentos necessários a resgatarem a distância que o separava (e ainda o separa) das economias de ponta e a prepararem o país para concorrer internacionalmente.

2.1.2 O processo descentralizador no Brasil.

O Brasil nasceu monarquista, com uma população em torno de 4,6 milhões em 1822, sendo um terço composto por escravos. Nos tempos imperiais a população brasileira cresceu a valores bem razoáveis (média de 1,8% anuais), triplicando-se no período. Sua economia, baseada na lavoura com exploração de mão de obra escrava⁷⁵, entretanto, se desenvolveu a taxas de crescimento muito baixas (estimativas médias em torno de 0,3% anuais)⁷⁶. Ademais, como observa Celso Furtado, o regime imperial não obteve sucesso no equilíbrio fiscal, fazendo crescer bastante a dívida externa para financiar-se e mantendo uma política monetária muito restritiva, em permanente escassez dos meios de pagamento⁷⁷, problema que se agravou com a legislação que tardiamente findou (oficialmente) a escravidão no país (1888⁷⁸).

Pouco após a legislação libertadora de escravos, o país aderiu à forma republicana federativa em 1889. Na altura, em um território superior a oito milhões de km², encontravam-se cerca de 14 milhões de habitantes, 80% dos quais, concentrados nas

⁷⁵ O mesmo modelo de atividade econômica baseada em mão de obra escrava estivera, outrora, na exploração do ciclo do ouro e diamantes das Minas Gerais, evento que teria atraído grande parcela dos africanos capturados e migrados para o Brasil, produzindo um abastecimento prodigioso dos cofres ingleses durante o século XVIII, fator que contribuiu para a revolução industrial. Ao final, o esgotamento destes recursos naturais, proporcionou um cenário de terra arrasada, em uma comunidade que não soube valer-se dos recursos que explorou. Cfr. GALEANO (2014: 80 ss).

⁷⁶ Conforme ABREU; LAGO (2001), que se basearam em dados coletados por autores diversos.

⁷⁷ FURTADO (2007: 245).

⁷⁸ GOLDEMBERG (1993) lembra que o país foi o último país ocidental a abandonar (oficialmente) o modelo de exploração da escravidão africana: “a abolição tardia da escravidão está associada à manutenção de tecnologias primitivas e formas tradicionais de trabalho e dominação, assim como à persistência de uma economia de subsistência em grande parte da zona rural”.

regiões Sudeste e Nordeste⁷⁹. Era preciso povoar e interiorizar o país, também era preciso surgir uma classe política, construir um poder público que fosse além da Corte, organizar as atividades econômicas, reforçar uma burocracia esparsa, fazer expandir-se um mercado de distribuição e de consumo. Enfim, havia quase tudo por fazer.

O movimento brasileiro foi resultado, portanto, de uma pretensão de desconcentrar o anterior poder monarquista, distribuindo-o ao longo do vasto e pouco explorado território nacional. Não se tratava propriamente de uma descentralização política em atendimento a anseio popular, pois se tratava de um país com larga população de origem escrava e que ainda aos poucos formava seus centros urbanos. Recordemos que o país era constituído por uma elite político-econômica ruralista liberal, com fortes vinculações patrimonialistas e latifundiárias, que empunhava a bandeira da ‘libertação do município’ (leia-se: autonomias regionais) e que se opunha à industrialização e à urbanização.

Não se tratou, portanto, de um movimento democrático aglutinador de coletividades previamente constituídas, mas de uma disseminação de um modelo verticalizado que anunciava um autoritarismo reincidente na história do país. Com efeito, após algumas décadas da República do ‘Café-com-Leite’⁸⁰, o Estado Novo da era Vargas foi também altamente autoritário e centralizador, tendo mantido uma relação de tensão entre os dois níveis de governo, estadual e federal⁸¹.

A temática da descentralização é retomada com vigor com a Associação Brasileira de Municípios, criada em 1946, uma organização com viés político que representava o municipalismo e chamava a atenção para a expansão desigual - porque restrita aos núcleos urbanos de maior porte. De outra parte, a elite burocrática (IBAM), que pretendia uma modernização das gestões municipais, almejava qualificar tecnicamente o Estado nos rincões do país. Houve uma tentativa de composição entre as entidades, mas a iniciativa que partiu do governo central foi interpretada como tentativa de cooptação e esvaziada⁸².

Em 1955, após o III Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, a ABM lançou o Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais nos 2.500 municípios brasileiros, que foi aprovado e executado por meio de convênios firmados com o governo federal.

⁷⁹ ABREU; LAGO (2001).

⁸⁰ Em referência à política entre São Paulo (grande produtor de café) e Minas Gerais (pecuária leiteira), estados que se associaram para manter o poder central, em regime de alternância, dominando o cenário político do período.

⁸¹ FURTADO (2007: 248).

⁸² Cfr. MELO (1993: 85-99).

Cabe destacar que, na altura, as lideranças deste movimento, originárias de estados periféricos, não pretendiam exatamente um fortalecimento do municipalismo, mas antes uma reversão do abandono das populações rurais pelo poder público central. Paralelamente, representantes de São Paulo lhe opuseram forte resistência, pois defendiam uma maior autonomia política e financeira⁸³.

Em todos os casos, percebe-se um movimento que não tem origem propriamente popular. Em verdade, em grande medida, trata-se de um municipalismo que atendia a interesses das elites rurais, cuja bandeira era reativa, residindo na luta pela manutenção do patrimonialismo, em conflito com um municipalismo que se pretendia modernizador da Administração.

Em 1960, os governos estaduais brasileiros possuíam cerca de um terço da carga tributária do país, participação que foi reduzida nas décadas seguintes.

Nível de governo	Participação no total orçamental do país (%)				
	1960	1970	1980	1990	2000
União	60	60	68	59	57
Estados	33	30	23	27	26
Municípios	07	10	08	13	17

Fonte: BNDES (in JAYME JR; SANTOS (2003)).

As décadas seguintes foram também marcadas por uma centralização política e administrativa, desta feita tanto defendida pela doutrina internacional, quanto pelo poder militar exercido após o golpe de 1964, essencialmente hierarquizado e ‘incontestável’ (a Constituição de 1967 vedava ao parlamento a iniciativa de emendas ao orçamento). Pelo mundo afora, numa altura em que a centralização dava sinais de esgotamento, o movimento de descentralização administrativa foi se ampliando nos anos 70.

Na década seguinte, a descentralização ganha no Brasil novo fôlego, a partir da abertura política e a posterior Constituição de 1988, em uma onda de democracia que também atingiu a América Latina, libertada dos medos da ‘ameaça comunista’. Desta feita, a ideologia neoliberal⁸⁴ pretendia reduzir a regulação estatal (propostas levadas a cabo por

⁸³ Cfr. MELO (1993).

⁸⁴ OLIVEIRA (2007: 26): “As posições eram reforçadas pelo Consenso de Washington, que declarava que a descentralização não era boa apenas para a economia, mas também para a política das democracias em desenvolvimento, ao aproximar o governo das pessoas, ampliar a oferta de

instituições como o FMI e o Banco Mundial), enquanto a esquerda apostava na democracia participativa⁸⁵. Assim, ambas as propostas apostavam na descentralização administrativa.

De lá pra cá, o governo central sofreu redução em termos relativos de sua participação orçamental, que não foi maior porque este poder priorizou o incremento de contribuições sociais, as quais não estão sujeitas às mesmas regras de repartição com as outras esferas. Assim, foi principalmente a parcela dos governos estaduais que diminuiu para que os recursos migrassem para os municípios. Este fenômeno se verificou especialmente a partir de 1988, quando o país adotou um novo regime democrático, que promoveu uma série de alterações de toda ordem, inclusive inovando no modelo de repartição do poder e dos orçamentos públicos, descentralizando-os ao nível dos municípios.

Podemos verificar que elas implicaram em uma redistribuição dos recursos disponíveis (uma nova repartição qualitativa e quantitativa dos recursos entre os entes federativos, tanto de forma vertical, quanto horizontalmente). Por outro lado, evidentemente não se trata apenas de uma realocação de recursos, mas de uma redefinição e redistribuição das competências e das responsabilidades - um novo desenho institucional, uma nova forma de organização administrativa.

Entretanto, são muitas as fragilidades deste processo descentralizador brasileiro, que acrescentou complexidade ao modelo, gerando maior volume de interfaces entre as gestões e dificuldades adicionais de coordenação política e administrativa. Além disto, ela implicou na criação de novas estruturas de gestão, nem sempre compatíveis com as densidades populacionais e capacidades técnica e financeira das respectivas comunidades, especialmente nos micro, pequenos e médios municípios.

2.1.3 A dimensão orçamental brasileira e os investimentos sociais.

O Brasil não apresentava carga tributária relevante, sendo considerada baixa até 1950 (abaixo de 15%), situando-se entre 15% e 20% do PIB até 1965, crescendo lentamente e ficando em torno de 25% nas três décadas seguintes. Ao longo dos últimos vinte anos, o panorama se alterou, visto que a carga tributária sofreu grande incremento,

serviços e criar sistemas de *accountability*".

⁸⁵ No dizer de MELO (1996): "Coalizões com predomínio de forças políticas liberais/conservadoras enfatizam os aspectos relativos aos ganhos de eficiência e de redução do setor público. Coalizões socialdemocratas, por outro lado, privilegiam os aspectos relativos ao controle social e democratização da gestão local".

alcançando patamares em torno de 35% do PIB⁸⁶. Assim, o brasileiro passou recentemente a ter uma carga tributária bem maior, ficando na média das cargas dos países OCDE.

E, quanto maior o peso deste poder público (e o tamanho da parcela pública na intervenção ou execução da atividade econômica), mais relevante é que os recursos sejam bem gastos, com eficiência, sem desperdícios, atuando na direção do melhor interesse público (são condições bastante questionadas no cenário nacional).

Por ora, retomemos a lógica descrita na relação médico-paciente, transplantando-a para o ambiente decisório das políticas públicas, veiculadas por intermédio de programas de governo e suas respectivas expressões financeiras, os orçamentos públicos. Com efeito, há uma questão central relativa às políticas públicas: para que logrem bom êxito, devem ser corretamente dimensionadas. Boas ideias (bons programas de governo) poderão ser inviabilizadas por serem aplicadas em doses insuficientes (dotações orçamentais muito limitadas) ou descontextualizadas (ou seja, aplicadas tardiamente). Ademais, ainda podem ser demasiado ineficientes se aplicadas em doses excessivas. Mais uma vez, o dilema do tamanho, da quantidade estará presente.

Prioridades terão de ser definidas: certos problemas serão atacados privilegiadamente, enquanto determinadas questões serão postergadas ou contingenciadas. A chave da questão residirá, agora, na quantificação dos recursos destinados e nos prazos que os mesmos serão aplicados. Ou seja, a fração do orçamento destinada a cada programa, evidenciará a ênfase que é dada ao enfrentamento das questões existentes e todo efeito que pode gerar ou deixar de ocorrer, em face deste *quantum*. É que a distância entre uma política pública vitoriosa e uma inócua (ou, por vezes, infelizmente equivocada) muitas das vezes reside na dimensão (ênfase orçamentária) que ela ocupa. Ou seja, uma gestão eficiente dos recursos é evidentemente necessária, mas não é condição única, não basta isto.

Como dissemos, é preciso que sejam destinados recursos em uma quantidade adequada aos objetivos propostos. Sem investimento em pesquisas e inovações, elas não acontecerão. Se pouco investirmos em educação, não teremos população instruída. Se não investimos em saneamento, não alcançaremos boas condições sanitárias e de saúde. Enfim, há necessariamente uma relação direta de causa-efeito.

Sim, os recursos são escassos. Então, uma das questões centrais será sempre a

⁸⁶ Cfr. dados extraídos do BNDES, in JAYME JR; SANTOS (2003).

definição dos programas que serão privilegiados pela atuação estatal com vistas a levar a cabo a persecução dos interesses públicos. Como veremos, com base nos indicadores de gastos com relação ao PIB, podemos afirmar que o país gasta pouco com educação e saúde. Ao compararmos os indicadores brasileiros com os internacionais, podemos afirmar que se gasta menos que nos países OCDE (no caso da educação) e mesmo abaixo da média mundial (no caso da Saúde), dois dos gastos sociais mais essenciais.

Em um país de tanta desigualdade e exclusão social, poder-se-ia imaginar que a explicação residisse no fato de que os baixos gastos destas políticas se justificassem por visarem o atendimento de apenas uma parcela privilegiada da população.

Não é bem assim, ou melhor, até já foi assim. Tomando como exemplo o fenômeno da educação, verificamos que ela está intimamente ligada a um processo de inclusão social e cultural, a um reforço da cidadania. Assim, sociedades pouco democráticas e mais desiguais tendem a não valorizar a disseminação do ensino⁸⁷.

De fato, o Brasil tardou a universalizar a educação (somente em 1930, foi criado o Ministério da Educação, que também englobava a saúde pública). Durante os tempos imperiais, a mera alfabetização era um fator distintivo de classes sociais. Em 1900, 65% da população era analfabeta. Em termos relativos, este índice decresceu continuamente ao longo do século XX, mas só diminuiu em termos absolutos a partir da década de 80.

Em 1950 este índice ainda era de 50%. Em 1970, o analfabetismo ainda alcançava um terço da população com 15 anos de idade ou mais⁸⁸. Somente na década de 90 o índice se torna inferior a 20%, mas em 2000 (quando o índice relativo foi de 13%), ainda havia 16 milhões de analfabetos, valores em números absolutos superiores aos apresentados em 1950⁸⁹.

A este respeito, há que referir aspectos como os efeitos promovidos pela educação no que concerne ao fomento da cidadania, algo aparentemente temido pelos regimes autoritários. Os resultados óbvios, de fato, se reproduziram ao longo do século: pouca participação cidadã e fragilidade política, mas também menores avanços na qualificação da produção nacional e, portanto, na geração e distribuição de riqueza.

⁸⁷ Esta ideia é também esposada por GOLDEMBERG (1993).

⁸⁸ Ademais, nesta altura (1973), conforme dados do MEC, *in* ROMANELLI (1986: 91), mais que a metade dos alunos que eram iniciados no sistema educacional não alcançava a série seguinte, menos que 10% deles concluíam o ciclo básico (antigo 1º ciclo – ginásial), enquanto que meros 5,6% ingressavam no ensino superior (vinte anos antes, este índice era de 1%).

⁸⁹ Segundo dados do INEP (2004).

Por outro lado, desde a promulgação da Constituição brasileira, há garantias formais para implantação de políticas públicas que se pretendem universais, ao alcance de todos⁹⁰. Contudo, demanda tempo para que esta ideia rompa com uma tradição de exclusão e de falta de respeito ao próximo⁹¹, para que deixe de ser mera figura retórica. Afinal, é preciso aguardar que a modificação das estruturas produza seus efeitos, algo que não é imediato.

Contudo, são também necessários muitos investimentos. Caso não ocorram os devidos investimentos (financeiros), o resultado de dividir-se pouco por todos é que muitos ficarão insatisfeitos, pois os serviços não possuirão a qualidade necessária, nem mesmo a qualidade suficiente para que sejam desejados ou procurados por todos.

De fato, uma análise de repartição horizontal também revela que gastos sociais no Brasil representam algo essencialmente inferior ao que se verifica nos países OCDE (cujos gastos sociais se situam em torno de 65% dos respectivos orçamentos). E, evidentemente, não se espera que um país que realize pequenos gastos sociais obtenha resultados sociais muito positivos (indicadores de desenvolvimento humano, pacificação social, etc.).

Ademais, não se trata unicamente de pensar sob a perspectiva de justiça social, mas também sob a essencial repercussão sobre a produtividade e o próprio desenvolvimento da economia. Afinal, como se pode observar, os países mais competitivos são aqueles que apresentam altos indicadores em educação e saúde (e, não por acaso, altos gastos sociais).

No caso da educação, em especial o ensino básico, verifica-se uma longa e grave deficiência nacional⁹². No final do século XX, via de regra, países da OCDE investiam

⁹⁰ CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA: “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (...)” E ainda: “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 04 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (...)”.

⁹¹ No dizer de MUNHOZ (2012): “O problema é que, em muitas situações tão comuns no nosso cotidiano, somos muito diferentes porque ainda não aprendemos a respeitar o outro nos ambientes comuns que dividimos, tanto quanto a nós mesmos, como se faz em certas nações que aprenderam esta preciosa lição”.

⁹² Cfr. GOLDEMBERG (1993): “A pesada herança da escravidão tem conseqüências de longo prazo para a evolução do sistema educacional porque cria problemas específicos para a extensão do acesso à escola. De um lado, pelas mudanças de tradições, valores e hábitos exigidas de uma população para a qual a escola não faz parte da perspectiva normal de vida nem integra sua tradição cultural. De outro lado, pela resistência das elites tradicionais em estenderem a cidadania a escravos e ex-escravos e, portanto, pela dificuldade em aceitarem e promoverem o ideal da

entre 5% e 6% do PIB com educação, enquanto que países em desenvolvimento situavam seus investimentos entre 4% e 5% (o Brasil se situava nesta média)⁹³.

Contudo, relatório elaborado pelo Ministério da Educação no Brasil em 2002 ilustra bem outro aspecto da situação: segundo o relatório, naquela altura os gastos brasileiros representavam 12% da renda *per capita*, contra 25% da respectiva renda *per capita* nos EUA⁹⁴, que, por sua vez, era cerca de 10 vezes maior que a brasileira.

Adicionalmente, estes números quando assim apresentados, não evidenciam algumas graves distorções da educação brasileira. Conforme estimativa apresentada por Ivan Almeida, com base em dados da OCDE, o valor por aluno do ensino superior no Brasil era equivalente ao valor médio na OCDE (paridade e poder de compra), contudo o investimento no ensino fundamental era cinco vezes menor. Enquanto na OCDE o investimento no ensino fundamental representava 37% do investimento no ensino superior, no Brasil este índice caía para 7%⁹⁵.

Ainda que novo detalhamento possa evidenciar outros aspectos e distorções, desde já podemos afirmar que o país aparentava ter um investimento compatível no ensino superior, mas muito inferior no ensino fundamental. Felizmente, esta realidade vem sendo alterada nos anos seguintes. Em 2010, os desembolsos por aluno da educação básica representaram 20% dos desembolsos por aluno do ensino superior, mas ainda bem distintos dos valores nos países da OCDE.

Na sequência, analisando o nível de investimento público na educação básica, verificamos que ele cresceu de 3,7% do PIB em 2000 (4,7%, para toda a educação), para 4,9% em 2010 (total de 5,8%, uma vez que os gastos com ensino superior mantiveram-se em torno de 0,9% do PIB)⁹⁶. Assim, em termos relativos ao PIB, os gastos totais com a educação brasileira, que estavam na média dos gastos mundiais, passaram a lhes ser 18% superior (até mesmo 4% superiores aos gastos da OCDE e UE⁹⁷).

escolarização universal como fundamento das políticas públicas”.

⁹³ Vide o anexo III (tabela construída com dados de gastos da educação x PIB).

⁹⁴ Segundo PINTO, *et al.* (2001): “Enquanto o nosso recurso disponível por aluno é de, aproximadamente, R\$ 900/aluno (cerca de 12% da nossa renda per capita) na educação básica, nos EUA, que gastam em torno de 5% do PIB em educação, o gasto por aluno da educação básica é de, aproximadamente, US\$ 7 mil (25% da renda per capita)”. Apesar de ligeira imprecisão nos números, evidencia-se a disparidade entre os gastos educacionais nos países tomados como exemplo.

⁹⁵ Cfr. ALMEIDA (2001: 137-198).

⁹⁶ Segundo dados do INEP (2011).

⁹⁷ Vide o anexo III (tabela construída com dados de gastos da educação x PIB).

Por outro lado, apesar do incremento, o aumento de investimento na educação teve valores significativamente mais modestos que o previsto pelo projeto do Plano Nacional de Educação (que apontavam para 7% do PIB) e ainda mais distantes do estudo supracitado, que apontara uma necessidade de praticamente dobrar os investimentos públicos em educação (meta de 8%) com vistas a elevar os resultados educacionais no país. A esta altura, cabe destacar que o presente estudo não pretende analisar as causas, nem os resultados destas mudanças. De toda sorte, eles não serão, evidentemente, imediatos.

No caso da saúde, os valores gastos por brasileiros (9,0% do PIB) são inferiores aos gastos nos países da OCDE (12,4%), que os países da União Europeia (10,3%), ou até mesmo que a média mundial (10,25%)⁹⁸. Dentre estes valores de 2010, os gastos públicos que eram de 2,95% em 2000, cresceram em 2010 para 3,67% (cerca de 40% do total gasto por brasileiros)⁹⁹.

Assim, de antemão, considerando os poucos recursos disponibilizados para a saúde, será um enorme desafio prestar serviços de saúde com qualidade, mesmo que tratemos daqueles serviços mais básicos e elementares, mas que dependem da existência de condições mínimas, como postos de atendimento estruturados e bem equipados, além de profissionais de saúde adequadamente dimensionados às demandas e redes de clínicas e hospitais bem distribuídos.

Ademais, considerando a característica de ser uma população tão espalhada ao longo de vasto território, haverá uma dificuldade adicional em prover uma rede de assistência tão ampla. Nesta medida, ainda se houver grande eficiência na gestão pública da saúde, com base nas condições efetivas e considerando o volume de gastos atuais, será improvável que o fornecimento de serviços consiga atender eficazmente ao seu público.

2.1.4 A dimensão orçamental brasileira e as despesas financeiras.

Como se demonstrou sucintamente, apesar de o país ter apostado na ampliação da carga fiscal, faltam recursos em saúde e educação (especialmente na educação básica), assim também em outras áreas (saneamento, por exemplo). Como resposta, uma das medidas adotadas disse respeito à redução dos gastos com pessoal.

Em compensação, o país que restringiu a oferta de serviços públicos (e

⁹⁸ Vide o anexo IV (tabela construída com gastos (públicos e privados) com Saúde).

⁹⁹ Vide o anexo V (gastos com saúde, por Estados brasileiros).

praticamente os desmontou em certas áreas), não atentou para um grande elemento das contas públicas: as despesas financeiras. O país continuou a ser um generoso contribuinte para o mercado financeiro, destinando alta parcela do PIB com os serviços da dívida, dispêndios que chegaram a ser superiores a incríveis 8,5% do PIB em 1982¹⁰⁰ e 2003¹⁰¹, sendo habitualmente superiores a 4% do PIB. Trata-se de valores bem superiores a de países OCDE.

Estes gastos são mesmo desproporcionais ao volume da dívida contraída, pois este nunca alcançou 100% do PIB. Inclusive, desde os anos 30, esteve quase sempre abaixo dos 60% do PIB. Ademais, ao final de 2013, a dívida bruta do governo geral (governos federal, estaduais, municipais e INSS) representou 57% do PIB. A dívida líquida do setor público, contudo, alcançou meros 33,8% do PIB.

Trata-se de valores modestos, quando comparados ao atual estágio de endividamento dos países OCDE. Apesar disto e dos valores já pagos, persistem os altos desembolsos com a dívida. Conforme o Banco Central, referindo-se a 2013: “os juros nominais totalizaram R\$ 248,9 bilhões (5,18% do PIB), ante R\$ 213,9 bilhões (4,87% do PIB) no ano anterior¹⁰²”. A título de exemplo, registramos que em 2011 os pagamentos de juros representaram 23% dos gastos públicos¹⁰³.

Ademais, consta do Orçamento geral da União uma movimentação estimada em torno de R\$ 2,36 trilhões, havendo dotação inicial para movimentação de recursos com serviços financeiros em torno de R\$ 1 trilhão (aprox. 42% da LOA), sendo R\$ 189 bilhões com juros/encargos da dívida, além de R\$ 812 bilhões com amortizações e refinanciamentos¹⁰⁴.

O exemplo brasileiro, que também é vivenciado pela maioria dos países latino-americanos, ilustra bem as dificuldades enfrentadas para lidar com pagamentos e refinanciamentos das dívidas contraídas. Enquanto a alguns países é reservado um cenário de certa facilidade para rolagem de suas dívidas (normalmente, os países que concentram o

¹⁰⁰ CERQUEIRA (2003: 150).

¹⁰¹ PORTAL BBC BRASIL (2011).

¹⁰² BANCO CENTRAL DO BRASIL (2014).

¹⁰³ Segundo AFSHAR (2014), comparando com os números apresentados pelos demais países em 2011, o índice relativo brasileiro somente foi menor que os valores apresentados por Líbano, Sri Lanka, Jamaica e Paquistão (números baseados em dados do Banco Mundial).

¹⁰⁴ Grande parte destes valores corresponde à rolagem da dívida (troca dos títulos com prorrogação do vencimento). Cfr. dados da(s) LOA, disponíveis em:

<http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa>

sistema financeiro, além de alguns países desenvolvidos), outros encontram sérias restrições à dilatação dos prazos para quitação dos empréstimos.

Ademais, há países que pagam juro altíssimo, a taxas bem elevadas, quando comparadas a taxas negociadas por outros países, em índices bem mais moderados. O Brasil representa o melhor exemplo de uma política de altas taxas reais de juro. Nos últimos 15 anos, quando o Brasil não apresentou as maiores taxas de spread interbancário do mundo, teve sempre uma das três maiores taxas (mesmo assim, apenas menor que taxas de alguns países africanos em situação de instabilidade política – como Angola, Madagascar e Congo).

2.2 Aspectos do projeto (orçamental) da União Europeia.

Como sabemos, via de regra, os orçamentos são produzidos por iniciativa do poder executivo, sendo posteriormente apreciados e emendados pelo legislativo. Em se tratando de União Europeia, dadas as suas especificidades, ocorre algo distinto, em processo que já apresentou diferentes formações.

Antes de 1970, o Conselho Europeu possuía competência exclusiva (o Parlamento exercia apenas um papel consultivo). Somente a partir do Tratado de Luxemburgo, o PE adquiriu uma parcela de competência orçamental, que foi dividida entre despesas obrigatórias (competência do Conselho) e não obrigatórias (competência do PE).

Inicialmente, uma pequena parcela das despesas estava sob a alçada decisória do legislativo (8%). Posteriormente, um complexo processo com leituras diversas, com idas e vindas entre os Órgãos, circunstanciou um embate político que encontrou seu ápice no período entre 1975 e 1987, quando em alguns anos houve longos atrasos nas votações e mesmo fortes impasses para produção do orçamento comunitário (como em 1979 e 1984).

A situação somente se acomodou com a iniciativa do Pacote Delors I (em alusão a Jacques Delors - então presidente da Comissão Europeia), posto que as aprovações (e tensões decorrentes) deixaram de ser anuais, criando prazos mais dilatados para negociações¹⁰⁵. Além desta mudança, algo relevante foram os esforços para contenção das despesas agrícolas (PAC), associados ao acréscimo de recursos para os fundos estruturais e

¹⁰⁵ A partir de então, foram adotados quadros financeiros plurianuais: Delors I (1988-1992), Delors II (1993-1999), Agenda 2000 (2000-2006) e os quadros plurianuais (2007-2013 e 2014-2020).

as tentativas de políticas de coesão econômica e social.

Posteriormente, com a aprovação do Tratado de Lisboa, findou-se a distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias (que em 2010 já representavam 68% do orçamento), unificando as despesas e tornando o processo menos complexo (tomando por base o projeto da Comissão, com apenas uma leitura em cada instituição e passagem por eventual Comitê de Conciliação entre os órgãos).

Apesar da redução da complexidade, permanecem fortes os conflitos de interesses relativos à obtenção dos recursos orçamentários e à sua repartição por meio dos programas. Abordaremos três destes aspectos: a prevalência das fontes não tributárias na formação do orçamento europeu; os conflitos entre contribuintes líquidos e destinatários das políticas comunitárias (incluindo a discussão sobre o “Cheque Britânico”); e as políticas não implementadas pela União (as carências orçamentais e as desigualdades internas).

2.2.1 A União Europeia, o mercado e os interesses comuns.

O processo integrador que culminou na atual União Europeia, para além de uma questão propriamente militar¹⁰⁶ e de um movimento que pretendeu uma paz duradoura entre nações outrora beligerantes em território europeu¹⁰⁷, tinha também outros desideratos políticos e económicos¹⁰⁸.

O projeto de recuperação econômica do período pós-guerra não se baseou tão somente em ajuda externa (Plano Marshall), mas também na organização interna, algo que incluiu o processo de integração dos mercados, para que se tornassem mais amplos, criando condições para maiores ganhos de escala. Baseou-se, portanto, na criação de um mercado comum, objetivando a superação das fronteiras nacionais como barreira ao comércio entre os signatários.

Neste contexto, a medida integradora representou, simultaneamente, uma solução econômica encontrada pelo capital para seu próprio desenvolvimento (utilizando-se da estratégia da liberalização dos mercados – o futuro Mercado Comum Europeu), além de

¹⁰⁶ Tal como a aliança firmada em 1949, a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), considerada uma resposta à possível ameaça militar advinda do leste Europeu (ao Pacto de Varsóvia).

¹⁰⁷ Cfr. Declaração SCHUMAN (1950): “A paz mundial não poderá ser salvaguardada sem esforços criadores à medida dos perigos que a ameaçam. A contribuição que uma Europa organizada e viva pode dar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas”.

¹⁰⁸ Para MACAU (2005: 47-91), o principal objetivo interno da unificação europeia era a pacificação do conflito franco-alemão, se valendo do método da cooperação econômica.

uma resposta aos anseios de grupos políticos (divididos entre os defensores do federalismo e da gestão intergovernamental, em oposição aos eurocéticos e os nacionalistas mais exacerbados)¹⁰⁹.

Dentre as diretrizes, aquela que desenvolveu e alcançou maior relevo foi o estabelecimento de um mercado comum, que evoluiu para uma noção mais ampla de espaço comum (inclusive sem fronteiras), até alcançar uma ordem comum e, por fim, uma (ainda difusa) cidadania europeia.

A experiência de uma ampla negociação pacífica e democrática é algo recente na história das civilizações europeias. Houve tentativas anteriores, porém menos expressivas¹¹⁰. Já este novo passo se revelará auspicioso e, de fato, representará importantes e consistentes avanços nas relações destes povos¹¹¹.

A União Europeia nasceu como o Mercado Comum Europeu. Tratou-se de um modelo que fazia uma síntese de dois conceitos: livre-cambismo (de inspiração inglesa) associado a protecionismo (não sob a ótica nacional, mas sob a vertente regional). Ele fomentou um processo de abertura interna das fronteiras nacionais, combinado com relativo fechamento das fronteiras continentais (à importação).

Nos primórdios do Tratado de Roma, a CEE funcionou segundo uma lógica puramente mercantilista. Todavia, a União Europeia, através dos exemplos e incentivos, construiu uma defesa consistente de valores universais (tais como: democracia, liberdade, desenvolvimento (sustentável), direitos do homem, boa governação), exercendo uma influência positiva sobre a realidade de países no seu continente, mas também na conjuntura internacional.

Para o alcance dos objetivos firmados, os Estados fundadores da Comunidade e os que a ela aderiram, criaram novas formas e novos diplomas, num quadro de negociação

¹⁰⁹ Já para BAPTISTA (2008: 237/248), o nascimento da União Europeia não se justifica apenas pelos fatores supracitados, mas também de uma aspiração coletiva de longas datas, que tratasse de assegurar a paz entre os povos europeus. Como elo desta unidade cultural, aponta a tradição jurídica comum, herdada do direito romano.

¹¹⁰ FERREIRA (2014: 40-42), faz um recuo histórico ao pós 1ª guerra, citando obra de Coudenhove-Kalergi (1920), que defendia um projeto de unidade continental e fatos como o I Congresso Pan-europeu (1926), do qual fizeram parte nomes como Aristide Briand, Adenauer, Churchill, entre outros; além de outros congressos ocorridos em 1930, 1932 e 1936.

¹¹¹ Ainda conforme Declaração SCHUMAN (1950): “Esta proposta, por intermédio da comunitarização de produções de base e da instituição de uma nova Alta Autoridade cujas decisões vincularão a França, a Alemanha e os países aderentes, realizará as primeiras bases concretas de uma federação europeia indispensável à preservação da paz”.

permanente, um processo construído por etapas¹¹², como previra Jean Monnet. Estas etapas lhe foram atribuindo instâncias diretivas (a exemplo do Parlamento, da Comissão e do Conselho, do Banco Central Europeu, além de instituições executivas diversas) e competências (algumas delas subtraídas deles próprios).

Uma das competências estabelecidas foi a criação de normas jurídicas através dos Tratados, fazendo surgir um ordenamento jurídico novo, autônomo e hierarquizado. Construiu-se, paulatinamente, um Direito comunitário, um direito que progressivamente afirmou a sua primazia sobre o direito nacional¹¹³, vinculando todas as instituições da União e todos os Estados-membros¹¹⁴.

2.2.2 Os valores e princípios da União Europeia.

É importante refletirmos sobre os valores¹¹⁵ e os princípios da União e do seu sistema jurídico, pois eles formam um conjunto estruturante que irá materializar, dar substância e corpo às opções fundamentais adotadas historicamente pela então Comunidade Europeia, hoje União Europeia. Eles ocupam o lugar cimeiro entre as fontes do Direito Comunitário, representando limites materiais autênticos à revisão dos Tratados e normas.

Os princípios indicam o caminho a adotar no sentido de uma divisão de competências e atividades desempenhadas. Apesar de considerarmos a complementaridade e não dissociabilidade destes princípios, nos cingiremos a comentar aqueles que trarão alguma luz adicional às questões tratadas.

Começaremos pelo princípio da integração: é o mais importante, enunciando o

¹¹² FERREIRA (2014: 107 ss), elenca os aspectos positivos desta negociação permanente, mas também aponta os riscos de insegurança e incerteza, onde “nada fica adquirido, tudo pode ser perdido numa fase posterior. Sobretudo se houver no interior da UE alguns Estados com espírito predador sobre as sociedades vizinhas”.

¹¹³ Jacques ZILLER (2010: 107-110), aborda que esta primazia já se estabelecera desde os primórdios (uma 1ª formulação em 1964) e comenta a insurgência britânica e holandesa por ocasião das discussões acerca do Tratado Constitucional. Acaba por concluir que: “O caso da primazia surge, pois, como o sintoma mais agudo do desaparecimento da confiança mútua no seio da União Europeia”.

¹¹⁴ Neste sentido, MACHADO (2010: 54 ss).

¹¹⁵ TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA, art. 2º: “A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres”.

objetivo primordial de fomentar o desenvolvimento dos interesses comuns entre os Estados. Constrói-se a percepção de que a estabilidade do todo (continente europeu) e de suas partes (Estados, organizações e cidadãos) depende do sucesso desta integração, a ser alcançada paulatinamente, progressivamente, sem retrocessos.

Com efeito, esta integração tem se verificado, tanto no que se refere à conexão dos ordenamentos, quanto a aspectos econômicos (como a unificação dos mercados, os projetos parcialmente financiados com recursos da União, a expansão e consolidação das redes continentais de transportes, entre outros) e sociais (o Tratado *Schengen* talvez seja o maior exemplo), além de investimentos em investigação científica e tecnológica. Estas iniciativas aproveitarão a todos, provocando impactos positivos aos interesses comunitários, ainda que não necessariamente na mesma proporção nos diversos países.

Segundo o princípio da proporcionalidade, os meios utilizados pela UE devem ser proporcionais aos fins almejados, tanto nas ações de competência exclusiva, quanto partilhada. Assim, a atuação comunitária deve destinar às instâncias nacionais uma margem discricionária, para que estas encontrem as formas mais adequadas de concretização dos objetivos definidos¹¹⁶.

Outro princípio basilar é o da solidariedade, um corolário do princípio da integração¹¹⁷. A União é descrita como promotora desta condição solidária, atuando em favor de uma coesão econômica e social. A norma pretende, assim, manifestar esta comunhão de objetivos e de ações efetivas, tanto entre os Estados-membros, como também entre estes e a União (em ambos os sentidos: destes para a União, da União para estes).

Esta solidariedade pode açambarcar significados e alcances diversos. Em socorro ao entendimento do que significará esta solidariedade, necessário recorrer a outro princípio: a subsidiariedade. Por influência dos *länder* (Alemanha)¹¹⁸, este princípio (“a União intervirá na medida em que os objetivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros”), foi consagrado pelo ordenamento

¹¹⁶ FREIRE (2002: 53-55), defende que deve fazer-se opção por diretivas e diretivas quadro, ao invés de regulamentos e medidas pormenorizadas.

¹¹⁷ Tratado da União Europeia, art. 3º: “A União (...) promove a justiça e a proteção sociais, (...), a solidariedade entre as gerações (...). A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-membros” (cortes nossos)

¹¹⁸ Cfr. VILHENA (2002: 37-38): “De facto, para os Länder, só a inclusão do princípio da subsidiariedade no Tratado e no texto constitucional alemão poderia garantir que o processo de erosão das suas atribuições legislativas não evoluísse no sentido da sua total eliminação prática em favor tanto das instituições comunitárias, como do próprio Governo federal.”

Europeu nos termos do TUE¹¹⁹.

Assim, esta promoção da solidariedade e coesão será profundamente regulada em seu alcance e extensão em face do que este conceito de subsidiariedade preconiza. Ainda assim, há uma grande amplitude na compreensão e avaliação da capacidade que os Estados-membros teriam para atender ou não aos objetivos propostos, algo que influenciará a atuação ou abstenção da União.

2.2.3 A prevalência das fontes não tributárias do orçamento europeu.

Uma relevante questão orçamental europeia é a sua perene incapacidade de auferir recursos próprios, uma vez que persiste a perspectiva segundo a qual os custos da União sejam majoritariamente rateados entre os Estados que a compõem, conforme critérios circunstanciais (atualmente, com base em uma chave de repartição proporcional aos produtos nacionais brutos). Nega-se desta forma, assim como nas décadas anteriores, a possibilidade de a comunidade possuir um orçamento formado majoritariamente por arrecadação própria, ou seja, ela permanece na dependência das decisões dos Estados.

Ao tempo em que investem na existência e custeio da União, os Estados-membros guardam para si a iniciativa tributária, criando barreiras a que a União Europeia efetue a tributação dos cidadãos europeus¹²⁰. Assim, observa-se uma menor autonomia da União nesta esfera, que fica a depender de uma aprovação unânime dos Estados-membros para, por exemplo, criar tributos¹²¹.

Assim, há tempos assiste-se a uma progressiva redução das fontes tributárias de recursos próprios (direitos aduaneiros, direitos agrícolas e quotizações sobre o açúcar), que

¹¹⁹ T.U.E., art. 3-B, 1. “(...) O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade; (...); 3. (...) a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local (...), podendo, contudo, (...) ser mais bem alcançados ao nível da União”. (cortes nossos)

¹²⁰ A União não dispõe de uma administração aduaneira e fiscal própria. Nesta medida, esta atividade é desempenhada pelas autoridades administrativas dos Estados-membros, atuando por delegação, mediante taxa.

¹²¹ Trata-se de uma solução de operacionalização improvável. Pois, conforme o Tratado de Funcionamento da União Europeia, art. 311: “O Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, por unanimidade e após consulta ao Parlamento Europeu, adopta uma decisão que estabelece as disposições aplicáveis ao sistema de recursos próprios da União. Neste quadro, é possível criar novas categorias de recursos próprios ou revogar uma categoria existente. Essa decisão só entra em vigor após a sua aprovação pelos Estados-membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais”.

atualmente são pouco representativos entre as receitas da União (inferior a 20% do total). Elas foram posteriormente complementadas pela criação do recurso IVA (a partir de 1970) e o recurso RNB (a partir de 1988).

O recurso RNB (ou, quarto recurso) apresenta a vantagem de ser relativamente simples, ou seja, todas as despesas da União que não tenham sido custeadas pelas demais receitas, o serão por este recurso. Esta ampla elasticidade é uma medida positiva em face de sua praticidade, desde que a fatia orçamental representada por esta fonte não seja muito alta. Todavia, ele passou a representar a principal fonte orçamental, especialmente porque as outras fontes foram se reduzindo e novas fontes não foram criadas.

Assim, atualmente isto representa um problema: por não se tratar de um recurso fiscal, falta-lhe transparência perante o cidadão, que é induzido ao raciocínio de que os recursos da União são uma subtração dos orçamentos nacionais, criando desnecessariamente uma dicotomia. Melhor seria que as principais fontes de arrecadação fossem fiscais, diretamente oponíveis ao cidadão europeu, que teria uma percepção mais transparente quanto aos recursos tributários arrecadados pela Europa.

2.2.4 Interesses comunitários *versus* interesses nacionais.

Toda atuação pública pressupõe uma repartição de seus custos por entre os beneficiários da mesma. Identificar o quanto cada parte contribui para este esforço geral, ao menos em termos mais amplos, se constitui em tarefa relativamente simples. Não significa dizer, com isto, que esta simplicidade seja garantia de uma distribuição equitativa, posto que os desníveis de poder entre os interesses representados podem promover distorções contributivas relevantes¹²². Contudo, especialmente se pensarmos nos benefícios diretos e indiretos das políticas públicas, contabilizar os benefícios obtidos pelos contribuintes, é tarefa árdua e não é previamente determinável.

Além disto, dadas as preexistentes disparidades das mais variadas matizes em qualquer coletividade, nem será mesmo desejável que estas políticas alcancem efeito idêntico sobre todos. Por outro lado, conforme a própria vocação dos objetivos propostos, pretende-se que os benefícios sejam distribuídos conforme critérios de equidade e justiça, respeitadas as diferenças de oportunidades e necessidades vigentes, visando os objetivos

¹²² PORTO (2012: 96-97), demonstra a grave iniquidade contributiva, especialmente até os anos 90, apontando como causa o peso orçamental da tributação indireta nas finanças europeias.

previamente estabelecidos.

No que se refere à construção Europeia, reside aqui outro desafio: o de distribuir equitativamente os recursos comunitários dentre as diversas realidades, otimizando o potencial dinamizador deste orçamento – um esforço coletivo dos cidadãos destes países - em favor dos cidadãos de todos os países, considerando que alguns são mais carenciados que outros.

Todavia, não prevaleceu uma concepção em prol de uma distribuição mais equânime da qualidade de vida do cidadão europeu, especialmente entre os menos desenvolvidos ou mais carenciados. Prevaleceu, por outro lado, uma discussão em torno da distribuição orçamental entre os países, sob a ótica da análise dos países que seriam mais ou menos beneficiados pela construção coletiva europeia. Enfim, os interesses nacionais, mais uma vez, soaram mais fortes (e proporcionalmente mais fortes os interesses dos nacionais de países mais poderosos).

Neste âmbito, acabou por ganhar forte relevo nas relações comunitárias, uma disputa que opôs países considerados na posição de contribuintes líquidos a outros considerados beneficiários das políticas europeias, especialmente por ocasião da repercussão da PAC. É que aqui reside um sentimento de pertença que é bem mais forte que a cidadania europeia (uma construção recente), a cidadania nacional – algo bem mais consolidado.

No caso da PAC, os países com maior vocação agrícola são amplamente beneficiados por esta política, que eleva a renda do setor por meio da inversão de grande parte dos recursos orçamentais comunitários para os produtores nacionais. Enquanto isto, aqueles países que menos exploram esta atividade econômica, acabam recebendo poucos recursos e auferindo poucos resultados efetivos, situação que gera desequilíbrios entre os benefícios alcançados em cada nação.

Dentre as questões suscitadas, destaque para o chamado “Cheque Britânico”¹²³, que opunha Londres a Paris (na altura, França e Holanda seriam as maiores beneficiárias da PAC em termos de volume de recursos investidos). Em 1984 se chegou a um acordo para compensar desníveis financeiros entre vantagens e compromissos assumidos com base na solidariedade em torno da Política Agrícola Comum.

¹²³ Acordo que promoveu desconto nas contribuições líquidas do Reino Unido (2/3), negociado inicialmente por Thatcher, na altura em que este era um dos países menos ricos da União e que mais contribuía para o orçamento comunitário.

Contudo, a política compensatória ao Reino Unido, não se restringiu a este. Posteriormente, outros países (Alemanha, Áustria, Holanda e Suécia) também se insurgiram contra a solidariedade em torno dos custos da PAC e renegociaram sua participação. Desta forma, passaram a não arcar com todos os custos gerados pela desoneração britânica.

Duas décadas após aquele acordo, a situação financeira já era bem diversa (conforme acentuado pela Comissão Europeia¹²⁴), mas a solução da época ainda se manteve, resistindo a propostas de reavaliação da questão. Ainda atualmente a questão suscita controvérsias e gestões por parte da Comissão Europeia, visando construir acordos e pontes entre as diferentes posições defendidas pelos países, inclusive aqueles que defendem uma redistribuição interna dos custos do programa¹²⁵.

Ocorre que atualmente outros programas têm sua fatia acrescida na execução orçamental, fazendo com que esta questão tenda a reduzir-se. Referimo-nos aos fundos estruturais e fundos de coesão, onde parte dos recursos é destinada a financiar projetos que viabilizem a promoção de certa coesão entre as realidades nacionais.

Por vezes, acima do pensamento de criar melhores oportunidades ao desenvolvimento do todo, está presente o interesse em angariar benefícios para partes, para os nacionais. É que este elemento (interesses nacionais) sempre esteve presente nas relações europeias – uma relação originariamente entre nações - e é parte crucial neste jogo político. Aliás, isto ainda hoje se manifesta inclusive no âmbito do Parlamento Europeu, onde muitas das vezes as bancadas partidárias defendem as bandeiras nacionais, em detrimento das bandeiras comunitárias.

¹²⁴ Cfr. proposta da Comissão Europeia, *COM/2004/0501 final - CNS 2004/0170*: “(...) Este quadro demonstra claramente que em 2003, o RNB per capita, expresso em PPC, varia entre 97% e 111% da média da UE-15 relativamente a todos os contribuintes líquidos do orçamento comunitário. Com 111,2%, a prosperidade relativa do Reino Unido encontra-se no topo da classificação. Trata-se de um acentuado contraste com a situação de 1984, quando o Reino Unido era o menos próspero dos contribuintes líquidos. Tendo em conta a espectacular alteração da posição do Reino Unido em comparação com os outros contribuintes líquidos, é legítimo reavaliar o sistema de correcção existente à luz do princípio de Fontainebleau, através do qual o saldo líquido de um Estado-Membro deve ser considerado em relação à sua prosperidade relativa. (...)”.

¹²⁵ Ainda conforme proposta da COMISSÃO EUROPEIA (2004): “(...) Por seu lado, a generalização do mecanismo de correcção, evoluindo da correcção existente, permitiria aproximar o sistema do objectivo inicial de evitar encargos orçamentais excessivos em relação à prosperidade relativa dos Estados-membros. A introdução de uma espécie de ‘rede de segurança’ para grandes contribuintes líquidos para além de um certo nível, pode igualmente facilitar uma abordagem mais construtiva, a fim de garantir que são mobilizados os meios orçamentais necessários para dar resposta aos desafios políticos da União alargada (...)”.

Ele evidencia o quanto os interesses nacionais estão presentes. Portanto, este trilhar rumo a uma identidade europeia é um processo inacabado (talvez mesmo ainda incerto). Por outro lado, evidentemente, como em todas as relações, há interesses comuns e interesses contraditórios. Por vezes, eles convergem em nível nacional e divergem internacionalmente. Por vezes, o oposto se dá. Neste espectro, estará a atuar cada política nacional (ou regional), também sofrendo e exercendo influências sobre os demais países (e regiões).

2.2.5 O Pacto Orçamental e seus desdobramentos.

Iniciamos por recordar que a soberania orçamental é matéria que vai muito além de uma questão meramente técnica, pois influi sobremaneira na autodeterminação de um povo¹²⁶. Por trás de colunas de números de receitas e despesas estão representados deveres e direitos, em suas cores, formas e dimensões.

Em cada orçamento, estarão presentes as estratégias encontradas para enfrentar as realidades específicas de cada ente público, dos desafios sociais e da sua economia. Além disto, sendo as realidades dinâmicas e mutáveis, os orçamentos devem ser necessariamente circunstanciados e mesmo adaptados a garantir o equilíbrio entre as necessidades de resposta do Estado no plano interno e externo.

Este processo implica em manter o equilíbrio entre os compromissos assumidos pelo poder público no passado, a melhor efetivação dos direitos, liberdades e garantias do presente, tendo ainda como referência uma sustentabilidade em longo prazo. Esta equação, que deve satisfazer interesses diversos, será dosada pela capacidade de articulação e pressão exercida por estes mesmos interesses.

No caso europeu, vive-se uma era de restrições orçamentais, que há alguns anos vem produzindo seus efeitos, especialmente após a crise americana. Instalada a crise das dívidas soberanas na Europa, alguns dos governos dos países da zona do euro foram submetidos a acordos internacionais contendo planos para “salvamentos” (alguns daqueles que acumulavam maiores défices orçamentais e/ou dívidas acumuladas).

Estas operações são baseadas em normas ‘superiores’ (europeias) - as quais

¹²⁶ NUNES (2013 a: 29), referindo-se aos países que contam com o comando do respectivo Banco Central: “Naqueles países, quando, movidos por estratégias especulativas, por pânico ou por outras razões, os ‘investidores’ decidem vender em larga escala títulos de dívida pública de que são titulares, o respetivo banco central, no cumprimento das suas funções, intervém no mercado a comprar esses títulos, para evitar o aumento das taxas de juro”.

vinculam os governos a adotarem uma série de amargas medidas (incluindo a subtração de direitos históricos dos cidadãos, desfazimento de atividades econômicas, etc.)¹²⁷. Elas, por sua vez, no plano jurídico, são consequência da perda de autonomia orçamental na Europa unida.

Considerando que os países optaram pela União Econômica e Monetária, passaram a trilhar juntos este caminho, que naturalmente apresentará vantagens e desvantagens. Um das limitações autoimpostas se refere à perda de soberania orçamental. Doravante, tratamos de um conjunto de normas europeias que disciplinam a iniciativa orçamental (regras de equilíbrio orçamental e limite de endividamento público), tema que foi reforçado com o recente Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança (2012).

O documento não é completamente inovador, visto que as limitações materiais já haviam sido estabelecidas há 20 anos, no bojo do processo de criação da UEM (União Econômica e Monetária), firmado através do Tratado de Maastricht (1992). Porém, desta feita, foram definidos métodos e critérios de coordenação, além da busca de sanções mais aptas a evitarem o descumprimento das normas acordadas.

Contudo, para uma melhor compreensão da atual restritiva realidade orçamental e da íntima ligação da crise da dívida com questões monetárias, será necessário recuarmos um pouco mais no tempo e fazermos uma breve incursão nas questões cambiais.

Enquanto durou o Acordo de *Bretton Woods* (1944-1971), houve uma condição de estabilidade cambial, mais propícia ao desenvolvimento das economias. Contudo, já no final dos anos 60 o modelo apresentava dificuldades para manter a estabilidade, em face da pressão exercida pelos descompassos dos índices inflacionários entre algumas das principais economias, gerando a necessidade de redimensionar as paridades monetárias.

Naquela altura, a Europa – otimista com os resultados da CEE - produziu um projeto de maior integração política, com ênfase na unificação das políticas econômica e monetária – veiculado por intermédio do Relatório Werner (1970). Ocorre que em 1971 o governo Nixon promoveu o rompimento do acordo, alterando a paridade do dólar americano. Na sequência, houve a tentativa fracassada do Acordo Smithsonian para realinhamento das moedas, tendo-se instaurado a partir de então um regime de câmbio

¹²⁷ Neste mesmo sentido, MACHADO (2012: 152): “Um Estado que não disponha de recursos financeiros suficientes para se governar (autogoverno) tem a sua soberania fortemente condicionada, uma vez que muitas das decisões políticas fundamentais são impostas pelos credores”.

flutuante (e volátil) e de desregulamentação¹²⁸. Nos anos seguintes, viveu-se uma fase de forte instabilidade cambial, agravada pelas crises do petróleo, o que produziu o adiamento do citado projeto¹²⁹.

Em 1979 instituiu-se o embrionário SME (Sistema Monetário Europeu) com vistas a enfrentar as questões cambiais e harmonizar as trocas comerciais no ambiente europeu, além da própria gestão comunitária. Para tanto, foi estabelecida uma cesta de moedas comunitárias, que oscilavam dentro de faixas preestabelecidas, tentando equilibrar as necessidades corretivas (especialmente em relação à cotação do marco alemão, moeda que funcionou como âncora interna).

Por fim, o Ato Único Europeu (1986), promoveu o aprofundamento de um espaço sem fronteiras para a livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas¹³⁰. Esta reforma foi seguida pelos estudos para implantação de uma União Econômica e Monetária – conhecido como Relatório Delors - e, finalmente, pelo Tratado de Maastricht (firmado em 1992), contendo importantes alterações em relação àquele relatório¹³¹ e um cronograma para conclusão do processo (que em 1999 resultaria na criação da moeda única e do Banco Central Europeu).

Surgido no ápice da metodologia ortodoxa neoliberal, nos termos preconizados pelo BC alemão, o BCE despreza o crescimento econômico e a luta contra o desemprego. Sua atuação atende a uma perspectiva essencialmente limitada à política anti-inflacionária, sendo criticada pelos que entendem ter ocorrido uma autêntica regressão política¹³². Registre-se ainda que a sua criação apresenta uma fragilidade consistente, uma vez que se retirou atribuições dos Bancos Centrais dos Estados-membros da zona do euro, as quais foram apenas parcialmente transferidas para o BCE.

Por meio do Tratado, operou-se a perda da autonomia e soberania monetária, pois

¹²⁸ Cfr. QUELHAS (1996: 133-134).

¹²⁹ Neste mesmo sentido, CAETANO; SOUSA (2012).

¹³⁰ Todavia, LARANJEIRO (2000) pondera que: “A estabilidade cambial foi ainda mais difícil de alcançar quando se liberalizaram os movimentos de capitais, num processo que teve início em 1986”, referindo-se ao Ato Único Europeu.

¹³¹ Neste mesmo sentido, MACAU (2005): “En efecto, el Tratado de Maastricht, lejos de seguir de cerca al Informe Delors, plantea un camino hacia la UEM muy distinto y, en puntos esenciales, absolutamente opuesto al esbozado con considerable detalle en el Informe Delors”.

¹³² Cfr. NUNES (2013 a: 29): “Ao invés, segundo os seus Estatutos, o BCE não tem nada que ver com estes problemas e, em bom rigor, só poderia comprar títulos de dívida pública no mercado secundário se tal intervenção fosse justificada pela necessidade de salvaguardar a estabilidade dos preços”.

os países deixaram de possuir controle sobre a emissão de moeda própria, algo capaz de produzir grandes repercussões nos orçamentos nacionais e nas balanças comerciais e, por conseguinte, intensos reflexos em toda a economia de cada país.

Os Estados-membros, impossibilitados de aceder ao mercado primário para financiamento de suas dívidas, ficaram reféns do mercado secundário e, portanto, de um sistema altamente especulativo¹³³. Assim, o sistema financeiro operou uma forte elevação nas taxas de juro aplicadas aos empréstimos a países endividados, se valendo de recursos captados inclusive junto ao próprio BCE. Aos endividados e sem instrumentos de atuação, restou a ‘opção’ de: a) contratarem empréstimos a custos bem superiores (tendo como fonte os recursos do BCE, originalmente repassados pelos próprios Estados - direta ou indiretamente) e b) comprometerem-se com a ortodoxa doutrina alemã de estancar desequilíbrios orçamentais (e também as possibilidades de crescimento econômico).

Esta fragilidade em que se encontram os países endividados foi bem captada pelo governo alemão durante os desdobramentos da atual crise das dívidas soberanas e tem servido como estratégia de dominação por trás das decisões da Chanceler Merkel¹³⁴, incluindo o próprio Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança.

O novo tratado visa retomar um tema caro ao PEC, qual seja, o equilíbrio orçamental. Após as frustradas experiências anteriores (quando França e Alemanha – duas das principais economias da zona – descumpriram o acordado), por meio do TCEG buscase o comprometimento dos países para que insiram normas em nível constitucional (ou equivalente) com vistas ao estabelecimento de vinculação ao princípio do equilíbrio ou excedente orçamental estrutural.

No que se refere à forma de adoção, destacamos a forma pouco democrática como o instrumento foi aprovado, promovendo uma aceleração do esvaziamento das competências dos parlamentos nacionais e reforçando a tecnocracia da União. Considera-se mesmo temerária esta medida, adotada num momento em que avaliamos uma atuação

¹³³ NUNES (2013 a: 31), assim aborda a questão “O BCE tem de abandonar o esplêndido isolamento da sua independência antidemocrática e deve assumir-se como um verdadeiro banco central, com capacidade para emitir moeda destinada a financiar diretamente os investimentos da União e dos estados-membros, para adequar a taxa de câmbio do euro às necessidades conjunturais, para adquirir títulos de dívida pública no mercado primário e para ajudar os países da UE a promover uma estratégia de desenvolvimento sustentado e a prosseguir políticas públicas de combate às crises”.

¹³⁴ Nos termos apontados por BECK (2013), a chanceler alemã se utiliza da hesitação como método de dominação, através das ameaças de não auxílio: “Portanto, só existe uma coisa pior que ser esmagado pelo dinheiro alemão: não ser esmagado pelo dinheiro alemão.”

flagrantemente em nome dos interesses do grande capital financeiro, conflitando com os interesses e direitos dos cidadãos europeus.

No mérito, importante constatar que o novo pacto pretende tratar desiguais da mesma maneira, aplicando as mesmas regras contra países que possuem histórias diversas e que se encontram em circunstâncias completamente diferentes. Este caminho, que abstrai as especificidades e as deficiências existentes, tende a massificar soluções necessariamente falsas, ao menos quanto a alguns países, porque inaplicáveis a todos indistintamente. Afinal, não é razoável que o mesmo *remédio* possa curar diferentes ‘doenças’, em diferentes status.

Indo além, o TCEG abre caminho para a imposição de programas de reformas estruturais (econômicas e orçamentais) para os países que não alcançarem o enquadramento orçamental previsto por aquelas normas. Trata-se de verdadeira consagração e hegemonização da atual visão alemã sobre a condução das políticas nacionais, contra a qual já não há fortes resistências, apesar dos firmes propósitos de alguns¹³⁵.

2.3 A atualidade orçamental e as perspectivas.

A reiteração continuada dos défices orçamentais e o conseqüente acúmulo de elevadas dívidas públicas (contraídas para garantirem o equilíbrio formal), provocaram uma elevação dos gastos financeiros das dívidas, especialmente após a elevação das taxas internacionais de juro do mercado ao longo das décadas recentes. Sob o risco do inadimplemento estatal, vieram as medidas tendentes a promover o equilíbrio material entre receitas e despesas, programa que ganhou grande relevância nas duas últimas décadas.

Aos Estados passou-se a exigir uma redução dos seus demais gastos correntes (inclusive sociais), além da própria redução de investimentos, visando atender aqueles crescentes desembolsos financeiros. Estas medidas apanharam ‘desprevenidos’ alguns Estados, acostumados a não darem relevância ao tema e a, portanto, perpetuarem orçamentos desequilibrados, um fenómeno que primeiramente atingiu aos principais clientes do FMI (incluindo o Brasil) e que atualmente aparece com grande destaque nos

¹³⁵ Neste compasso, ilustrativo o manifesto contrário: FERREIRA, *et al.* (2012).

países mais fragilizados da zona do euro.

Contudo, dito desta forma, transmite-se a ideia de que as razões das crises (da atual e das anteriores) pode ser explicada majoritariamente pelos desequilíbrios orçamentais. Ou seja, que o Estado ineficiente e perdulário é a causa de todo problema. Segundo esta perspectiva, basta que os governos se comprometam com um rigoroso equilíbrio fiscal, para que se opere uma verdadeira transformação no estado das coisas.

Perante este entendimento, o equilíbrio fiscal teria agora, então, o condão de tudo resolver. A mão invisível promoveria todos os ajustes, tudo iria se resolver. Basta que (novamente) se conceda a liberdade total (e lucros substanciais) que o mercado financeiro deseja, para que uma espécie de redenção se concretize (crises? Nunca mais!).

Acreditamos que especialmente no exemplo da crise americana e dos países da zona do euro, não há como se debitar nesta conta do poder público (o desequilíbrio orçamental), a responsabilidade pela crise. Em verdade, há sim uma responsabilidade pública pela crise, mas não na esfera orçamental e sim na esfera regulatória ou, mais precisamente, no desaparecimento desta esfera no setor financeiro americano (e mundial), em um processo comandado pela doutrina neoliberal e por seus representantes políticos.

Evidenciou-se, de maneira tardiamente devastadora, que o mercado financeiro e suas instituições globalizadas possuíam vínculos muito intrincados, de um equilíbrio frágil. E, eram empresas grandes demais para que pudessem ir à bancarrota sem arrastar consigo outras tantas instituições¹³⁶. Como ‘eram grandes demais para que pudessem colapsar’, a solução encontrada pelo ‘mercado’ foi a de socializar os vultosos prejuízos incorridos. Para pagarem a conta dos jogos especulativos, foram chamados os contribuintes nacionais.

O Estado, que não era bem vindo para regular os mercados, foi imediatamente convidado para se solidarizar e socorrer o grande capital. Assim, o tesouro americano “estatizou” grandes empresas (ao menos, a parte podre delas). Ainda assim, grande parte da doutrina neoliberal (ou ultraliberal) não capitula¹³⁷. Huerta de Soto, por exemplo, seguiu argumentando que o correto seria a não intervenção estatal, deixando com que o mercado produzisse os expurgos necessários, algo que traria a retomada e recuperação do sistema. E mais, o autor atribui as dificuldades de recuperação da economia como sendo exatamente

¹³⁶ CAMPELO JR. (2014, 16).

¹³⁷ BAGUS (2011: 208), continua a apostar na desregulamentação, na privatização e na abertura dos mercados aos empresários como solução para a crise.

consequências do socorro promovido pelos Estados¹³⁸.

No ambiente europeu, diante deste cenário, as reações foram as mesmas. Implicaram em massivo aporte de recursos públicos nas instituições financeiras, além do fornecimento de fabulosas garantias de dívidas contraídas pelo sistema. Foram bilhões de euros vertidos para diminuir o efeito da ‘hecatombe’ no sistema financeiro. Neste contexto, é latente o enfraquecimento fiscal dos Estados da zona do euro¹³⁹, que já enfrentavam barreiras ao crescimento e dificuldades em suas balanças comerciais (especialmente Espanha, França, Itália, Portugal e Grécia¹⁴⁰).

Importante frisar que as razões deste descompasso não residem nos défices públicos, antes são decorrentes de uma sobrevalorização cambial, dado o fator de conversão entre o valor das antigas moedas europeias e o euro criado, além da própria evolução do euro em relação às outras divisas internacionais. Assim, este desequilíbrio comercial foi acelerado (ou mesmo criado) muito em função deste perturbador efeito cambial.

Evidentemente, foram os primeiros a capitularem os países onde a situação era mais grave. Afinal, não houve malabarismo que sustentasse a situação, especialmente com as medidas de ajustes adotadas pelos mecanismos de ajuda a estes países endividados. Sim, não há dinheiro público para tudo. É inquestionável.

Contudo, a solução adotada (amplos e generalizados cortes de gastos públicos), em alguma ou em grande medida, implica na subtração ou precarização de direitos sociais outrora constituídos. Em momentos de crise de emprego e renda, além de repercutirem mais severamente nos tecidos sociais mais baixos e justamente mais susceptíveis à (des)proteção do Estado, amplificam os efeitos nefastos da crise econômica, promovendo/potencializando espirais recessivas. Neste sentido, muitos estudos apontam

¹³⁸ SOTO, em prefácio a BAGUS (2011: 20).

¹³⁹ Com efeito, as finanças públicas de diversas nações europeias foram fragilizadas para fazer face ao contingenciamento da crise. Analisamos o comportamento das dívidas soberanas dos países da UE em dois momentos distintos: 2007 (antes de instalada a crise americana) e 2011. Observamos que todos os países (a exceção de Suécia e Bulgária) tiveram o crescimento relativo de suas dívidas. Entre 2007 e 2011, a UE (considerados os 27 países) teve o conjunto das dívidas evoluindo de 59% para 82,5% dos PIB, ou seja, um incremento de 40%. Cfr. tabelas construídas sobre saldos de balanças comerciais e dívidas públicas x PIB (vide o anexo II).

¹⁴⁰ Cfr. CAMPELO JR. (2014: 35), a Alemanha possui o principal superávit comercial europeu, na ordem de 1,359 bilhões de euros (cálculo com base em valores acumulados entre 1997 a 2011). Este saldo positivo equivale ao saldo negativo do conjunto dos países com maiores défices (Reino Unido, Espanha, Grécia e Portugal), no mesmo intervalo considerado (vide o anexo II).

que o simples corte em gastos públicos não é necessariamente uma saída adequada, nem para os cidadãos, nem para o mercado.

2.3.1 As funções não desempenhadas pelo orçamento europeu e as perspectivas.

As dotações para pagamento da União têm valores relativos que alcançaram o pico em 1999, quando representaram 1,26% do respectivo PNB. Desde então, a tendência de crescimento se inverteu e o orçamento passou a ser sucessivamente reduzido. Para o último exercício (2013), as dotações de pagamento foram previstas em apenas 0,94% do RNB (com a margem disponível alcançariam o máximo de 1,24%).

Considerando estes números, vê-se que ele não possui uma função estabilizadora da atividade econômica (não haveria recursos para iniciativas nesta área, que demandariam recursos de volumes substancialmente superiores¹⁴¹). Esta debilidade expõe, desde já, uma fragilidade da União, que centralizou a política econômica e monetária, retirando-a do âmbito dos países-membros, sem transferir plenamente suas prerrogativas para o âmbito da União.

Por outro lado, a despeito das supracitadas questões de distribuição de prosperidade e riqueza ao longo dos territórios dos integrantes da União Europeia, o orçamento comunitário também não reflete uma ênfase em buscar efetiva coesão interna. Afinal, temos um valor exageradamente parcimonioso e absolutamente desprezioso em relação a possuir uma séria função redistributiva¹⁴², ainda que seja possível mencionar políticas de tal matiz.

Assim, a construção europeia - uma arquitetura inusitada - é a de um gigante econômico (mesmo em tempos de crise) e com amplas ferramentas para exercer o primado do Direito da União¹⁴³ sobre os Estados-membros¹⁴⁴. Contudo, trata-se de uma União, ainda assim, fragilizada pelas dificuldades inerentes à coordenação política e também pelo desprovimento de elementos materiais (financeiros) para implementação de diversos de seus projetos e programas. Necessário também recordar que a União Europeia possui atribuições notadamente complementares (e subsidiárias) em relação aos Estados Nacionais que a compõem (nos termos dos tratados, ela somente se ocupa das

¹⁴¹ No mesmo sentido, PORTO (2009: 511-518), que aborda a dimensão do orçamento da UE.

¹⁴² Cfr. Manuel PORTO (2006: 16-17).

¹⁴³ Cfr. QUADROS (2013: 507 ss).

¹⁴⁴ Segundo SILVA (2010: 12), a tarefa de europeizar seus ordenamentos e suas políticas cabe aos próprios Estados-membros.

competências originais dos Estados na medida em que estas lhe são por eles atribuídas).

Exemplificamos a questão com a condução da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação policial e judiciária em matéria penal (JAI). Trata-se de dois pilares concebidos na mesma altura em que o Tratado de Maastricht tratou da criação da União Económica e Monetária. Enquanto a UEM previu etapas que foram seguidas e implementadas, culminando com a moeda única e o Banco Central Europeu em 1999, seguiram-se tratados versando sobre os dois pilares citados, mas que pouco fizeram a União avançar neste tema.

A pequena dimensão destas políticas no contexto da União e dos países marcou a vigência daquela estrutura, algo que não nos permitiria identificá-las como verdadeiros pilares da construção europeia. Em verdade, as medidas implementadas tiveram abordagem circunstancial, esparsa e sem grande relevância para os desígnios europeus, nem de longe comparáveis aos efeitos das medidas no âmbito das finanças (UEM). Além disto, esta tímida atuação nestes âmbitos também é percebida pela irrisória dimensão orçamental ocupada por estas políticas.

Dentre os entraves à evolução daqueles pilares, falava-se do método decisório intergovernamental reservado a estes. No primeiro caso, requerendo-se inclusive, em grande parte, decisões por unanimidade, o que se afigura de difícil implementação, especialmente em um universo de 28 nações¹⁴⁵. Posteriormente, até houve mudanças, como o Tratado de Amsterdã, que possibilitaram formas de cooperação mais estreitas entre alguns Estados-membros (as cooperações reforçadas) e também alargaram o procedimento de co-decisão, bem como a votação por maioria qualificada.

Na sequência, mudanças operadas pelo Tratado de Nice se restringiram à composição da Comissão, ponderação dos votos no Conselho e novo alargamento dos casos de votação por maioria qualificada. Por fim, foi firmado o Tratado de Lisboa, que findou esta estrutura de pilares, alterando o modo de funcionamento das instituições europeias, incluindo medidas para legislarem e tomarem medidas em novos domínios políticos, visando melhorar o processo decisório.

Falamos daquelas políticas, mas também poderíamos tratar das questões sociais, estas ainda mais relevantes após a crise de 2008. Assim, a despeito dos graves problemas

¹⁴⁵ ZILLER (2010: 135-136), lembra, no entanto, que as dificuldades decisórias da UE não se manifestam em função dos recentes alargamentos, mas principalmente dos Estados do 1º alargamento e com os fundadores.

financeiros (enfrentados por grande parte) e do agravamento da vulnerabilidade de parcelas dos extratos sociais daqueles países mais afetados pela crise, a União Europeia continua a dar de ombros, relegando a questão aos governos dos respectivos Estados. Aqui, o conceito de cidadania europeia ganha contornos absolutamente porosos, onde o cidadão não encontra respostas na União para o enfrentamento dos atuais problemas.

Por outro lado, o mesmo cidadão pode observar uma reação muito distinta dos órgãos europeus e dos Estados-Membros quando da relação destes com o sistema financeiro. Entre 2008 e 2011, foram autorizados auxílios ao setor financeiro num montante superior a € 5 bilhões (equivalentes a impressionantes 40,3% do PIB da UE¹⁴⁶). Deste montante, € 1,6 bilhões (12,8% do PIB da UE) foram utilizados. Portanto, há aqui um tratamento muito desigual, fruto de um comportamento técnico e politicamente bastante questionável, mas que se sustenta em face do poder representante dos interesses do grande capital financeiro e da desarticulação dos países e setores sociais e econômicos mais prejudicados.

2.3.2 Perspectivas orçamentais brasileiras.

A despeito de integrarem uma das principais economias planetárias (em termos absolutos, entre as 10 maiores), até 2009 brasileiros possuíam renda per capita inferiores à média mundial¹⁴⁷ (somente nesta década é que o país superou a média global). Em termos relativos, o país se situou em 60º, dentre 191 países. Na melhor média alcançada pelo país (em 2011), o índice representava meros 29% da média obtida pelos países OCDE.

Ao pensarmos em quantidade/qualidade de vida, verificamos que os indicadores brasileiros são comparativamente até piores. Em termos de expectativa de vida, por exemplo, o Brasil alcançou média geral de 73,35 anos em 2011, ficando na posição 98º dentre 196 países¹⁴⁸. Considerando o IDH do país, um indicador mais amplo, observa-se que ele registrou o valor de 0,730 em 2012, número que o coloca em 85º dentre ranking de 186 países.

¹⁴⁶ Segundo o Relatório da COMISSÃO EUROPEIA, *COM (2012) 778 final*, somente em 2008 o montante autorizado de auxílios aprovados foi de € 3,394 mil milhões (equivalentes a 27,7% do PIB europeu), mormente em garantias de obrigações e depósitos dos bancos.

¹⁴⁷ Segundo dados do Banco Mundial, a renda per capita brasileira estava em US\$ 8.373 anuais, contra uma média mundial de US\$ 8.628 (vide o anexo VI).

¹⁴⁸ A expectativa de vida ainda é um indicador relevante. Comparativamente, este índice está 4% acima da média mundial, mas 9% abaixo da União Europeia (vide o anexo I).

Registramos, ainda, que são valores médios para o país. Porém, como já enunciamos, no país há discrepâncias mesmo muito grandes, registrando-se estados e municípios bem desenvolvidos e outros em condição bem precária¹⁴⁹. Ademais, se a isto somarmos a péssima distribuição de renda ainda vigente, observaremos que expressivas parcelas da população brasileira apresentam indicadores ainda bem piores, que as colocam próximas das piores condições de vida no planeta.

Nesta medida, acesso a itens muito elementares em países já devidamente estruturados ainda é um desafio para muitos brasileiros. Podemos registrar, por exemplo, que há 10 anos foi desenvolvido um programa objetivando ampliar a rede de distribuição de energia elétrica, um processo ainda em curso. Neste período, a energia elétrica finalmente passou a contemplar uma relevante parte das populações de zonas rurais e de localidades de baixa renda, contabilizando 15 milhões de novos usuários com acesso à rede¹⁵⁰. Ainda assim, ela não chegou a todos, especialmente nas zonas rurais.

Ao analisarmos os indicadores de acesso à água encanada, veremos que a situação é mais precária. Em 2010, a rede chegava a praticamente todos os municípios, mas só beneficiava entre 66% (região Norte) e 95% (regiões Sul e Sudeste) da população das áreas urbanas. No meio rural, de acordo com as mesmas estatísticas, estes indicadores variaram em 2010 entre 15% (região Centro-Oeste) ao máximo de 35% (região Nordeste¹⁵¹).

Contudo, se formos observar o acesso à rede de esgotos, veremos que os números são ainda mais alarmantes. Em 2008, em quatro das cinco regiões do país, menos da metade dos domicílios estava ligada a redes de esgotos (média nacional de apenas 44%, variando de 4% na região Norte a 70% na região Sudeste)¹⁵². Ou seja, apesar da sensível melhoria recente em diversos indicadores, trata-se de uma sociedade que ainda terá um longo trilhar para alcançar indicadores minimamente confortáveis aos seus cidadãos.

Vimos que alguns primeiros passos foram dados na última década e que eles começam a provocar evoluções positivas, como os números de redução da miséria. Portanto, já não retratamos uma realidade que se encontre estagnada, como ocorria nas

¹⁴⁹ Convive-se com uma realidade de municípios com IDH muito díspares. Assim é que em 2010 o município de São Caetano do Sul (SP) registrou IDH 0,862, enquanto que Melgaço (PA) registrou IDH 0,418. Ou seja, falamos de uma amplitude de IDH que equivaleria, em termos mundiais, de uma posição de 30º (próximo ao valor no Reino Unido) a 170º (próximo da realidade do Sudão). Fonte: dados do Atlas Brasil 2013 (realização PNUD/IPEA).

¹⁵⁰ Cfr. MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA (2013).

¹⁵¹ Conforme dados do Censo IBGE 2010. Cfr. PORTAL R7 (2011).

¹⁵² Cfr. dados em IBGE (2011).

décadas anteriores. Ainda assim, o Brasil permanece sendo um país com graves problemas sociais a enfrentar, pois ainda é um país com fortes desigualdades: seja na condição socioeconômica dos estados da federação, seja considerando as variações intrarregionais, seja tratando das desigualdades entre as camadas sociais.

E estas desigualdades (associadas a uma aparente insatisfação/revolta subjacente) parecem contribuir fortemente para uma deterioração da segurança pública no país. Vive-se uma manifesta crise de violência urbana – um gravíssimo aspecto do cotidiano nacional, que repercute demasiado negativamente em todos os indicadores de bem estar social.

Trata-se de um fenômeno contra o qual o Estado não encontrou meios repressivos adequados para enfrentá-lo (há anos, fala-se de crises no sistema policial e prisional). Como não poderia deixar de ser, o sistema penal não encontrou as devidas respostas para o problema, até porque as respostas não estão exclusivamente neste caminho. Alternativamente, há que antes pensar nas respostas a serem contempladas por políticas públicas que ataquem verdadeiramente e primordialmente as causas efetivas.

No que se refere à produção nacional, é preciso também um olhar mais atento perante o recente otimismo para com o desenvolvimento em curso. É verdade que houve um ótimo desempenho durante os primeiros anos da crise americana (especialmente em 2008 e 2010, com crescimento do PIB de respectivamente 5,2% e 7,5%, fato que foi bem captado pela mídia internacional). Contudo, não se trata de valores sustentáveis em médio prazo.

Em verdade, houve uma forte expansão do mercado interno, que ainda pode crescer consideravelmente (quando novas parcelas da sociedade obtiverem aumento real de renda e acesso efetivo ao mercado – especialmente mediante políticas distributivas da renda). Ainda assim, persistem restrições consistentes a um avanço mais acelerado, seja em termos de mão de obra qualificada, seja em termos de investimentos públicos e privados em produção de energia e aparelhos de infraestrutura pública.

Ademais, no plano internacional, trata-se de um país que ainda concentra sua atuação em produtos e serviços de baixo ou médio valor agregado. Nesta medida, a despeito de se destacar em algumas atividades que envolvem conhecimento de ponta, pesquisa e alta tecnologia (setores que produzem maior valor agregado), o país ainda enfrentará desafios muito severos no que de refere a poder competir internacionalmente num leque mais amplo destas atividades. Ou seja, não será um caminho fácil.

Dentre as restrições ao desenvolvimento citadas, algumas delas dependerão de: acentuada melhoria na educação básica (incluindo aumento substancial nos recursos orçamentais); fortes investimentos em infraestrutura (idem); políticas compensatórias (idem). Ou seja, todas elas implicam na destinação de maiores recursos para estas áreas. Para tanto, sob a perspectiva do gasto público, sem desprezar os necessários ganhos de eficiência da máquina pública, há dois caminhos que podem ser trilhados, inclusive em simultâneo: aumento da carga tributária e/ou redistribuição interna do orçamento (por exemplo: menores gastos financeiros, militares, etc.).

Aliás, no que se refere a este ponto cabe fazermos algumas ressalvas, ponderando a questão não apenas em termos de carga tributária bruta, mas também inserindo análise comparativa que pondere outros dois elementos: a carga tributária líquida (deduzidas as transferências públicas e subsídios) e esta carga líquida após a dedução de juros pagos.

Sob estas outras perspectivas, conforme cálculos do IPEA, ao contrário do que o senso comum imagina, a carga tributária brasileira não se encontra entre as maiores do mundo. Tomando como base 2008 - um ano em que a carga tributária atingiu um pico (nos anos imediatamente anteriores e seguintes os números são relativamente próximos disto), enquanto a carga bruta esteve em 35,8%, a carga líquida cai para 20,5% e, deduzidos os juros pagos, os valores recuam a meros 14,9%¹⁵³.

Assim, enquanto a carga bruta encontra-se apenas um pouco abaixo da média das principais economias mundiais, a carga líquida já está entre as mais baixas. Após dedução dos juros (dentro da amostra considerada, o Brasil é quem destina maior parcela do PIB a estes gastos), os valores finais são os mais baixos em termos absolutos e os segundos em termos relativos (ligeiramente superiores aos da Grécia)¹⁵⁴.

Este último número (carga líquida, deduzidos os juros) é que representa a efetiva receita tributária à disposição dos governos para ser utilizada na prestação dos serviços públicos. No caso brasileiro, percebe-se que, em termos relativos, estes valores encontram-se mesmo muito abaixo dos valores praticados nos países OCDE. Contudo, considerando os valores absolutos, em face da baixíssima produtividade da economia brasileira (baixo

¹⁵³ Estes números podem ser utilizados visando evidenciar coisas distintas: por um lado, comparando com a realidade internacional, estes valores estão bem abaixo dos praticados nos países OCDE, ainda que sejam superiores aos de alguns dos países emergentes. Por outro, se a comparação se der apenas no âmbito brasileiro, considerando a evolução dos últimos anos, ver-se-á que a carga líquida saltou de 11,3% em 2000 para 14,9% em 2008. IPEA (2009).

¹⁵⁴ Segundo dados do IPEA. In LACOMBE (coord.); TEIXEIRA (2009).

PIB per capita) quando comparada a países OCDE, a distância entre os valores praticados é absurda, ou seja, conclui-se que os governos brasileiros trabalham com recursos comparativamente bem exíguos.

Assim, constitui um grande desafio a prestação de serviços públicos qualificados com os recursos efetivamente à disposição do poder público. Nesta medida, visando compensar um grande débito estrutural existente, entendemos que o esforço orçamental a ser produzido pelo país nos próximos anos tem de ser bem maior que o esforço feito no passado e mesmo maior que o atual.

Assim mesmo, sem que o país tenha a pretensão de oferecer serviços públicos qualitativamente compatíveis com os proporcionados por países OCDE, mas com mera expectativa de recuperar parte da distância que o separa das comunidades mais prósperas, ou seja, ir reduzindo paulatinamente seus défices estruturais. Ou seja, havendo a pretensão de alcançar um nível de bem estar social referenciado ao encontrado em países OCDE, será preciso investir muito mais (e por muito tempo) em novos bens e serviços públicos.

Somente após uma adoção de tais medidas (e desde que se tenha ainda uma especial atenção para com a eficiência dos gastos), após sucessivos anos de investimentos públicos, é que poderá se vislumbrar uma tendência de que o Estado brasileiro possa colocar à disposição dos seus cidadãos, serviços públicos minimamente compatíveis com os atualmente ofertados por países OCDE.

3. A execução orçamental no Brasil e UE.

Como vimos anteriormente, a União Europeia não possui uma estrutura arrecadatória própria, se valendo mesmo dos fiscos dos Estados-membros para a arrecadação dos tributos que lhe são próprios. Em verdade, sequer possui verdadeira autonomia orçamental, visto que criar tributos é uma iniciativa limitada à aprovação unânime pelos Estados-membros.

Inclusive por conta de sua limitação orçamental, desde sua criação, a atual União (antiga CEE) conta com uma estrutura leve, composta de alguns órgãos principais, a que se somaram moderada e paulatinamente instituições como o Banco Central (controle das políticas econômica e monetária) e o Tribunal de Justiça (harmonização dos ordenamentos). Ou seja, as prerrogativas da União dependeram sempre de acordos para que tais atividades para lá se deslocassem, para que se concentrassem no nível superior.

Assim, a maioria das políticas públicas e respectivas questões administrativas manteve-se sob domínio dos nacionais. Ou seja, praticamente todas as questões mais diretamente relacionadas à cidadania (a exemplo das questões sociais, previdenciárias, trabalhistas, cíveis, segurança pública, etc.) não contam com recursos europeus, mas com os recursos públicos dos países. É preciso recordar que são grandes as diferenças culturais, que são muito relevantes as discrepâncias socioeconômicas e que o Estado a que os cidadãos podem recorrer é o Estado nacional.

Enquanto isto, a União concentra sua atuação nas questões atinentes ao mercado, dedicando-se especialmente ao fomento de um ambiente propício ao incremento das atividades econômicas. Suas principais atividades se concentraram na liberalização da circulação de bens, serviços, pessoas e capitais, em investimentos em pesquisa e desenvolvimento e no reforço da infraestrutura necessária para a circulação dos bens produzidos, além de alguma intervenção superficial com objetivos anunciados como sendo de promoção da coesão entre os países.

Apesar dos poucos recursos orçamentais da União, sua influência na vida do cidadão europeu é muito grande, atualmente é mesmo determinante. Entendemos que isto se deve a dois fatores principais: o caráter vinculativo e harmonizador das normas europeias; e a repercussão de sua atuação na organização e liberalização dos mercados (especialmente na uniformização das regras e no fomento à concorrência).

No que se refere ao Brasil, como já tratamos anteriormente, o poder central sempre

foi fortalecido, exercendo caráter vinculativo na grande maioria das questões, algo que não suscita grandes controvérsias. Inclusive, os entes federativos, mesmo nas áreas em que têm maior autonomia, não costumam muito inovar, geralmente se limitando a reproduzir a legislação nacional.

Em termos políticos as relações parecem bem equacionadas, ainda que eventualmente se discuta um novo pacto federativo (principalmente em termos de finanças públicas). É que, curiosamente, em um país que não tem cultura de fomento à concorrência, onde se encontra tantos e tão fortes cartéis nas mais variadas atividades econômicas, se pratica uma concorrência entre estados da federação, a chamada ‘guerra fiscal’, de caráter predatório e também com efeitos que distorcem o mercado¹⁵⁵.

Diferentemente da UE, os recursos nacionais tradicionalmente estiveram concentrados nas mãos do governo central (e assim permanecem). Uma semelhança que se pode notar é com relação aos países que compõem a União Europeia, haja vista que nas últimas décadas também se verificou o crescimento do bolo orçamentário, ou seja, do volume de gastos públicos (no caso brasileiro, especialmente nos últimos 20 anos).

Isto se explica em face do crescimento das demandas apresentadas pelo próprio sistema de produção capitalista, que demandou do poder público uma construção de equipamentos públicos necessários à circulação da produção. Mas também pelo aumento das demandas do cidadão, que passou a cobrar cada vez mais do Estado a satisfação de suas necessidades, fator que interessou aos governos e governantes, que puderam fortalecer seu poder e sua capacidade de intervenção.

No caso brasileiro, a sociedade sempre depositou suas maiores expectativas (e recursos) em torno do governo central. As políticas públicas foram (e são) habitualmente pensadas neste nível de poder, tanto nos constantes regimes autoritários, quanto nas eventuais fases de democracia. Ademais, estados e municípios, em geral, são levados a dissiparem seus recursos nas despesas correntes, não havendo grandes margens orçamentais para investimentos.

Nesta medida, os investimentos definidos pelo governo federal são praticamente os

¹⁵⁵ Visando compatibilizar os interesses dos estados, há o Confaz – órgão que reúne os fiscos estaduais. Contudo, trata-se de uma articulação que não tem impedido os estados de praticarem a ‘guerra fiscal’, com disputas travadas no limite da legalidade ou, muitas das vezes, mesmo ultrapassando tais limites, sendo levadas ao STF. Atualmente, o PLC 124/2013 pretende rediscutir critérios para aprovação de incentivos e benefícios fiscais dados pelos estados. Cfr. CANÁRIO (2013).

únicos de forte impacto nas realidades da maioria dos estados e municípios, seja na área de infraestrutura (construção de usinas, portos, aeroportos, rodovias, ferrovias, etc.), seja na área educacional (expansão e interiorização das Universidades, valorização do ensino básico), seja em programas sociais (elevação do salário mínimo, construção de habitações populares, programa bolsa-família, etc.).

3.1 Os desafios estruturais da Administração e do mercado brasileiro.

Abordar todas (ou mesmo todas as principais) questões culturais nacionais que afetam a Administração representaria um desafio de entrar em um assunto muito vasto, intransponível nestas breves páginas. Por outro lado, dada a relevância do tema, não podemos nos furtar a focarmos alguns aspectos selecionados, mesmo que de forma muito breve.

Com base em certo perfil da Administração brasileira, consideramos que o bom emprego dos orçamentos públicos ainda é verdadeiramente um desafio. Assim, muito já se falou (e muito ainda se tratará) das deficiências da gestão pública, as quais geram enorme impacto no cotidiano da sociedade, não superando uma precarização dos serviços públicos e, portanto, produzindo uma deterioração na qualidade de vida da população.

Para o país, o resultado óbvio é um desenvolvimento lento e aquém das potencialidades, ou até mesmo a estagnação. A despeito de ser uma grande nação, situada em terras férteis, de clima aprazível, dotada de recursos naturais abundantes e de uma rica biodiversidade, tem-se um povo que, na sua ampla maioria, não possui boas condições de vida. A comparação com indicadores internacionais bem evidencia isto.

Assim, começaremos por abordar questões relativas à execução de políticas públicas nas áreas da saúde e educação, onde demonstraremos a precária condição da máquina administrativa nacional e passaremos a discutir aspectos que estão naturalmente muito interligados com a ineficiência da gestão, tais como: a desqualificação funcional; o coronelismo/clientelismo e o nepotismo. Contudo, nem todas as respostas serão encontradas na Administração (seja ela federal, estadual ou municipal). Em verdade, há inúmeras questões que extrapolam esta condição da máquina pública, porque são inerentes à sociedade como um todo. Assim, após analisarmos a execução compartilhada dos convênios, finalizaremos com uma abordagem de viés mais conjuntural e cultural da

gestão pública brasileira.

3.1.1 Erros de planejamento e prioridades.

Para não ficarmos muito longe de um grande exemplo dos dias atuais, trataremos de questões relacionadas à Copa do Mundo FIFA 2014, as quais ilustram adequadamente os desafios da gestão nacional com vistas à obtenção de eficiência no planejamento e na definição de prioridades.

Iniciamos por referir que se trata de um projeto que requereu planejamento em vários ciclos e que deveria ter se iniciado com uma ampla discussão sobre a adequação de sediar o evento e de canalizar o uso de recursos públicos para tal destino.

Considerando que os recursos são escassos, deveriam ser analisadas as prioridades, evitando que investimentos em projetos mais urgentes (tanto na área social, quanto em infraestrutura) deixassem de ser executados ou fossem postergados. Entretanto, na altura não houve relevantes contestações. Já em 2013, houve grandes movimentos populares com manifestações públicas contrárias aos gastos incorridos para realização do evento (havia expectativas de protestos ainda maiores durante a Copa 2014, algo que não se confirmou).

Após esta etapa, deveria ocorrer um processo que contemplasse fidedignamente uma análise criteriosa de questões como: as necessidades de intervenção pública; os custos gerais e os recursos públicos envolvidos; estudos de viabilidade econômica e retornos sociais dos investimentos a realizar; as áreas afetadas e os equipamentos públicos e privados a serem construídos/recuperados; entre outros.

Todavia, independentemente do amadurecimento da discussão, a candidatura foi lançada em 2006 e declarada vencedora em meados de 2007, sete anos antes do evento. Sendo aprovado, com metas e prazos clara e previamente definidos, caberia ao país executá-lo tempestivamente e de acordo com padrões que deveriam ser estabelecidos pelas partes, considerando a realidade vigente.

Contudo, ao comparar-se a experiência brasileira com os eventos anteriormente realizados em outros países, são muitas as críticas apontadas¹⁵⁶. Mesmo sem alongarmo-

¹⁵⁶ Destacamos as dez críticas que consideramos mais relevantes: i) maior e injustificada quantidade de sedes, aumentando o volume total de gastos (em face do incremento da quantidade de estádios e infraestrutura a construir/recuperar); ii) larga utilização, ainda que disfarçada, de recursos públicos (federais e estaduais) para realização de evento privado (ainda que de elevado apelo e aparente interesse popular); iii) gastos incorridos em volume muito superiores aos orçamentos inicialmente divulgados; iv) custos de construção superiores aos de estádios similares

nos nesta avaliação, podemos afirmar que, se não todas, muitas das críticas levantadas são assustadoramente pertinentes e evidenciam importantes aspectos da execução orçamental brasileira, reproduzidas nos diversos níveis da Administração. De fato, é muito comum que falta ou erros de planejamento gerem projetos inacabados ou que até são concluídos, mas que serão inócuos¹⁵⁷ ou terão utilização muito deficiente.

Um, dentre tantos exemplos gritantes, é o que se passa ainda atualmente com o projeto de transporte urbano para a cidade de Salvador. O processo original de construção de uma linha de metrô com 13 km remonta a 1997, sendo que em 1999 foi concluída a contratação terceirizada de sua execução. Após vários anos, modificações e consumo de vultosas quantias (superiores ao equivalente a 300 milhões de euros), o projeto permanecia inacabado e sem qualquer uso¹⁵⁸. Por ocasião da Copa, ainda assim, ele não esteve disponível e a nova previsão (de improvável cumprimento) é de que em 2017 o sistema esteja plenamente operacional¹⁵⁹.

Assim, também é lugar comum a ocorrência de atrasos, tanto decorrentes do mau planejamento, quanto de precariedades administrativas e do próprio descompromisso com a pontualidade e mesmo com os resultados finais.

em outros países (indícios de superfaturamentos); v) futura obsolescência de alguns dos estádios e equipamentos construídos para a realização da Copa; vi) baixo legado para a mobilidade urbana (possivelmente a maior expectativa pública de contrapartida aos investimentos previstos), em face da inadequação e não realização de parte dos projetos aprovados; vii) encarecimento do acesso aos estádios (outrora de grandes apelos populares) e conseqüente elitização do seu uso; viii) prejuízos decorrentes da não realização de outros projetos, em face da destinação dos recursos ao financiamento das obras da Copa; ix) riscos (efetivados) de exposição a uma propaganda negativa do país, em face da impontualidade e incompletude na execução das obras planejadas e da precariedade da segurança pública; x) entrega do comando do projeto a entidade com histórico de graves indícios de práticas ilícitas (CBF).

¹⁵⁷ Convidamos o leitor a descobrir uma infindável lista de exemplos grotescos de insucessos de obras brasileiras. Sugerimos pesquisa aleatória com os termos ‘ligam nada a lugar nenhum’ (para usarmos uma expressão nacional).

¹⁵⁸ Nem mesmo um processo de incompetência e corrupção generalizada é capaz de explicar as razões de tal situação, até porque não deveria interessar aos corruptos que a questão se tornasse tão notória (supostamente, sob a perspectiva deles, melhor seria que as coisas fossem dissimuladas).

¹⁵⁹ Na altura em que a cidade foi confirmada como sede da Copa 2014, foi prevista a ampliação do projeto, contemplando por volta de 28 km adicionais, ligando o estádio (no centro da cidade), a subúrbios e ao aeroporto. Entretanto, em 2014 (17 anos após) só resta construída metade da linha original (6,5 km). E o que é pior, sem uso. Cfr. PORTAL UOL COPA (2014).

3.1.2 A repartição de responsabilidades entre os entes federativos.

É certo que um poder central tem maiores instrumentos políticos (e, normalmente, financeiros) de reforço da coesão, de proteção de *standards* mínimos. Por outro lado, as pessoas vivem nos municípios e é a comunidade quem conhece melhor as suas próprias necessidades. Assim, outro desafio à eficiência dos programas, concerne ao seu desenho, o quanto ele respeitará as especificidades, em que medida conseguirá se adaptar às efetivas necessidades locais.

Além disto, seja atendendo pelo nome de ‘subsidiariedade’ na UE ou de ‘municipalismo’ no Brasil, um grande desafio é evitar que a descentralização opere um processo desagregador e desigualitário. Em um cenário onde poderes centrais não trabalhem um balanceamento das oportunidades e dos recursos, há uma tendência de que as pequenas comunidades sejam entregues à própria sorte. Isto deverá reforçar os aspectos positivos e negativos de cada qual, promovendo um afastamento nas condições reais da vida do cidadão.

No exemplo brasileiro das políticas de saúde, a transferência de prerrogativas, recursos e responsabilidades se deu de forma linear, sem atenção às desigualdades preexistentes¹⁶⁰. Muitos poderes públicos municipais não estavam (ainda não estão) preparados para gerir complexos programas sociais. Assim, a universalização e capilarização do sistema de saúde pública, um sistema que encontra referências elogiosas por sua concepção, é estruturado por níveis de complexidade dos procedimentos.

Por outro lado, o sistema enfrenta, além da habitual carência de recursos financeiros, grandes desafios operacionais, tanto logísticos quanto de mão de obra, especialmente nos pequenos municípios. É que é antiga a carência de profissionais de saúde (especialmente nas pequenas cidades das regiões Norte e Nordeste e do interior do país)¹⁶¹.

Evidenciados os equívocos e as dificuldades da gestão municipal, o governo

¹⁶⁰ Em verdade, foi até pior. No caso do PAB, inicialmente manteve-se um esquema de transferência de recursos para os entes federativos com base em distintos valores per capita, sem argumentos técnicos consistentes a fundamentarem as diferenças. Isto se deveu ao histórico anterior dos gastos, que foram cotizados por habitante, gerando uma repartição desproporcional, proporcionando benefícios a algumas unidades da federação, em detrimento de outras. Uma ilustração dos números a que nos referimos pode ser consultada em OLIVEIRA (2007: 111).

¹⁶¹ Em 2013 o governo federal criou um programa de contratação de médicos estrangeiros para atuação nos municípios de maior carência destes profissionais, uma iniciativa que sofreu muitas críticas (das quais discordamos profundamente), que em grande parte são relacionadas à nacionalidade cubana dos médicos contratados.

federal, de certa forma, retomou uma centralização. É, por exemplo, o que ocorreu com o PAB – Piso de Atenção Básica da Saúde. Não se verifica uma centralização da execução, mas na distribuição dos recursos e definição de diretrizes¹⁶², onde os municípios que fazem adesão às regras de distribuição dos gastos com base no modelo nacionalmente instituído recebem recursos adicionais.

No caso da saúde, os valores dos gastos públicos em 2010 (3,67% do PIB) foram assim distribuídos entre os três níveis de governo: 1,64% do PIB foram gastos federais, 0,99% estaduais e 1,04% municipais (respectivamente, 45% / 27% / 28% dos valores desembolsados). Também chama a atenção o fato de que no nível municipal, em todos os estados das regiões Norte e Nordeste, a média de gastos municipais foi inferior à média nacional, evidenciando o baixo investimento destes entes, possivelmente explicado pela baixa capacidade financeira destes e a necessidade de complementação, por via de auxílio federal.

Os valores desembolsados pelos três níveis de governo têm crescido (foram de 2,95% em 2000), contudo o nível federal foi quem menos incrementou seus investimentos em saúde, reduzindo sua participação relativa. Uma década antes, Estados e municípios gastavam em média 0,6% do PIB (cada nível responsável por 20% do total), enquanto o governo federal arcava com 60% dos investimentos.

No caso da educação, outra política pública executada nos três níveis governamentais, a participação de recursos federais destinadas aos programas da educação em 2000 são mais modestas, representando 0,79% do PIB (18% do gasto público, prioritariamente investido no ensino superior), enquanto os Estados respondem por 2,22% do PIB (50% dos investimentos - prioritariamente investidos no ensino médio e básico) e os municípios atendem por 1,42% do PIB (equivalentes a 32% do total - prioritariamente investidos no ensino básico).

Esta divisão por níveis de ensino transfere a responsabilidade pelos anos iniciais do ensino, aquele que comporta a maior quantidade de alunos, para os municípios – os entes que possuem a menor capacidade de investimento, por possuírem a menor fração da carga

¹⁶² Tomando como exemplo o PAB variável, OLIVEIRA (2007: 35), comenta a questão: “O governo federal, por ter que planejar políticas para todos os municípios, gera desenhos de políticas públicas ‘universais’, ou seja, que possam ser implementadas em qualquer município; conseqüentemente, elimina-se a possibilidade de variação local. Mais uma vez, paradoxalmente o desenho altamente descentralizado do federalismo brasileiro neutraliza um dos objetivos centrais, qual seja, o de possibilitar alternativas adequadas para cada distinta realidade local”.

tributária. Ademais, é nos municípios que restarão evidenciadas as diferenças de riquezas produzidas no país¹⁶³.

Nesta medida, esta descentralização governamental do ensino, da forma como vem sendo executada, é também responsável pela perpetuação (ou até agravamento) das desigualdades inter e intrarregionais, especialmente na base do sistema educacional nacional.

Esta é uma realidade conhecida pelo poder público brasileiro, tanto que em 1998 foram lançadas iniciativas como o FUNDEF, regulamentando o teor da Emenda Constitucional 14/96, a qual reservou 60% dos gastos com educação para o ensino fundamental, ou seja, 15% das receitas de impostos auferidas (estaduais e municipais já eram comprometidos a investir 25% de suas respectivas receitas com educação). Posteriormente, em 2007, o fundo se transformou em FUNDEB, elevando os valores mínimos relativos aos respectivos orçamentos (20% das receitas de impostos), alcançando também a educação infantil e o ensino médio.

Em ambos os casos, há previsão de complementação financeira por parte da União. Sua lógica de distribuição atende à ideia de estipular valores mínimos por aluno a serem investidos pelo poder público, garantindo transferências de recursos do fundo para fundos de educação de municípios que não alcançam estes '*mínimos existenciais*'. De fato, há forte controvérsia no estabelecimento destes valores mínimos, sendo os índices oficiais de valores mínimos por aluno considerados bem aquém do necessário a uma efetiva qualificação do ensino.

Vale ressaltar que há Estados da federação, das regiões economicamente mais precárias, que sequer dispõem dos valores mínimos definidos por aluno. Nestes casos, a União passou a efetuar uma complementação, mediante transferências de recursos para fundos estaduais e municipais de educação¹⁶⁴ (ainda assim, em valores insuficientes para a devida qualificação dos serviços). Em 2014, assim como nos anos anteriores, a União

¹⁶³ Em nível municipal, os contrastes são ainda maiores que entre os Estados da federação. Exemplificando: São Francisco do Conde (o município brasileiro mais 'rico') possui PIB per capita superior a Mônaco. Por outro lado, os mais pobres revelam índices de renda per capita inferiores aos da Índia. Cfr. IBGE (2013).

¹⁶⁴ Em 2010, a União passou a incorporar 10% dos valores invertidos ao Fundo por estados e municípios, contra 4% em 2007, em face do contido nas ADCT, em seu artigo 60, VII, d, introduzido pela Emenda Constitucional nº 53/2006. Trata-se de uma evolução positiva, contudo ainda insuficiente para promover todas as mudanças necessárias.

complementou com repasses para atingimento do valor mínimo definido¹⁶⁵.

3.1.3 Descentralização *versus* precariedade da máquina administrativa.

Como vimos, no Brasil, a intervenção federal no domínio econômico e social concentra grande parte dos recursos da Administração Pública. Em que pese a doutrina apontar efeitos positivos na centralização, via de regra ela aponta mais efeitos negativos.

A favor da centralização estão os argumentos de que haveria maior aptidão a trabalhar a harmonização das políticas e maior potencial de redução das desigualdades. Negativamente, são apontados fatores como as dificuldades em conhecer e interpretar as necessidades locais ou pontuais e adaptar as políticas públicas a elas, além dos maiores riscos de corrupção, em face da maior exposição dos decisores com poder concentrado.

Via de regra, a doutrina recomenda que a execução esteja o mais próxima possível das comunidades, uma vez que este poder seria mais sensível às necessidades específicas e, portanto, mais apto a gerir com eficiência os recursos. Além do que, os riscos de abuso de poder estariam mais difusos, enquanto que o controle social seria mais efetivo no nível mais descentralizado.

Por outro lado, no que se refere à descentralização administrativa no Brasil, identificaremos desafios a uma maior efetividade. Tal como citados por Marcos Melo alguns autores apontam fragilidades neste processo descentralizador, tais como: a baixa qualificação técnica das gestões locais; indefinição e ambiguidade na definição das competências concorrentes; maior exposição do governo local à corrupção e clientelismo; proliferação de entes administrativos no âmbito local (e conseqüente fragmentação institucional¹⁶⁶).

Outro aspecto a destacar são justamente os riscos da concessão de uma ampla autonomia formal às pequenas coletividades, que são levadas a criarem toda uma estrutura de gestão política e administrativa, por vezes desproporcional às densidades populacionais, à renda interna e à respectiva capacitação.

Entendemos que estes fatores efetivamente representam adversidades enfrentadas pela sociedade brasileira, especialmente em face de certas características formadoras da

¹⁶⁵ Em 2014 o valor mínimo por aluno foi estipulado em R\$ 2.285,57 anuais (aproximadamente € 700 anuais/aluno em março de 2014). Neste ano, recebem a complementação da União comunidades de dois estados da região Norte (Amazonas, Pará) e sete estados da região Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí).

¹⁶⁶ MELO (1993).

cultura nacional que permanecem arraigadas, como o patrimonialismo ainda presente na gestão brasileira¹⁶⁷. São aspectos presentes em toda a Administração, ou seja, em todos os níveis. Todavia, avaliamos que elas são mais evidentes nos micro, pequenos e médios municípios.

Em termos quantitativos, o país nunca teve uma relação muito alta de servidores/habitantes. Ainda assim, os gastos com pessoal chegaram a representar volumosas parcelas dos gastos públicos (especialmente nos municípios), razão que levou à edição da LC 82/95, bem sucedida em definir tetos para os gastos com pessoal nos três níveis federativos, vinculando-os com as receitas correntes líquidas do exercício (limitando-os em 60%, no caso da União)¹⁶⁸.

Na altura, especialmente entre 1995 e 2002, vendeu-se midiaticamente a errônea ideia de que a ineficiência do gasto público seria motivada por excessos no quantitativo de servidores públicos, propiciando uma reforma administrativa que teve a redução do quadro de servidores como um dos pontos centrais. Contudo, em verdade, não há excesso de servidores no poder central, pois a relação brasileira de servidores/habitantes é até bastante inferior aos valores apresentados por países OCDE¹⁶⁹. Ou seja, atacou-se o problema errado...

Ao analisarmos a máquina administrativa do governo federal, verificamos que já há algumas décadas ela, via de regra, conta com servidores mais bem remunerados, com maior grau de instrução¹⁷⁰ e majoritariamente contratados por meritocracia. Isto porque, ao menos desde o novo ordenamento (1988), os atrativos cargos públicos passaram a ser providos mediante concursos públicos de amplo acesso, que paulatinamente se tornaram

¹⁶⁷ MELO (1993) se expressa no mesmo sentido: “O relativo insucesso do projeto de mudança na gestão municipal no Brasil, que permanece essencialmente patrimonialista até o presente, guarda equivalência com o malogro do agrarismo modernizador, ao qual se filia historicamente. Este último sucumbiu face às resistências das estruturas oligárquicas do campo. O conteúdo revolucionário de um projeto de modernização dos municípios dificilmente poderia ser exagerado: ele implicaria uma revolução profunda não só na cultura política, mas também no sistema político brasileiro”.

¹⁶⁸ Estes gastos representavam em 1995 preocupantes 54,5%. Em 2013 este índice caiu para 30,4%. Cfr. MPOG (2013a: 34).

¹⁶⁹ Em 2000, a relação ‘servidores/1000 habitantes’ no Brasil foi de 5,5, um valor muito inferior aos números apresentados por europeus e americanos, mesmo quando comparado aos de Estados federados e descentralizados. GARCIA (2008: 18).

¹⁷⁰ Conforme dados do MPOG (2013 a: 82), o serviço público federal contava com 543.185 servidores ativos no poder executivo em 11/2013. Destes, 372.251 possuíam ao menos nível superior (68,5% do total), sendo 18,5% com mestrado/doutorado.

legítimos e sérios, ao menos em nível federal e de alguns Estados. Desde então, as vagas passaram a ser disputadas por trabalhadores altamente qualificados¹⁷¹, modificando o perfil do servidor público.

Contudo, no outro extremo, temos o corpo funcional de micro, pequenos e médios municípios. Via de regra, são servidores com remuneração inferior, com menor escolaridade e em maior medida contratados sem o devido respeito à meritocracia. É que além do amplo contingente de livres nomeações, há demasiada contratação direta por meio de processos simplificados (com critérios de seleção pouco objetivos), além da ocorrência relativamente frequente de contratação mediante concursos públicos direcionados e ilegítimos.

Nestas Administrações, não haverá competência para seguir e reproduzir as regras dos programas, nem discernimento suficiente para adaptar os programas pensados nacionalmente à realidade local. Alternativamente, a inventividade brasileira estará mais a serviço da burla às normas e aos controles, que à eficiência dos programas. Nesta medida, atingir os objetivos e as metas definidas será pouco provável.

Além dos desafios mais propriamente operacionais, relacionados com qualificação e independência funcional (e, portanto, eficiência da gestão), há sérias fragilidades nos processos de representação política, o que promove graves distorções na busca do melhor interesse público. Via de regra, nos estados mais pobres, as administrações municipais sequer são geridas por quadros políticos próprios, pois eles vêm de outras localidades e não aparentam ter grande compromisso com o desenvolvimento destas comunidades¹⁷². É que muitas das vezes, a grande motivação política dos que se dirigem às pequenas localidades - carentes de recursos e de boa gestão - reside exatamente em locupletarem-se com recursos do erário municipal.

Cabe recordar que uma parte destas municipalidades é amplamente formada por uma população de baixa renda e de baixo nível de instrução formal (e tradicionalmente

¹⁷¹ Por outro lado, necessário fazer um destaque negativo para um fato muito contraditório, na contramão deste processo de qualificação do serviço público: 20,5% dos cargos de chefias, providos mediante livre nomeação, são ocupados por pessoas que sequer possuem nível superior. MPOG (2013a: 173).

¹⁷² A legislação eleitoral não exige que o candidato resida no município, basta que tenha mero domicílio eleitoral. Em expressiva parcela dos casos, candidatos eleitos a cargos de prefeitos de micro e pequenas cidades lá não residem, pois residem nas maiores cidades (ou na capital do Estado). A situação até motivou o PL 3213/12 (ainda em tramitação), que pretende vincular o prefeito a residir no município que administra.

inapta a insurgir-se contra esta realidade). Diante deste cenário, ainda não se mostrou viável o preenchimento do quadro administrativo local por meio de uma gestão profissional.

Ademais os poucos que verdadeiramente são beneficiários desta condição precária da população e da máquina municipal são justamente os detentores do poder econômico e político, os mesmos que não possuem efetivo interesse em mudanças nesta realidade. Assim, estimula-se um ciclo vicioso de estagnação das relações sociais e da economia e de reprodução de uma cultura clientelista, que perpetua a dependência da população perante este poder político. Muito presente na cultura nacional, especialmente na região Nordeste, ainda marcada pelo coronelismo, esta característica representa justamente o obstáculo a transpor.

Ocorre que estes beneficiários (mandatários), justamente valendo-se da miséria e da desinformação alheia, constroem uma rede de ‘clientes’, incentivando a distribuição irregular de uma parcela dos recursos públicos, seja beneficiando diretamente grupos de fornecedores e agentes públicos (através de fraudes, desvios, superfaturamentos, etc.), seja cooptando estratos da sociedade, seja distribuindo migalhas. Em contrapartida, desviarão para si uma parcela ainda maior destes recursos.

Adicionalmente, registramos que esta atuação estará penalizando duplamente a comunidade, visto que tendem a aplicar os recursos drenados em locais diversos e distantes das respectivas municipalidades, visando ocultarem-se do olhar e da fiscalização pública.

3.1.4 O dilema dos convênios.

Como seria de se esperar, os grandes projetos estão todos concentrados no orçamento federal. Contudo, no caso brasileiro, não apenas estes, mas também os pequenos projetos (sob a perspectiva nacional) são executados com recursos federais. Sendo assim, além das citadas transferências obrigatórias, onde os recursos são transferidos diretamente para estados e municípios, há os programas que são pensados e projetados no nível federal, mas executados de forma partilhada com estados e municípios (especialmente nas ações realizadas em pequenos e médios municípios, onde o governo federal não possui representação direta).

Estas transferências voluntárias têm uma certa relevância orçamental, especialmente nos municípios menores. Conforme dados do SICONV, foram realizadas

(mediante convênios, termos de parceria e contratos de repasse) cerca de 8.500 transferências voluntárias a municípios em 2013, movimentando em torno de R\$ 4,7 bilhões¹⁷³. Via de regra, são parcerias entre o governo federal e os entes federativos que aderem às condicionalidades dos programas nacionalmente definidos. Nestes acordos, uma (maior) parte dos recursos é federal, uma (menor) parte é do respectivo ente.

Entendemos que ocorre um equívoco estratégico, que consiste no fato de que estes projetos (que podem ter grande impacto no nível local) deveriam ser pensados e definidos de forma menos centralizada, respeitando-se as especificidades. Afinal, os munícipes estão, teoricamente, mais aptos a conhecerem e definirem suas prioridades e a encontrarem as melhores formas de se organizarem para enfrentamento destas questões.

Uma expressiva parcela deste tipo de desembolsos federais se dá com base em programas (especialmente na área de investimentos) que dependem de certas iniciativas dos entes federativos, visando que sejam evidenciadas as demandas existentes, juntamente com as propostas (detalhamento de projetos) para seu encaminhamento. Ocorre que, mais uma vez, estará presente a barreira da precariedade administrativa, especialmente nos pequenos entes federativos, que oportunizará outra distorção, desta feita com relação à distribuição dos recursos entre as regiões e os municípios.

Como já referimos, além dos poucos recursos financeiros internos e da baixa atratividade ao capital, estas pequenas comunidades, via de regra, são formadas por uma máquina com recursos humanos pouco habilitados a ‘concorrer’ com outras mais tecnicamente desenvolvidas pela obtenção de recursos dos orçamentos federal e estadual. Quanto maiores as deficiências, menor a capacidade de atrair licitamente os recursos. E, dadas as circunstâncias encontradas, incluindo a baixa proatividade, uma parte dos municípios não consegue acesso regular a alguns dos programas. Nesta medida, a precariedade administrativa contribuirá para o distanciamento entre as realidades.

Em ambientes onde não predomine a melhor técnica ou a política na sua acepção mais nobre (disputa entre interesses públicos legítimos), há tendência para que a pressão exercida por certos interesses privados se sobreponha. Ao menos no passado, o tráfico de influência era um fator decisivo na alocação e distribuição dos recursos, o que reforçava uma prática de intermediação entre os agentes destes poderes públicos (união e municípios) mediante corrupção e subornos. E, neste cenário, também não haverá

¹⁷³

MPOG (2013b).

otimização do gasto público.

Assim, mesmo considerando uma redução (ou quem sabe, eliminação destes tipos de barreiras), fazer com que os recursos cheguem adequada e plenamente em todos os pontos do território nacional é uma outra especial dificuldade. Este aspecto assume relevância ao considerarmos que muitos municípios tem no ingresso de recursos recebidos destas transferências uma expressiva parcela de seus orçamentos.

Reside aqui, portanto, um dilema atinente à gestão brasileira. Ao transferir recursos para tais comunidades, há que considerar um relevante desperdício em face da ineficiência do gasto, pois a parcela do que estiver sendo efetivamente aplicado no município e segundo o interesse público, restará significativamente prejudicada em termos quantitativos, pelo que já fora ilicitamente subtraído. Ademais, haverá também prejuízos qualitativos, posto que a própria construção desta rede de corrupção impede/dificulta o acesso de quadros técnicos qualificados ao centro decisório de execução das políticas públicas. Assim, serão espaços caracterizados por uma execução orçamental pouco esmerada e necessariamente ineficiente, quando não flagrantemente recheada de ilicitudes.

Em contrapartida, ao não transferi-los, se produzirá maior prejuízo à respectiva população, especialmente sobre os estratos sociais mais carenciados, que mais dependem dos serviços públicos. De fato, estes municípios contarão com poucos recursos, porque tratamos de municípios com economia precária, que possuem atividade econômica incipiente (agricultura de subsistência, comércio local e informal, serviços públicos mais elementares, mão de obra desqualificada, dificuldades de acesso/escoamento da produção). Ou seja, haverá poucos atrativos para investimentos privados. Serão locais, portanto, de lento progresso socioeconômico.

Nestes ambientes, se não houver investimento público (do poder político central/regional) capaz de subverter esta realidade, aquelas comunidades restarão estagnadas e tendencialmente isoladas, prejudicando a si, mas também ao todo. Assim, em face do interesse público 'geral' de que seja reduzida a precariedade das gestões, criar instrumentos que auxiliem na profissionalização delas é algo a ser valorizado e incentivado por meio de programas dos diversos níveis governamentais, mas também por iniciativas particulares e privadas.

3.1.5 Aspectos conjunturais e seus impactos na gestão.

Ao tratarmos de deficiências no serviço público, comentamos aspectos característicos desta precariedade de funcionamento das Administrações, tais como o personalismo, o patrimonialismo, o coronelismo e o nepotismo. Contudo, não nos parece adequado debitar toda a responsabilidade pelas condições adversas do Brasil ao funcionamento do serviço público, pois entendemos que ele não distoa relevantemente da eficiência e da produtividade encontrada no mercado nacional. Senão, vejamos.

O Brasil tem maior tradição no setor primário da economia, sendo um grande produtor das principais *comodities* agrícolas e a preços muito competitivos. Por sua vez, os produtos acabados brasileiros são pouco competitivos, porque são caros (os preços são geralmente mais altos que os praticados internacionalmente) e de qualidade duvidosa (a indústria automotiva é um bom exemplo).

O setor produtivo brasileiro habitualmente argumenta (justificadamente) os efeitos negativos da elevação da carga tributária nas últimas décadas, fato que já foi registrado no presente texto. Contudo, há outros elementos que aumentam os custos de produção, os quais certamente representam obstáculos à competitividade internacional, tais como: custos financeiros (considerando a baixa taxa de poupança em um mercado com elevadíssimas taxas de juro, o custo do capital de giro é muito alto); logística (deficiências generalizadas na infraestrutura de portos, aeroportos, ferrovias, hidrovias, estradas); elevados custos de eletricidade (apesar de uma matriz que utiliza a produção hidroelétrica como 2/3 do total).

Contudo, o elemento mais destacado pela indústria brasileira é o baixo nível de instrução de seus contratados, a má formação profissional¹⁷⁴. Em face destes aspectos, a produtividade industrial cresce a ritmo lento, perdendo espaço no mercado interno e internacional e tornando a produção nacional ainda menos competitiva. Estes fatores evidentemente reverberarão em toda a cadeia produtiva, de todos os setores.

Por outro lado, é fato que alguns dos custos produtivos são mais altos (é possível identificar outros custos que sejam mais baixos?), contudo as margens de lucro são outro elemento importante na formação dos preços finais. Tradicionalmente, o mercado trabalha com margens maiores, por vezes muito superiores às praticadas internacionalmente, o que também repercute bastante nos preços finais praticados¹⁷⁵.

¹⁷⁴ PORTAL DA INDÚSTRIA (2013).

¹⁷⁵ A título ilustrativo, vide PORTAL WEBMOTORS (2011).

Via de regra, a doutrina aponta que tais questões estão associadas a distorções do mercado, tais como monopólios e oligopólios (com ou sem formação de cartéis). De fato, isto explica uma parte da realidade, mas não toda ela. Até porque há setores com um elevado número de concorrentes e que, ainda assim, repetem o fenômeno. Entendemos, portanto, que há questões culturais que devem ser consideradas a porem em cheque a doutrina do equilíbrio do mercado. Acreditamos que ele não é formado por um conjunto de atores que agem a todo instante com racionalidade e uniformidade. Entretanto, são questões pouco exploradas (mas que infelizmente também aqui não serão).

Ademais, registramos outro aspecto cultural brasileiro com impacto direto: a informalidade. Ela tanto está presente nas relações sociais e nos pequenos negócios, quanto influencia fortemente as demais relações, inclusive os contratos públicos. Afinal, o conjunto de características da sociedade e do mercado também afetará o funcionamento do serviço público. Mesmo nas situações que não envolvam corrupção, não será incomum que as decisões por contratações ocorram em ambiente e momentos diversos daqueles que constam dos processos formais.

Após comentarmos sucintamente estes aspectos, sintetizaremos alguns de seus efeitos mais evidentes. Em primeiro lugar, no que se refere à execução dos gastos, registremos que a mera utilização do orçamento disponível já é, por si só, um desafio. Isto porque, considerados os entraves à gestão, não raros são os exercícios em que parcelas consideráveis das despesas autorizadas não são empregadas¹⁷⁶. Entre outras situações e explicações, há aquelas em que a gestão não conseguiu tempestivamente lograr êxito nas contratações ou que, por razões diversas, a execução dos contratos foi interrompida.

Considerando-se a pouca atenção dada ao planejamento, o desleixo e imprecisão dos mesmos, um segundo aspecto a destacar é o descumprimento de prazos, tanto os prazos diretamente sob a responsabilidade do poder público (incluindo os entraves burocráticos em razão da obtenção de licenciamentos), quanto os prazos relativos à

¹⁷⁶ O Poder Executivo é dotado de grande flexibilidade na definição das prioridades, uma vez que orçamento brasileiro não é impositivo, mas meramente autorizativo. Por outro lado, tramitam propostas de emendas constitucionais que torna obrigatória a execução orçamental de emendas parlamentares individuais. A LDO 2014 foi aprovada contendo dispositivo neste sentido: “Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal”.

execução dos serviços por particulares contratados por ele, incluídos os ‘imprevistos’ (a exemplo dos problemas enfrentados com a Usina de Belo Monte e com as usinas eólicas contratadas pela CHESF). Assim, são muito comuns os atrasos executórios, os quais estouram os cronogramas, prejudicam enormemente a eficiência dos programas e ainda geram relevantes custos adicionais, tanto administrativos, quanto financeiros.

3.2 O funcionamento das instituições europeias.

Já tratamos das dificuldades enfrentadas pelos Estados-membros da União em torno da elaboração do orçamento europeu, tanto sobre o aspecto político e processual, quanto sobre algumas questões de mérito (as barreiras à criação de fontes tributárias europeias, a inexpressividade do seu volume global, a iniquidade contributiva, as disputas pela distribuição dos benefícios alocativos, os programas mantidos e os não instituídos com recursos europeus).

Em se tratando de execução orçamental, a questão apresenta menores desafios que os anteriormente identificados. Ainda assim, apesar de haver uma unidade de comando em torno da Comissão, havemos de considerar uma complexidade em razão de a execução das despesas do orçamento ser partilhada. Nesta medida, enquanto a gestão direta responde por 22% das despesas, a gestão compartilhada com os Estados-membros compreende 76% delas, além de 2% de gestão indireta (tudo sobre o controle político do Parlamento Europeu).

Ademais, uma vez que os objetivos da União são grandiosos e dispersos, há incremento nos desafios de *accountability*¹⁷⁷. Esta execução compartilhada até poderia ter maior impacto político nas relações, caso não houvesse uma relação de cooperação. Contudo, não há grandes problemas, até porque os recursos são executados por nações que se submeteram a um crivo para inserção na União e que se comprometeram com a aceitação, reprodução das normas em nível nacional e cumprimento das mesmas¹⁷⁸.

Além do que, eventuais descumprimentos estão sujeitos a sanções aplicadas,

¹⁷⁷ Cfr. LOPES (2012: 225): “A accountability na União Europeia suscita imensos desafios, sobretudo em virtude da multiplicidade de objetivos prosseguidos e da existência de várias modalidades de execução orçamental, no âmbito das quais as responsabilidades se distribuem e diluem”.

¹⁷⁸ Cfr. MARTINS (2012: 149-165), a respeito dos princípios orçamentais, inclusive o da boa gestão financeira.

inclusive, pelo Tribunal de Justiça Europeu. Importante frisar que a União possui regras gerais e vinculativas para realização de contratações públicas e respectivos desembolsos. Seus regulamentos são, portanto, diretamente aplicáveis no ordenamento jurídico dos Estados-membros.

Por outro lado, em grande medida, os recursos executados são originalmente dos próprios estados-membros, que se comprometeram a custeá-los, operando-se o rateio das despesas segundo critérios objetivamente definidos. Desta forma, restariam as questões de foro mais propriamente administrativo, atinentes à eficiência dos gastos e eventuais irregularidades em sua aplicação.

Uma vez que grande parte do orçamento é executada de forma compartilhada, sua eficiência estará relacionada (e será proporcional) à eficiência da respectiva administração executora. A União, que atua de forma subsidiária, terá menos problemas a enfrentar que os próprios países. Mas atenção: serão menores, porém não desprezíveis.

A execução dos recursos dos fundos normalmente conta com a participação de outros entes federativos (os Estados-membros), havendo necessidade de normas que facilitem a recuperação de recursos orçamentais da União executados de forma eventualmente incorreta. Nesta medida, são positivas as soluções adotadas para corrigir situações irregulares atribuíveis aos Estados-membros, uma vez que poderão ocorrer os ajustes por ocasião do processo de apuramento das contas e dos controles de elegibilidade.

É que na sequência de controles efetuados pela Comissão e pelo Tribunal de Contas, as receitas dos governos nacionais provenientes do orçamento da UE serão corrigidas por um pedido de reembolso dos montantes indevidamente pagos. Para tanto, as decisões relativas a essas correções são tomadas pela Comissão, que atuando em conformidade com os procedimentos relativos aos poderes de execução acima referidos, assume a responsabilidade de reter as despesas consideradas inelegíveis, fazendo com que os montantes indevidamente pagos sejam deduzidos dos futuros pedidos de reembolso. Sob a perspectiva da União, trata-se de um processo dotado de agilidade, capaz de oferecer respostas rápidas às ocorrências, realizando a reversão das vantagens indevidamente obtidas.

Na sua maior parte, os problemas relativos à execução orçamental da UE se reportam às ocorrências de irregularidades detectadas por ocasião da aplicação dos recursos da PAC e dos fundos estruturais e de coesão, até porque estes são os grandes

gastos da União. Na sequência, então, faremos breves análises sobre as respectivas execuções.

3.2.1 A aplicação dos recursos da Política Agrícola Comum.

Um valor essencial para entendimento do processo integrador europeu foi a defesa da concorrência, tratado como princípio fundamental¹⁷⁹ e como instrumento para o desenvolvimento das economias. O TFUE, em seu art. 107 (antigo art. 87 TCE), proíbe os auxílios dos Estados (subvenções diretas, bonificações, isenções fiscais), considerando-os incompatíveis com o mercado interno e falseadores da concorrência.

Esta ótica esteve fundamentalmente presente no setor industrial e no setor de serviços, mas não prevaleceu no setor primário. Para esta atividade econômica, o pilar foi a Política Agrícola Comum (PAC), uma política comunitária que definiu metas concorrenciais *internas* (livre troca de produtos e o livre acesso do consumidor aos melhores produtos), ao tempo em que institucionalizou o protecionismo regional.

Havia um temor de que a abertura ao mercado externo produziria uma dependência alimentar à produção externa, em face de desmantelamento do setor agrícola europeu (e consequente desemprego de certa parcela da população, que em algumas regiões era expressiva¹⁸⁰).

Assim, o programa se baseou no princípio da preferência comunitária, aplicando barreiras à importação de produtos agrícolas de produtores não situados na União. Esta preferência enunciava que tudo que fosse produzido na região seria necessariamente absorvido pelo mercado, uma diretriz política que provocou uma distorção no mercado, uma vez que os produtores não teriam razões para retraírem eventual produção excessiva (além da demanda existente¹⁸¹). Eis que então a preferência comunitária acaba por operar o falseamento da concorrência, até mesmo se contrapondo ao princípio da eficiência.

Apesar do inegável sucesso alcançado pela PAC, há também outras críticas.

¹⁷⁹ O TCE, artigo 81º “São incompatíveis com o mercado comum e proibidos todos os acordos entre empresas, todas as decisões de associações de empresas e todas as práticas concertadas que sejam susceptíveis de afectar o comércio entre os Estados-membros (...)”.

¹⁸⁰ Segundo CUNHA (2004: 13), a agricultura representava mais que 25% do emprego total e quase 10% do PIB. Por sua vez, PORTO (2009: 342), refere a 22 milhões o tamanho da mão de obra agrícola em 1957.

¹⁸¹ Em um período áureo da PAC (1973 a 1988) em termos de crescimento da produção, esta avançou a uma taxa média anual de 2%, contra o aumento de consumo de 0,5%. Além de maiores custos com uma produção elevada, adicionaram-se custos com armazenamento dos excedentes e subsídios à exportação. CUNHA (2004: 30).

Destacamos: os custos incorridos; o efeito concentrador de renda; as distorções dos seus efeitos entre as nações¹⁸² e a conseqüente disputa entre contribuintes líquidos e beneficiários da PAC.

Com efeito, uma crítica recorrente é fundada no alto custo incorrido para implementar a PAC e para mantê-la. Na década de 70, os gastos com a PAC alcançaram mais que 80% do orçamento. Estes sofreram reduções, mas ainda representaram em torno de 65% na década seguinte, e 55% nos anos 90. Nos últimos anos, representam em torno de 45% dos gastos totais da União. Nos primórdios, em face de direitos aduaneiros mais elevados, parte dos custos incorridos era autofinanciada. Contudo, progressivamente as contas foram se desequilibrando, tanto pela redução das receitas do setor, quanto em face do aumento das despesas com a concessão dos subsídios.

Um dos elementos causadores deste aumento das despesas está relacionado ao atendimento dos interesses do grande capital, posto que, não por acaso, foram as grandes propriedades as que mais se beneficiaram da lógica de incentivo à intensificação e produtivismo com as garantias de escoamento da produção e a comercialização a preços, muitas das vezes, superiores aos valores de mercado. Além desta crítica, há que considerar o não desprezível efeito concentrador de renda, ao considerarem-se as vantagens obtidas pelos que já possuíam situação econômica privilegiada, em detrimento da condição dos pequenos e médios produtores.

Políticas públicas podem adotar estratégias que se vinculam aos objetivos anunciados, mas que também afetam outros interesses (inclusive particulares), de forma premeditada ou não, direta ou indiretamente. No caso da PAC, os objetivos de proteção da atividade agropecuária e do abastecimento do mercado consumidor representam efetivamente legítimos interesses públicos. Contudo, o programa acabou por ser alvo dos interesses corporativos organizados, que afetaram sua execução ao ponto de promoverem severas distorções.

Segundo Arlindo Cunha, os bons objetivos da PAC sofreram desvios, que provocaram desperdícios e iniquidade redistributiva. O autor ainda advoga a necessidade de evoluir a política agrícola, para que esteja em sintonia com agricultores, mas também

¹⁸² Assim, por exemplo, na década de 90, França e Alemanha (dois dos países mais ricos da UE), recebiam mais que um terço dos recursos do FEOGA-Garantia. Cfr. Manuel PORTO (2012: 90-91).

com consumidores, contribuintes e as normas internacionais¹⁸³.

O financiamento destes gastos adicionais passou a ser coberto pelo orçamento comunitário, mediante rateio baseado no princípio da solidariedade financeira. Assim, a PAC foi produzindo números superlativos, consumindo consideráveis fatias do esforço orçamental da comunidade¹⁸⁴. Fala-se de um prejuízo causado pela ineficiência, que é repartido pelos cidadãos e contribuintes, na medida em que a União se vale de boa parte do seu orçamento para financiá-la, quando poderia direcionar parte destes recursos para investir em outros programas. Ademais, segundo a FAO, investimentos em educação, infraestrutura e pesquisa e desenvolvimento, dão maior retorno que gastos com subvenções¹⁸⁵.

3.2.2 As desigualdades no âmbito da União Europeia e as Políticas de coesão.

Os indicadores demonstram que nunca foram pequenas as distâncias que separam as diferentes realidades dos países da União Europeia, tanto em nível econômico, quanto em nível fiscal, trabalhista, de produtividade, entre outros. Para ilustrar a situação, tomaremos por base o indicador PIB per capita.

No ano anterior ao primeiro alargamento, França, Alemanha, Holanda e Bélgica possuíam índices muito próximos, enquanto o produto per capita de Luxemburgo era 45% maior (sem tanto impacto, por ser um PIB não muito elevado) e o italiano cerca de 30% menor¹⁸⁶. Em 1973, entraram Dinamarca (acima da média), além de Reino Unido (abaixo da média, porém acima da Itália) e Irlanda, com valores inferiores a todos.

Já nos alargamentos da década seguinte, os três países tinham indicadores menos evoluídos. Na altura em que ingressaram Grécia, Espanha e Portugal, eles estavam respectivamente 13%, 21% e 52% abaixo do valor apresentado pela Irlanda, o país que possuía os menores índices entre todos os que então integravam a comunidade.

Na década de 90, ingressaram Áustria, Finlândia e Suécia, países mais

¹⁸³ CUNHA (2004: 278-279).

¹⁸⁴ Um contraponto que se pode lançar à questão deste peso orçamental da PAC (de fato, desproporcional aos demais programas comunitários), é que se a União tivesse, ao longo das décadas, promovido outras políticas públicas integradoras, nomeadamente ligadas à segurança interna e a gastos sociais, o peso relativo deste programa seria bem menor, ao passo que menores também seriam as críticas ao seu ‘gigantismo’.

¹⁸⁵ Cfr. FAO (2012: 13): “Evidence from many countries over five decades shows that public investment in agricultural research and development (R&D), education and rural infrastructure yields much higher returns than other expenditures such as input subsidies.”

¹⁸⁶ Vide o anexo VII (tabela construída com base em dados do Pordata e Banco Mundial).

desenvolvidos, com indicadores mesmo superiores à média da OCDE. Tinha-se a Europa a 15 e os esforços de coesão apontavam para os países que então lideraram a lista de maior crescimento de PIB per capita: Irlanda (1º), Portugal (2º), Grécia (4º) e Espanha (5º). Nesta medida, entre 1986 e 2003, efetivou-se uma aproximação nas realidades econômicas dos países comunitários.

O próximo alargamento se deu para o leste europeu, quando ingressaram 10 novos países em 2004 (além de 02 países em 2007 e 01 em 2013). Em termos de quantidade de países integrados, foi um passo muito grande. Contudo, em termos de PIB, nem tanto. Em 2004 houve um incremento de meros 9,5% (e ainda 2,4% em 2007, 0,5% em 2013). Ou seja, enquanto quase se dobrou o número de países e houve um relevante acréscimo em termos populacionais (em torno de 50%), o PIB agregado representou crescimento em torno de apenas 13%.

A explicação é que os novos integrantes possuíam uma condição econômica bem inferior aos países que já faziam parte da União. Em 2003, Portugal apresentava o PIB per capita mais baixo da Europa integrada. No ano anterior à entrada dos 10 novos, apenas Chipre, Eslovênia e Malta apresentam este indicador ligeiramente superior a Portugal, enquanto que os demais estavam abaixo, alguns muitíssimo abaixo (casos de Polônia, Letônia e Lituânia). Quando da entrada dos seguintes integrantes, o fato se repetiu (e até se agravou mais): Bulgária e Romênia possuem os indicadores mais frágeis da UE (menos que a metade do indicador português e 60% abaixo da média – Euro/27), enquanto que Croácia (o mais recente integrante) também se apresenta bem abaixo da média (40% abaixo da ‘Euro/28’). O cenário atual é que Luxemburgo - o país melhor classificado no indicador PIB per capita (PPS) – possui índice 450% superior à Bulgária, país pior classificado segundo o mesmo critério, evidenciando profundas desigualdades no âmbito da União¹⁸⁷.

Neste cenário, uma integração tão profunda não seria tecnicamente recomendável. Contudo, os caminhos adotados pelas civilizações muitas das vezes, para o bem e para o mal, não são os que a melhor técnica indicaria. Neste caso específico, falou mais forte o critério político. Então, inexistindo similaridades nos indicadores entre os países, há que se negar por absoluto a possibilidade de uma evolução deste gênero?

Por certo que não. Para tanto, havia remédios à disposição, cujos resultados não

¹⁸⁷

Vide o anexo VII (tabela construída com base em dados do Pordata e Banco Mundial).

seriam, na altura, completamente mensuráveis. Mas, por certo, remédios existiam. Como referência, podemos citar a adoção de robustas políticas de nivelamentos, que propiciassem um melhor equilíbrio entre as forças econômicas em questão e que aproximassem os indicadores sociais.

A depender do esforço de coordenação no âmbito da União Europeia e também da própria condução interna dos investimentos nos distintos países, seria uma estratégia tendente a ser bem sucedida, ainda que não houvesse garantias expressas de êxito ou de simultaneidade dos efeitos em todas as economias da região (as realidades são dinâmicas e apresentam muitas faces, algumas delas nem sempre evidenciadas, o que reduz a precisão das previsões).

Antes havíamos referenciado a evolução do PIB per capita entre 1986 e 2003, demonstrando que houve uma aproximação entre as realidades nacionais. Por outro lado, analisando os números entre 2003 e 2012, verificamos que aqueles quatro países citados (Irlanda, Grécia, Espanha e Portugal) que tiveram ótimo desempenho no passado, passaram a estar entre os de pior desempenho evolutivo (juntamente com Reino Unido e Itália). Ou seja, para estes países, o ingresso dos países do leste, representou uma ruptura no processo de coesão, produzindo-se uma inversão na tendência de aproximação dos patamares alcançados pelos países já integrados. Nesta medida, a distância relativa aos mais bem sucedidos vem crescendo.

No que se refere propriamente aos países do leste europeu, que se encontravam em situação ainda mais precária, efetivamente todos tiveram crescimento acima da média da União (especialmente Romênia, Bulgária, Letônia e Lituânia), promovendo uma certa redução da desigualdade. A Eslovênia – país em melhor situação dentre os países do leste – em 2012 apresentou índice de PIB per capita um terço inferior à média da União, enquanto que a Bulgária ainda se encontra com indicador 80% abaixo (cinco vezes menor que a média da União, quinze vezes menor que Luxemburgo – país de melhor indicador). São números que evidenciam que a distância entre as realidades econômicas ainda é demasiado significativa.

Ademais, especialmente após a crise, a Europa apresenta crescimento a três blocos, onde os de menores e maiores PIB per capita têm crescimento positivo, enquanto que os intermediários tiveram significativa redução nestes indicadores. Assim, quando se trata das políticas de nivelamentos, não há que se falar que não tenha havido investimentos

tendentes a estimular uma maior coesão entre os países, uma vez que os orçamentos anuais da UE registram a ocorrência, especialmente sob a rubrica do FEDER. Inclusive, há estudos oficiais que demonstram ter ocorrido uma evolução positiva, especialmente nas regiões/zonas mais beneficiadas por fundos específicos¹⁸⁸.

Contudo, ainda que estes números revelem dados positivos, não é difícil perceber que os montantes destinados a financiar o desenvolvimento para as regiões menos prósperas estiveram longe de serem suficientes para o atingimento de objetivos mais robustos. E mais, nem sempre foram direcionados para países menos abastados, pois expressiva parcela dos recursos também se direcionou a países em melhor condição econômica, fator explicado pelo próprio peso político destes países e de seus agentes. Ademais, as atuais políticas de coesão são contrabalanceadas por outras políticas e medidas, as quais tendem a reproduzir (ou, no médio prazo, agravar) as desigualdades preexistentes.

É certo que a fatia mais próspera da atual Europa deve creditar seu sucesso aos próprios esforços e talentos, contudo boa parte de tal êxito se deve também atribuir ao Programa de Recuperação Europeia, conduzido no pós-guerra (Plano Marshall). Investimentos bem conduzidos produzem benefícios diretos a todo o sistema.

A lição de sucesso deste passado recente, contudo, não tem sido bem compreendida por alguns dos países beneficiários da estratégia anterior. Assim, a União Europeia desperdiça esta oportunidade de aprofundamento ao não replicar um plano de expansão do desenvolvimento com alcance ao mercado e povos de seus novos integrantes.

¹⁸⁸ UNIÃO EUROPEIA (2008).

4. A governança, a corrupção e os controles sobre a gestão.

Como vimos, durante a execução dos orçamentos, os recursos públicos efetivamente aplicados e os impactos que serão produzidos podem sofrer grandes variações, inclusive relacionadas com fatores como o *onde* e o *como*. Assim, a *função controle* irá balizar uma avaliação da aderência da gestão ao planejamento orçamental (momento em que haviam sido definidos os interesses públicos que seriam prioritariamente perseguidos em um determinado intervalo). Desta feita, esta avaliação buscará evidenciar o quanto os interesses públicos priorizados são, de fato, respeitados e atendidos pelo poder público constituído.

Objetivando tratar da qualidade do exercício do poder em nível europeu, a CCE lançou em 2001 o Livro Branco da Governança, cujos princípios são a abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência. Deve se entender por governança “o conjunto das regras, mecanismos e práticas que influencia a articulação do exercício dos diferentes poderes, bem como a abertura do processo de decisão da UE à participação dos cidadãos nas decisões que lhes dizem respeito¹⁸⁹”. Cabe ressaltar que a meta é a criação de um conjunto de regras e práticas que devem balizar não somente a atuação do poder público, como também das empresas e da sociedade civil organizada.

Todavia, o conceito de *governança* não possui expressão doutrinariamente uniforme. Por regra, é associado à ideia de atendimento dos interesses da sociedade¹⁹⁰. Seja no ambiente privado, seja no público, é relacionado com a redução dos conflitos de interesse e com o evitar das quebras do dever de confiança. Parecem-nos, a este respeito, esclarecedoras as três dimensões que Daniel Kaufmann atribui à governança: política (eleição, supervisão e alternância de poder), econômica (capacidade de gestão eficaz dos recursos) e institucional (credibilidade/respeito pelas instituições do país¹⁹¹).

Inclusive por conta da maior concentração de poder e do volume de interesses em jogo, mas também por muitos outros elementos (incluindo os próprios processos políticos¹⁹² e mecanismos de acesso ao poder¹⁹³), agentes políticos são mais susceptíveis a

¹⁸⁹ COMISSÃO EUROPEIA (2002: 11).

¹⁹⁰ Neste mesmo sentido, DUTRA (2013).

¹⁹¹ Seguimos LOPES (2011: 18).

¹⁹² Cfr. STIGLITZ (2013: 194): “Para os que têm dinheiro, usá-lo para moldar o processo político não é uma questão de civismo; é um investimento, do qual exigem (e conseguem) retorno. É natural que acabem por moldar o processo político de acordo com os seus interesses”.

¹⁹³ A exemplo de muitos, LOPES (2011: 75 ss) discute o financiamento do sistema político,

adotarem comportamentos desviados. Falamos da corrupção, da prática de atos contrários ao interesse público, em benefício dos interesses privados que passam a representar. Estes riscos de cooptação, inclusive, são tanto maiores quanto maior for o tempo de exposição dos mesmos (permanência no poder e nas redes de relacionamentos).

E este fenômeno que desencadeia a corrupção tende a se expandir como exemplo para o restante da comunidade, inclusive por conta da notoriedade dos agentes políticos e dos fatos que os cercam. Estes comportamentos também afetam sobremaneira outras dimensões: como a credibilidade das instituições e o funcionamento da economia.

Nesta medida, dada a íntima relação com o conflito de interesses (públicos *versus* privados) e a relevância das suas consequências (e de seu efeito cascata), a temática da corrupção encontra grande relevo para os aspectos orçamentais, tanto no que se refere à origem (planejamento), quanto para sua execução (manifestações das ocorrências), mas também para o controle (as tentativas de evitá-las).

Em termos europeus, a corrupção se trata de uma temática que não possui o apelo despertado em outros cenários, muito embora segundo a Comissão Europeia apontem para algo em torno de 120 bilhões de euros (somatório das estimativas nos países que compõem a União Europeia¹⁹⁴), valores que em termos absolutos estão longe de serem considerados como desprezíveis.

Ainda assim, representam questões menos enfatizadas na opinião pública e na doutrina, talvez por representarem valores menos relevantes em termos relativos e por dizerem respeito a sociedades que atingiram um grau de desenvolvimento elevado, onde estes recursos subtraídos são uma ameaça menor à garantia dos direitos e liberdades. Acreditamos que a partir da atual crise financeira, este tema possivelmente adquirirá nova importância.

No cenário brasileiro, entretanto, a questão possui maior repercussão, seja pelo seu maior valor relativo, seja pela sua disseminação. A questão adquiriu maior notoriedade desde a redemocratização (1988). Diante dos exemplos apresentados nos capítulos anteriores, acreditamos que pudemos expor a dimensão dos desafios políticos, culturais e sociais a serem superados pela gestão brasileira. Ademais, eles representam apenas uma

defendendo o financiamento público de campanhas eleitorais como algo essencial para tentar lidar melhor com os conflitos de interesses entre os financiadores privados das campanhas, os eleitos e os eleitores.

¹⁹⁴ COMISSÃO EUROPEIA (2014).

tênue e singela amostra das dificuldades nacionais para o desenvolvimento de melhores condições de vida para sua população.

Ou seja, se a realidade é esta, é porque os papéis da sociedade e da iniciativa privada precisam ser repensados, mas também toda a gestão ainda carece de grandes reformulações e profundos aprimoramentos. Nos parágrafos seguintes, faremos brevíssima descrição do funcionamento das instituições e algumas das barreiras que enfrentam para a efetivação dos controles e maior qualificação da gestão.

4.1 A corrupção e sua repercussão na sociedade e nas instituições.

A corrupção é entendida como uma “patologia global da sociedade¹⁹⁵”. Ela é uma questão apresentada e enfrentada por todos, em nível mundial e que pode assumir dimensões bem mais amplas que o mero comportamento disfuncional de certos agentes públicos, podendo impactar no desfiguração/subversão do próprio ordenamento¹⁹⁶.

Sendo um relevante obstáculo ao desenvolvimento¹⁹⁷ e à persecução do interesse público¹⁹⁸, a corrupção pode afetar sobremaneira a consagração e efetivação dos direitos e das liberdades¹⁹⁹. Evidentemente há uma associação entre falta de desenvolvimento e corrupção. Uma abordagem comum é tratá-la como fenômeno decorrente do atraso sociocultural ou do subdesenvolvimento. Ocorre que esta é apenas uma face da questão, pois ela não é apenas consequência, mas também causa do subdesenvolvimento.

Podemos também traçar outra relação: assim como a corrupção é um relevante obstáculo à efetivação do Estado democrático de Direito²⁰⁰, ela é estimulada e potencializada pela falta de democracia ou fragilidades do respectivo regime. Em tese, ela é combatida em toda parte. Entretanto, os resultados deste embate podem ser

¹⁹⁵ LOPES (2011: 17).

¹⁹⁶ STIGLITZ (2013: 283), assim comenta: “Nos Estados Unidos, a venalidade opera em um nível mais elevado. Não são juízes específicos que são comprados, mas sim as próprias leis, através de contribuições a campanhas e de atividades de lobistas (...)”.

¹⁹⁷ Segundo SANTOS, ET. AL (2009: 15), citando Kaufmann, mesmo que pensemos em desenvolvimento sobre uma ótica estreita, que se confunda com crescimento econômico, há uma tendência de superação do mito de que elevados níveis de corrupção sustentem rápido crescimento.

¹⁹⁸ SANTOS, ET. AL (2009: 16). No mesmo sentido, LOPES (2011, 12 ss).

¹⁹⁹ Especialmente se adotarmos um conceito mais amplo de desenvolvimento, na linha do entendimento de SEN (2000), a questão restará ainda mais evidente.

²⁰⁰ Cfr. Gomes Canotilho: “A corrupção é um obstáculo à radicação do Estado de Direito democrático”, em prefácio a LOPES (2011: 9).

diametralmente distintos, variando em face de fatores como a própria contaminação existente na sociedade, a maior ou menor dedicação das autoridades, a eficiência do ordenamento e das iniciativas para o combate à corrupção, além de diversas questões culturais e organizacionais.

Sob o aspecto institucional mais amplo, tanto mais efetividade terão os controles políticos, quanto mais a democracia seja consolidada e representativa, pois os distintos atores sociais exercerão a pressão necessária a uma adequada síntese dos interesses. Em um sistema que funcione adequadamente, as partes terão mecanismos efetivos de contestação das decisões em erro, aprimorando as práticas administrativas e aperfeiçoando a busca do interesse público.

Em outra medida, quando a democracia não tem a força necessária ou voz atuante, o poder constituído terá maior liberdade e oportunidades de desvios. Ainda maiores riscos estarão presentes quando ele encontrar mecanismos internos para ratear os benefícios privados advindos de seu exercício ilegítimo (quando houver cooptação inclusive dos ‘adversários’). O Estado abandonará progressivamente a sintonia com os interesses da maioria e estará a serviço de grupos de pressão específicos, que são numericamente reduzidos, mas muito poderosos (os grandes corruptores do interesse público).

Neste cenário de hegemonia, reduzidas serão as alternativas para contestação do sistema instituído. Dificilmente as vozes dissonantes encontrarão no ordenamento os instrumentos para fazê-lo, até porque o próprio ordenamento pode ser bem adaptado aos interesses hegemônicos, facultando para contestação apenas mecanismos frágeis ou simbólicos, substancialmente figurativos, sem a real capacidade de exercer o efetivo contraditório.

Por sua vez, o exercício dos controles administrativos pode variar sobrejamente. Tanto mais fortes serão, quanto mais forte for o respeito ao ordenamento vigente. Em sentido diverso, sociedades com menor tradição de respeito à ordem constituída terão pouca autoridade para cobrar legalidade nas condutas. Serão, então, também penalizadas pelo desrespeito aos interesses públicos por parte dos agentes políticos e administrativos.

Outro aspecto a destacar é o próprio funcionamento da burocracia, ou seja, o quanto ela está organizada e consolidada. Para tanto, não basta que o ordenamento esteja bem estruturado e definido, ainda que seja formalmente respeitado. Será fundamental que o corpo administrativo possua efetivo desejo de utilizar as regras vigentes em favor do

interesse público (ou seja, que não seja contaminado por meros interesses corporativos) e, mais que isto, que disponha dos meios necessários e esteja adequadamente habilitado a fazê-lo. Do contrário, pouco resultará: não faltarão obstáculos e ‘justificativas’ para não fazer aquilo que é necessário.

Por outro lado, quanto mais verticalizada for a Administração, ou seja, quanto maior for a concentração de poder, naturalmente menores serão as possibilidades de contestação às decisões (e, portanto, de correção de rumos). Neste cenário, haverá aumento de riscos de desvios de conduta, uma vez que o poder fortalecido, que anula ou não encontra resistências e vozes contrárias, tende a estimular-se a crescer e avolumar seu potencial, seja ele delitivo ou tão somente inapto.

4.1.1 A corrupção e o ‘efeito-cascata’.

Apesar de que “o segredo é a alma do negócio”, a corrupção deixa rastros por onde passa e gera um processo retroalimentado. Agentes econômicos com maior desenvoltura na prática de atividades ilícitas são atraídos para ambientes corruptos, que são mais favoráveis à extensão de suas atividades, fazendo crescer o volume e alcance destas práticas. Ademais, suas ações se diluem mais facilmente dentre os ilícitos praticados na comunidade e tendem a ser assim mais bem aceitos²⁰¹, enquanto que as práticas mais eficientes até passam despercebidas.

Para além de dificultar o estabelecimento daqueles que atuem com maior respeito à legalidade e de embaçar a objetividade do agente público, a corrupção trará custos adicionais à sociedade. Assim, seus efeitos não se restringem às decisões não coincidentes com o melhor interesse público (gerando menor eficiência), mas também afetam a capacidade de concorrência e distorcem as regras do mercado. Além disto, aquelas atividades corruptas geram uma série de custos adicionais, incluindo os custos inerentes à infraestrutura precarizada pelas más decisões e a falta de segurança física, institucional, econômica e jurídica.

A própria capacidade de coordenar os atos da Administração decai exponencialmente quando são avolumados os erros e as irregularidades. Neste ambiente, onde não será possível vigiar, controlar e corrigir a tudo, parte das situações passará inevitavelmente despercebida, ao passo que outra parte se valerá disto para ser

²⁰¹ Cfr. SANTOS, *et al.* (2009: 16/18).

intencionalmente negligenciada (inclusive por parte dos responsáveis pelos controles).

Haverá aqui um estímulo ao posterior aumento das ocorrências, estimulado por certa propaganda em favor das desconformidades, na medida em que se difunde a percepção de que os riscos de corruptos e corruptores sejam identificados, processados e condenados se apresentam bastante reduzidos²⁰². Ou seja, a alta lucratividade associada ao baixo risco é um fator de difusão das práticas.

Ademais, quanto mais disseminada for a prática, menores as possibilidades de aplicação de sanção às infrações²⁰³ e maiores as chances de confluência de interesses (nomeadamente os interesses escusos). Neste cenário, tornar-se-á improvável que agentes que também pratiquem ilícitos promovam efetivo controle, fiscalização e sanção de atos irregulares praticados por outrem. A tendência natural é que sejam praticados acordos para benefícios mútuos, sejam eles explícitos ou apenas tácitos (“uma mão lava a outra”). Assim, não será incomum a formação e a disseminação de uma rede clandestina, porém organizada, onde práticas contrárias ao interesse público crescerão em um verdadeiro ‘efeito cascata’²⁰⁴ (e tampouco o ordenamento oferecerá as devidas respostas de prevenção, nem de repressão²⁰⁵).

Assim, o Estado abandona progressivamente a sintonia com os interesses da maioria, que restará a serviço de grupos específicos numericamente reduzidos, mas muito poderosos (corruptores do interesse público).

4.1.2 Percepção da corrupção no Brasil e no mundo.

Medir a corrupção não é algo simples, nem matemático, até porque todos aqueles

²⁰² Cfr. DÍAZ; GARCÍA (1999: 19): “El principio de la maximización de la utilidad lleva, entonces, al individuo a realizar un cálculo anticipador de las ventajas, es decir, ganancias y costes: el montante de las sanciones ponderado por el riesgo de ser descubierto según un cálculo de esperanza estadístico-matemática. El coste de la sanción se calcula como la pérdida de ganancia impuesta al individuo debida a la duración de la detención y/o debida al montante de la multa.”

²⁰³ Neste mesmo sentido, DÍAZ; GARCÍA (1999: 21): “(...) cuando la corrupción predomina, el esquema disuasorio será menos efectivo, y por tanto la economía se mantendrá con un alto nivel de corrupción. Pero, también, si la mayor parte de los funcionarios no aceptan sobornos, será más fácil descubrir a los que lo hacen.”

²⁰⁴ Seguimos LUCAS (2007), que cita HASSEMER: “A criminalidade organizada não é apenas uma organização bem feita, não é somente uma organização internacional, mas é, em última análise, a corrupção da legislatura, da Magistratura, do Ministério Público, da Polícia, ou seja, a paralisação estatal no combate à criminalidade...”. Entendemos, inclusive, que este fenômeno é perfeitamente extensível às demais instâncias de controle sobre a atuação pública.

²⁰⁵ Cfr. FERNANDES (2010: 21).

que a praticam, em princípio, pretendem que ela permaneça oculta. Apesar disto, alguns avanços se dão em iniciativas como as da organização Transparência Internacional, que divulga um índice de percepção da corrupção, ou seja, a avaliação subjetiva quanto à licitude das práticas de funcionários públicos e agentes políticos.

Não há novidade em afirmar que a burocracia brasileira é bastante contaminada por corrupção e que ela atinge todos os níveis de governo (federal, dos Estados e dos Municípios). Aliás, é algo exaustivamente noticiado nas mídias nacionais e internacionais. Ela tanto atinge o erário (como nas relações onde o poder público é o contratante de bens e serviços), como as pequenas e grandes situações do cotidiano²⁰⁶, onde a população sofre os efeitos diretos das deficiências nos serviços públicos direta ou indiretamente causadas pela corrupção.

Ao tratarmos dos pequenos municípios, ganham destaque os muitos relatórios de fiscalização produzidos por órgãos de controle (especialmente os trabalhos da CGU), além de diversos estudos acadêmicos baseados nas questões apontadas a seguir. Dentre tantas, citamos: uso do bem público para fins particulares; fraudes em licitações (concorrência fictícia com conluio entre licitantes, prática de sobrepreços, superfaturamento, afastamento de empresas que não façam parte do esquema criminoso, etc.); irregularidades nas execuções contratuais (divergências de quantidade e/ou qualidade nos bens entregues ou serviços prestados); fraudes em concursos públicos para nomeação de servidores; acúmulo ilícito de cargos (e incumprimento dos horários legalmente definidos e das atividades previstas); ‘funcionários-fantasmas’ (pessoas que constam das folhas de salário sem prestarem serviços aos respectivos entes).

Por outro lado, ao retratarmos estas realidades mais extremas dos pequenos municípios, podemos equivocadamente deixar transparecer a ideia de que a situação seja bastante distinta nas localidades de médio/grande porte. É verdade que parte destas localidades conta com quadros técnicos mais preparados, especialmente nas regiões mais prósperas. Contudo, isto não significa dizer que estas Administrações tenham conseguido

²⁰⁶ Alberto Almeida trata do ‘jeitinho brasileiro’ (quebra de regras) como a ante-sala da corrupção, uma vez que a moral nacional admitiria a existência de um meio-termo entre o certo e o errado. Nesta medida: “Quanto maior for a utilização e a aceitação desse meio-termo, maiores são as chances de que haja uma grande tolerância em relação à corrupção”. ALMEIDA (2007: 48). Por outro lado, destacamos a visão de Fabiano Vieira, ao discordar desta visão, que considera ‘apressada’: “É mais provável que o cidadão se indigne com a corrupção, mas não veja meios de combatê-la, pela falta de visão da existência de um processo de cidadania conquistada”. VIEIRA (2008: 51).

validar instrumentos aptos a se contraporem à voracidade dos interesses escusos. Portanto, é necessário desmistificarmos a questão.

Se tantas práticas lesivas são encontradas em orçamentos menos vultosos, maior poder de sedução estará presente nos médios e grandes orçamentos, pois os potenciais dividendos financeiros a auferir são muito superiores. Evidentemente, a intensidade e a própria sofisticação das condutas desviadas estarão de acordo com o volume dos prêmios (desvios de recursos) em disputa e com o potencial risco de identificação e sanção das mesmas.

É que a qualificação técnica é um antídoto necessário, mas não é suficiente para aumentar a lisura dos procedimentos. Em verdade, a segurança advinda de um maior conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública pode mesmo contribuir para a identificação das brechas, ou seja, pode facultar oportunidades para práticas ilícitas de maior envergadura e potencial lesivo.

Todavia, no que se refere à mensuração, até pela própria natureza oculta destas ilícitas condutas, é difícil estimar o impacto financeiro dos desvios ou estabelecer comparativos específicos entre as administrações. Assim, avaliamos não ser possível compararmos as práticas de corrupção nos diferentes níveis de gestão governamental dos entes federativos, a fim de identificarmos aquelas que resultaram em maiores ou menores desvios de recursos ou impactos sociais.

Entretanto, por definição, quanto maior a concentração de poder, maiores os riscos de abuso de confiança no seu exercício (outros fatores são também amplamente citados, tais como: a transparência da gestão, a adequação e atualização da legislação, as estruturas de controle, a capacidade sancionatória do poder público, incluindo os prazos e a efetividade na tramitação judicial).

As maiores organizações criminosas preferencialmente se estabelecem em torno dos grandes gastos, que no caso brasileiro se concentram no sistema financeiro (os bancos há longas datas apresentam resultados operacionais fabulosos e estes resultados são automaticamente garantidos por políticas públicas de taxas de juro elevadíssimas) e nas grandes obras (é vasta a literatura sobre irregularidades nas obras públicas brasileiras).

Uma vez que o país passou na última década por um *boom* de investimentos em obras públicas estruturantes (tais como: usinas e refinarias; ferrovias, rodovias, portos e aeroportos; preparativos para exploração de petróleo na camada pré-sal; obras de

transposição do Rio São Francisco; obras preparativas para a Copa do Mundo 2014 e para as Olimpíadas 2016), é expectável que por estas torneiras tenham também migrado grandes volumes, que certamente aumentaram a clientela dos paraísos fiscais.

Apesar destes aspectos citados, perante o ranking da Transparência Internacional, em 2013 o país se situou em posição intermediária (72º dentre 177 países)²⁰⁷, resultado comparativamente até melhor que sua posição no ranking do IDH (85º dentre 186 países), mas ainda assim nada satisfatório.

4.1.3 Os cargos de livre nomeação e a quebra da confiança.

Um dos grandes entraves estruturais do serviço público brasileiro diz respeito à cultura nacional de criação superlativa de cargos de livre nomeação (como regra, os centros decisórios de todas as instituições públicas estão neles concentrados). No Brasil, isto representa uma quantidade da ordem de 650 mil pessoas, em números que continuam a crescer em todos os níveis da Administração Pública. Ademais, não há expectativa de reversão deste quadro, considerando que não há massa crítica com volume e capacidade suficiente a se contrapor a esta realidade (é algo até citado pela doutrina e pela mídia, contudo sem a ênfase necessária).

No governo federal, em 2013 eram ocupadas 71.498 funções gratificadas (cargos de médio escalão, em regra ocupados por servidores efetivos). Todavia, se destaca a quantidade de ocupantes de cargos DAS, que neste mesmo exercício contabilizava 22.673 funcionários (equivalentes a 4,2% do total de cargos ocupados²⁰⁸). Tem-se, assim, o preenchimento de 94.171 cargos de chefia/assessoramento da hierarquia do governo federal. No nível dos governos estaduais, estes ocupantes de cargos de livre nomeação em 2013 somaram 115,6 mil (3,7% da força de trabalho²⁰⁹). Nos municípios, foram registrados incríveis 507.760 cargos de livre nomeação em 2012 (8,1% do total nos municípios²¹⁰). Ademais, percentualmente, os números superlativos de cargos comissionados são ainda

²⁰⁷ TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013).

²⁰⁸ Em 2013, dados do SIAPE apontam 22.673 ocupantes de DAS no governo federal (cargos de livre nomeação), sendo 5.926 ocupantes que não possuem vínculo com a Administração (em 2003, o total de cargos federais desta natureza era de 17.559 – um crescimento de 29% em dez anos). MPOG (2013a), 173.

²⁰⁹ A reportagem informa destaca que em 2013 o número de servidores efetivos diminuiu, enquanto o de cargos de livre nomeação cresceu. PORTAL EXAME (2014).

²¹⁰ Cfr. IBGE (2013).

mais destacados em municípios com até 10 mil habitantes²¹¹.

Um dos aspectos a comentar, considerando este arsenal de cargos a lotear, é a oportunidade da prática de nepotismo. Apesar do impedimento previsto no ordenamento (em face de princípios constitucionais e de leis como o Estatuto dos Servidores da União²¹²) e do apelo social e midiático contra a conduta considerada ofensiva à moralidade pública, trata-se de uma prática muito frequente nas Administrações²¹³, sendo mesmo culturalmente arraigada. Após reincidentes questões, passados 20 anos da atual Constituição Federal, o STF editou súmula vinculante, com validade para toda a Administração Pública, como que a reiterar a divulgação da proibição do nepotismo (inclusive do “nepotismo cruzado”, um ardil brasileiro em que gestores trocam favores, uns nomeando apaniguados dos outros, para que todos (os nomeantes e nomeados) possam se beneficiar da ilicitude²¹⁴). Ademais, apesar das tentativas minimamente moralizadoras, uma busca não muito apurada poderá facilmente identificar este tipo de prática ainda nos dias atuais.

Por outro lado, o nepotismo é apenas a ‘ponta do *iceberg*’. É bastante comum que gestores tenham o poder de nomear livremente centenas de pessoas, sendo que alguns chegam a nomear diretamente milhares delas, tanto no poder executivo (dos três níveis), quanto mesmo no próprio judiciário brasileiro (a exemplo da Justiça Eleitoral).

O preenchimento destes cargos de livre nomeação evidencia um poder concentrado nas mãos do gestor, que possui uma quase ilimitada discricionariedade para fazê-lo (em tese, só não pode nomear parentes até o 3º grau, mas nem mesmo este aspecto é respeitado). Isto porque em praticamente 100% dos casos, a nomeação não tem de atender

²¹¹ Conforme dados coletados e divulgados pelo IBGE, nos municípios com até 10.000 habitantes, são mais de 85.000 nomeações livres (11,5% do total de cargos ocupados nestes municípios). IBGE (2013: 194).

²¹² Lei nº. 8.112/90, art. 117, inciso VIII: “Ao servidor é proibido: (...) VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil”.

²¹³ Além da Lei nº. 8.112/90 foram editados outros diplomas mais específicos, objetivando evitar a prática, tais como: Decreto nº 7.203/2010 – com validade em todo o Poder Executivo Federal; Resoluções CNJ nº 07/2005 e CNMP nº 01/2005 (e alterações posteriores).

²¹⁴ STF, *Súmula vinculante nº 13*: “A nomeação de cônjuge, companheiro, ou parente, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o 3º grau inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta ou indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”.

a critérios objetivos, sendo suficiente que sejam pessoas da ‘confiança’ do gestor, termo que é nacionalmente interpretado como confiança ‘pessoal’ e não como confiança técnica, profissional.

Assim, persiste uma cultura de que estas nomeações/exonerações para tais cargos não precisam ser justificadas, legitimando quaisquer atitudes dos poderosos de plantão. Assim, é uma conduta que reforça uma dimensão pessoal e patrimonial do exercício do poder, que também reforça e viabiliza diversas outras práticas.

Chegamos, então, ao pior dos efeitos decorrentes da distorção do conceito de confiança. É algo ainda mais grave que o mero afastamento e subjugação da meritocracia. Isto porque expressiva parcela dos que são nomeados para cargos decisórios (ou de assessoria direta), o são na condição de que sejam profissionais com expectativa (ou com a missão) de adotarem um conjunto de condutas justamente contrárias ao interesse público e ao erário. Algo que acaba por distanciar-se completamente da correta interpretação do conceito de confiança para o cargo público.

Assim, por intermédio destes largos instrumentos do poder, são oportunizadas a montagem de grupos e a articulação de organizações com objetivos que não se coadunam com os interesses públicos que deveriam perseguir e proteger. E, conforme é amplamente noticiado, estas oportunidades são, de fato, aproveitadas por uma considerável parcela dos gestores públicos.

4.2 O funcionamento dos controles e seus desafios.

Os riscos de que os interesses públicos não sejam adequadamente representados são inarredáveis. Assim, cada etapa e ato da atividade administrativa, desde o planejamento até a execução dos programas, devem estar sujeitos a sofrer maiores intervenções de determinadas fontes de controle²¹⁵, conforme a melhor técnica ou as circunstâncias o recomendem.

O objetivo central deve estar consubstanciado em verificar se o planejamento e a execução atingem bom termo, se as políticas públicas funcionam a contento. Ou, dito de

²¹⁵ Cfr. MORENO (1998: 57): “Por tudo o que dissemos, a actividade financeira pública está particularmente exposta à curiosidade, ao interesse, à vigilância, ao cerco apertado, quer dos contribuintes, quer dos políticos, sobretudo da oposição, quer dos agentes económicos privados, quer dos grupos de pressão, quer das tecnocracias e burocracias financeiras públicas, quer, enfim, da opinião pública e da sua voz implacável, que é a de todos os meios de comunicação de massas”.

outra forma, o quanto do potencial administrativo está sendo efetivado. Cabe registrar que, por definição, a Administração não adotará decisões 100% acertadas. Inevitavelmente ocorrerão erros, fatores essencialmente humanos, sejam por ação ou omissão.

Os atos administrativos são dotados de uma grande carga valorativa, de uma discricionariedade de alta densidade. O mínimo que se pode esperar do agir administrativo é que seu objetivo central seja o de acertar, ou seja, de atuar conforme o interesse público. Se não houver esta motivação central, dificilmente as coisas se encaminharão a bom termo.

É certo que não há garantias de que isto ocorra sempre, da mesma forma que as boas intenções não são condição suficiente (são necessários muitos outros atributos). Contudo, não há como menosprezar a importância da qualificação moral do agente público e, especialmente, do gestor público.

No que se refere aos controles, a eles caberá avaliar a conformidade dos atos praticados. As manifestações dos controles serão veiculadas a partir da realização de exames prévios, concomitantes e/ou posteriores, sendo que todos eles devem ser proporcionalmente dimensionados aos riscos, à materialidade e à relevância.

Por outro lado, por mais que estejam próximos, os controles não serão onipresentes. Sua atuação deve ser entendida como um segundo olhar, uma reanálise da realidade posta, onde a adequação da conduta da Administração será ponderada com base em normas e princípios, a exemplo da eficácia e eficiência. Contudo, seu papel não deve ir além, não há como esperar que os controles cumpram todo o papel que cabe à Administração. São funções distintas, que ocorrem em momentos distintos e com propósitos distintos.

Assim, é imprescindível que aquele “primeiro olhar” (o da gestão), esteja fundamentalmente dotado da boa fé e da qualificação necessária. Até porque, desvelar eventuais vícios de vontade não é tarefa cristalina ou segura, nem deve ser pensado como recurso primário, mas como remédio para corrigir questões pontuais (na hipótese de, por exemplo, condutas desviadas). Por outro lado, quando referirem-se a questões mais gerais, que digam respeito ao funcionamento das instituições e dos respectivos controles, destacamos a necessidade de que os diagnósticos sejam também propositivos.

Referimo-nos ao fato de que eles não se esgotem na detecção dos erros cometidos e de suas causas, mas que incluam a percepção das deficiências e dos elos fracos do processo, a fim de que sejam propostas alterações na legislação e na execução das políticas, assim como no planejamento delas. Ou seja, eles devem funcionar como

elemento catalizador das mudanças necessárias. Ademais, há sempre que considerar as resistências internas às mudanças (ou à mera proposição delas).

É certo que dentre as não conformidades, haverá aquelas mais justificáveis, outras menos. Assim, em regra, elas são evidenciadas e apontadas, contudo, *a priori*, se mantem a autonomia da vontade administrativa, ou seja, não deve ocorrer o afastamento da discricionariedade, a menos que esteja caracterizado um suficiente distanciamento entre a vontade do ato e o interesse público perseguido (no limite, estarão aqueles produzidos com dolo, onde um dos grandes fatores incentivadores é a corrupção).

Quanto mais interna for a fonte do controle em relação ao ato, maior a ponderação sobre aspectos mais discricionários. Quanto mais afastado estiver este controle, menor este tipo de intervenção. Oportuno frisar as dificuldades de diagnóstico (até por conta das frequentes tentativas de dissimulação) por parte de quem, por vezes, não conhece os meandros e especificidades das gestões e todos os elementos factuais que foram considerados para a adoção de determinada decisão.

No que se refere às fontes destes controles, destacamos: os institucionalizados (incluindo o controle político e os próprios controles administrativos, internos e externos) e o controle social (inclusive através da opinião pública e da mídia). Todos eles se complementam e interagem de acordo com dinamismos próprios, em face da correlação de forças e interesses. Esboçaremos sucintamente seus papéis e atuação.

4.2.1 O Controle interno.

A existência do controle interno pressupõe a função de auxiliar operacional da gestão, no sentido de buscar a maior eficiência institucional possível, mediante acompanhamento e revisão sistemática das ações, análise operacional, checagens diversas, entre outros. Na esfera privada, para além de auxiliar a gestão, ele também servirá aos acionistas, fornecendo uma garantia adicional contra a própria atuação eventualmente indevida dos gestores. Assim, quando houver conflito de interesses entre administradores (gestores) e sócios das empresas, é aos sócios que os profissionais do controle interno irão prestar contas.

Considerando uma analogia com esta matriz presente na iniciativa privada, entendemos que o controle interno da Administração ocupa espaço similar. Ele tanto é órgão (auxiliar) da gestão (em busca da maior eficiência), quanto é órgão de Estado.

Havendo conflito de interesses, prestará contas à cidadania (até mesmo em face da submissão ao controle da legalidade e demais princípios constitucionais e legais).

O poder decisório sobre os atos da administração permanece sob a alçada do respectivo gestor. Todavia, ainda que não autoexecutáveis, as posições emanadas dos órgãos do sistema de controle interno (através de recomendações) devem possuir efeito vinculante para a Administração (especialmente as que apontam ilegalidades).

Por outro lado, em que pese a burocracia estatal ter se fortalecido grandemente ao longo do século XX, apenas nas últimas duas décadas é que as necessidades de atuação de controle interno passaram a ganhar relevo legal e institucional. A implantação de órgão central de controle interno é uma barreira de superação recente, não apenas no Brasil, mas também em Portugal²¹⁶ e União Europeia (para ficarmos restritos a exemplos dos poderes constituídos aqui comentados). Considerando os prazos necessários para estruturação e adaptação ao sistema, não será difícil concluir que são modelos cuja evolução ainda se encontra em curso, que ainda carecem de amadurecimentos institucionais.

Ademais, tratamos de instituições que realizam controles por meio de fiscalizações e auditorias que atingem apenas uma parte das situações, pois são processos baseados em métodos de amostragem. E, diga-se, quanto mais reduzidas forem as estruturas, as dimensões e os orçamentos dos respectivos órgãos, menores serão as amostras e mais rápidas e superficiais serão as análises.

Além disto, seus agentes fazem parte da Administração (ou do Estado) e, de uma forma ou de outra, em maior ou menor grau, são também atingidos pelas fragilidades atinentes a toda a máquina pública e, portanto, também suscetíveis a condutas viciadas e à falta de efetividade²¹⁷. É que não são ilhas, mas fazem parte de um sistema relativamente uniforme, ou seja, não estão imunes aos fatores que afetam a generalidade das pessoas, singulares e coletivas.

²¹⁶ Em Portugal, por exemplo, MORENO (1997: 131), aponta para a “inexistência de uma ‘lei-quadro’ ou de um conjunto mínimo de princípios orientadores ou de base referentes quer à organização, articulação e funcionamento do controlo interno, quer aos seus domínios de controlo, quer às suas modalidades, quer aos seus métodos e técnicas, quer aos seus recursos e meios, quer às suas formalidades adjectivas quer à sua planificação, quer aos seus resultados e respectivas consequências (...)”.

²¹⁷ MACHADO (2012: 150), sinaliza uma falhança geral nos controles portugueses (utilizando-se de argumentação aplicável a grande parte das nações europeias que vivem a crise financeira): “O controlo político, o controlo financeiro técnico e o controlo jurisdicional da atividade administrativa revelaram-se controlos fracos, incapazes de garantir a sustentabilidade das finanças públicas e a gestão prudente e racional dos recursos financeiros públicos”.

4.2.2 O Controle interno brasileiro.

Protagonista da legislação que trata da administração financeira brasileira, a Lei 4.320/64 inovou, para além do controle da legalidade, instituir a contabilidade gerencial, atentando para a verificação do cumprimento das metas estabelecidas e dos objetivos orçamentais. Posteriormente, em 1986, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional valorizou a concepção de controle interno e auditoria voltada para análise de desempenho e aspectos gerenciais.

O passo seguinte foi delineado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Em seu art. 74, ela facultou maior poder ao controle interno e lhe definiu as atuais atribuições. Apesar das mudanças em âmbito constitucional, a primeira mudança significativa, em nível federal, só ocorreu em 1994, quando foi criada a Secretaria Federal de Controle (SFC), com a função de controlar os gastos públicos, que antes era acumulada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A SFC passou a incorporar as ações preventivas e o exame da economicidade, eficiência e eficácia na gestão pública. Na sequência, os Decretos 3.591/00 e 4.304/02 implantaram o atual modelo da Controladoria-Geral da União, com o perfil de Órgão parcialmente²¹⁸ centralizado de controle interno, subordinado diretamente à presidência da República.

A CGU surgiu com uma proposta de revolucionar a relação do contribuinte com a Administração, almejando o fortalecimento do controle social, com todos os desafios técnicos e culturais que isto representa. Tratar-se-ia de um processo retroalimentado pela expansão e fortalecimento da cidadania. Para tanto, apostou em dois vetores: a fiscalização da execução orçamental federal nos municípios²¹⁹ (onde a Administração federal não estava muito presente) e o fomento da transparência das informações, através de instrumentos como o portal eletrônico²²⁰. Na sequência, em 2008 instalou o Observatório

²¹⁸ O Ministério da Defesa, além do Ministério da Casa Civil, do MRE e da AGU, manteve a estrutura anterior, permanecendo com Secretarias de Controle Interno setoriais, subordinadas às respectivas unidades.

²¹⁹ Em 2003, foi instituído o programa de sorteio dos municípios, quando o órgão desloca grande parte de seus auditores para os municípios contemplados, que recebem a fiscalização por amostragem dos programas federais em execução no âmbito da municipalidade.

²²⁰ Em 2004, foi lançado o Portal da Transparência do governo federal (<http://www.portaltransparencia.gov.br>), que oportunizou a divulgação de informações pormenorizadas sobre planejamento e execução orçamental efetivada, incluindo detalhamento de

da Despesa Pública (ODP), premiada iniciativa de aumento da transparência da gestão (e de prevenção da corrupção) por meio do uso de ferramentas e tecnologia da informação.

Considerando a curta existência do órgão, são exitosos os resultados já alcançados, especialmente o mérito de fomentar a discussão sobre a corrupção e seus efeitos, bem como as iniciativas para enfrentá-la, levando o tema para a agenda brasileira. Porém, evidentemente, não são esperadas revoluções, mas mudanças graduais e proporcionais à própria condição cidadã brasileira.

Por outro lado, são fundadas as críticas quanto ao seu limitado raio de atuação, críticas que de um modo geral também são aplicáveis a outros órgãos de controles internos e demais setores que envolvam fiscalização e controle no país: a baixa dimensão orçamental do órgão²²¹, resultando numa severa restrição quantitativa de seu quadro de pessoal²²², além de fortes restrições de gastos na realização das atividades-fim²²³.

Como decorrências, tem-se: a dispersão e fragilização dos controles sobre os órgãos federais (também em face das outras prioridades que foram estabelecidas); a limitação da dimensão e dos efeitos das fiscalizações mediante sorteio²²⁴ e a baixa capacidade de atuação junto a outros executores de recursos federais (Estados, capitais e grandes municípios).

No que tange aos controles internos de Estados e Municípios, os avanços são ainda mais recentes e bem menos consolidados. Muitos (especialmente os micro e pequenos municípios brasileiros, mas não apenas estes) ainda sequer possuem controle interno

gastos diretos do governo (por órgão, programa/ação ou favorecido), volume de recursos transferidos para outros entes federativos ou até consultas temáticas de beneficiários diretos de ações.

²²¹ O Orçamento da CGU para o ano de 2013 foi de R\$ 700.662.981, ante uma autorização total de despesas no montante de R\$ 1.566.617.501.147 (equivalentes a 0,045%), mesmo se considerarmos apenas as despesas correntes (R\$ 602.475.025.614), o índice representa apenas 0,11% destas (anexo I da Lei 12.798/13).

²²² Conforme a CGU - Relatório de Gestão 2012, o quadro previsto de 5.000 servidores era preenchido por apenas 2.366 (53% dos cargos se encontravam vagos). Isto representava meros 0,43% da força de trabalho civil do poder executivo federal. No exercício de 2013, os gastos com pessoal e respectivos encargos do quadro de servidores da CGU representaram um dispêndio autorizado de R\$ 601.224.371, ante um total de R\$ 127.553.914.244, ou seja, meros 0,47% dos gastos com pessoal no serviço público federal (anexo I da Lei 12.798/13).

²²³ PORTAL G1 (2014).

²²⁴ Desde 2003 foram sorteados e visitados apenas 2.084 municípios, equivalentes a 37% do total dos municípios brasileiros. Foram fiscalizados através dos sorteios R\$ 19,9 bilhões (média inferior a R\$ 2 bilhões anuais). PORTAL CGU (2014). Em 2013 e 2014, houve redução nestas atividades, que foram limitadas a um evento anual para fiscalização de 60 municípios em cada oportunidade.

estruturado e/ou não prestam adequadamente as informações em meios eletrônicos de acesso público, sobre sua execução orçamentária e financeira (apesar das normas da LC 131/09²²⁵).

Dentre as razões, pode-se observar eventual precariedade administrativa (inclusive contábil e computacional), mas também não é raro o interesse em ocultar as informações sensíveis e dificultar a evidenciação de possíveis irregularidades. Além da restrição do acesso aos dados, muitas das vezes não há exposição destes dados com fidedignidade ou qualidade suficiente, sendo apresentadas informações que não serão úteis a uma verdadeira *accountability*.

Assim, apesar dos esforços²²⁶, controles internos efetivos e transparência pública ainda são experiências embrionárias em grande parte da Administração brasileira.

4.2.3 Os Tribunais de Contas.

Como dissemos, os controles internos estão em trajetória ascendente. Contudo, este fortalecimento não faz prescindir dos controles externos (como os Tribunais de Contas), que exercem função distinta. Estes controles podem ser estruturados de três formas básicas: o modelo jurisdicional (a exemplo dos Tribunais de Contas do Brasil, França e Portugal), o de auditorias gerais (modelo anglo-saxônico, a exemplo do Reino Unido, Estados Unidos e Chile) e os Conselhos (a exemplo dos sistemas da União Europeia, Alemanha, Japão)²²⁷.

Carlos Moreno entende que o controle financeiro externo preenche os requisitos necessários para ser considerada uma função de Estado, respondendo a uma carência fundamental dos cidadãos e a um poder-dever da Administração de agir eficientemente para a consumação daqueles fins públicos perseguidos²²⁸.

²²⁵ LC 131/09: “Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

²²⁶ Outra importante iniciativa foi a Lei 12.527/2011, lei que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da CF.

²²⁷ DUTRA (2012: 50-51).

²²⁸ MORENO (1997: 101 ss).

No Brasil, o conceito de um órgão externo destinado a controlar os gastos públicos foi discutido, mas não foi implantado nos tempos imperiais. O Tribunal de Contas da União somente surgiu através do Decreto-lei 966/A de 1890, portanto após a proclamação da República, com missão de controle da legalidade dos atos. Durante um século de vigência, suas atribuições e prerrogativas flutuaram, especialmente em face dos frequentes períodos com regimes ditatoriais, quando os controles são reduzidos. Ele já alternou momentos com ênfase em controle prévio e posterior, assim como migrou de posicionamento entre os Poderes.

Atualmente, o TCU é órgão autônomo de matriz constitucional que figura como um Tribunal Administrativo, não mais restrito ao controle da legalidade, mas também examinando aspectos da legitimidade e economicidade.

De acordo com o Relatório de Gestão 2013, a Corte apreciou 5.923 processos naquele ano, divididos entre: relatórios de contas e tomadas de contas especiais (2.067, equivalendo a 35% dos julgados), fiscalizações e respostas a solicitações do Congresso Nacional, consultas, denúncias e representações²²⁹. Cabe registrar que o estoque de processos encontra-se em crescimento, alcançando 8.080 ao final de 2013, com 26% do estoque representando processos com mais de dois anos²³⁰. Cabe destacar o índice de condenações nos julgados (cerca de 50%), implicando em determinações de ressarcimento ao erário e/ou aplicação de sanções (incluindo multas pecuniárias), que atingem em torno de 25% do rol de responsáveis²³¹.

Ele auxilia o Congresso Nacional (sem submissão hierárquica ou administrativa), realizando fiscalização operacional, financeira, orçamental, contábil e patrimonial, mediante controles prévios, concomitantes e posteriores. Sua jurisdição abrange os três poderes, mas apenas no que concerne a recursos federais (alcançando a todos aqueles que os movimentarem). Já as verbas dos orçamentos de estados estão sob a jurisdição de tribunais de contas estaduais, surgidos em momentos distintos ao longo do século XX, em razão de legislações próprias²³².

²²⁹ Conforme Relatório de Gestão TCU 2013. TCU (2014a: 52 ss).

²³⁰ Além destas ações, foram analisados 101.436 atos referentes a admissão, aposentadoria, reforma e pensão de servidores federais. TCU (2014a: 54).

²³¹ Conforme Relatórios de Atividades TCU: 1º trimestre 2013 - TCU (2013: 25-27) e 2º trimestre 2014 - TCU (2014b: 25-27).

²³² Já os haveres dos municípios são controlados por estes mesmos tribunais ou por tribunais dos municípios (nos estados de Bahia, Ceará, Goiás e Pernambuco), além dos Tribunais dos

Uma das maiores críticas a eles é referente à nomeação para os cargos decisórios (Ministros do TCU²³³ e Conselheiros dos Tribunais estaduais). Via de regra, o acesso ocorre mediante indicação política, inclusive oriunda dos próprios gestores (que serão posteriormente por eles julgados...). Apesar das exigências de idoneidade moral e reputação ilibada para que sejam providos os cargos de Ministros do TCU²³⁴, são costumeiras as tentativas do Congresso Nacional de indicar políticos investigados por práticas criminosas e com fortes indícios de reiterados atos de improbidade.

Os Tribunais de Contas, assim, vivem o desafio de serem formados por quadros próprios de funcionários concursados, tecnicamente preparados para desempenharem suas funções e subsidiarem as decisões das Cortes e, ao mesmo tempo, contarem com agentes decisores cujo comprometimento com a causa e os interesses públicos, via de regra, são bastante questionáveis. Assim, os resultados finais estarão necessariamente distantes de seus potenciais²³⁵.

De fato, acreditamos na necessidade de discutir forma e critérios de nomeação dos Ministros (ou Conselheiros) dos Tribunais de Contas²³⁶, algo que deve fazer parte de um processo ainda maior, integrando um tema bastante relevante para as instituições e a sociedade brasileira: os mecanismos de preenchimento dos cargos nos Tribunais (de Contas e do Poder Judiciário).

No que se refere ao espaço europeu, grande parte da execução orçamental é gerida por autoridades nacionais dos Estados-membros. Criado em 1975 por intermédio do Tratado de Bruxelas, ao Tribunal de Contas Europeu cabe verificar a legalidade e regularidade das receitas e despesas da União (auditoria financeira e de conformidade). Sua composição conta com um membro de cada país integrante da UE, que é nomeado pelo Conselho da União Europeia, após consulta ao Parlamento. Tratando-se de uma instituição mais recente, os desafios da *accountability* são ainda maiores²³⁷.

Apesar de ser recente o surgimento da UE, ela já nasceu herdando uma *expertise* da

municípios de São Paulo e Rio de Janeiro (criados antes da atual Constituição).

²³³ Cfr. PORTAL AUDITAR (2014).

²³⁴ Cfr. CF, art. 73º, II.

²³⁵ Ainda assim, segundo Relatório de Gestão 2013, com um orçamento de R\$ 1,5 bilhão, suas ações de controle teriam gerado benefício financeiro de cerca de R\$ 20 bilhões. TCU (2014: 58).

²³⁶ Há propostas de impacto mais específico, como as da FONACATE e AUDITAR, que pretendem aperfeiçoar os procedimentos previstos nos decretos legislativos que regulamentam os trâmites das escolhas.

²³⁷ CALDEIRA (2012: 199).

organização dos países que a constituíram (possuidores de democracias e instituições há mais tempo consolidadas - ao menos a maioria deles). Neste sentido, seria esperado possuir controles de efetividade similar à verificada nos seus Estados-Membros.

Por outro lado, é um espaço onde convivem gestões com organização e métodos muito distintos, variando conforme cada cultura e história das nações. É fato que os controles e as instituições europeias ainda nos últimos anos passaram por reformulações, visando criar mecanismos mais fiáveis. Ainda assim, os desafios aos controles europeus são acrescidos em face da gestão ser muito complexa e partilhada em vários níveis administrativos. Por fim, cabe também recordar que a atuação do TCE não inclui a capacidade sancionatória²³⁸ (ou seja, “é Tribunal na forma, mas Conselho na essência”²³⁹).

Quando as auditorias do Tribunal identificam possíveis irregularidades graves ou dolo nos descumprimentos de regulamentos europeus, as questões são reportadas ao OLAF (*European Anti-Fraud Office*). Trata-se de órgão com competência para desenvolver políticas antifraude e por investigar a corrupção, condutas ilegais e fraudes contra o orçamento da UE.

4.2.4 Outros controles externos.

Além do controle administrativo realizado pelos Tribunais de Contas, cabe destacar o papel paralelo do Ministério Público, exercendo funções imprescindíveis à defesa do patrimônio público e social²⁴⁰, seja por meio das Ações Cíveis Públicas, seja realizando Inquéritos Cíveis, quando atuará extrajudicialmente tratando da defesa dos interesses sociais indisponíveis, mediante controle da legalidade e da juridicidade dos atos administrativos.

A Constituição brasileira lhe designou vastas atribuições, pois além das funções de órgão fiscalizador, o Ministério Público atua na defesa dos direitos fundamentais e promoção da coesão social (por meio do fomento da democracia participativa e do controle social das políticas públicas). Ademais, possui características especiais²⁴¹ que o

²³⁸ PESSANHA (2012: 82): “Por fim, importa sublinhar que o Tribunal de Contas Europeu tem apenas poderes de controle financeiro, não dispendo assim do poder de sancionar os eventuais responsáveis por fraudes ou irregularidades financeiras”.

²³⁹ DUTRA (2012: 52).

²⁴⁰ No caso brasileiro, o Ministério Público é outra instituição que realiza controle orçamentário e financeiro da Administração, cfr. CF/88, Art. 129: “São funções institucionais do Ministério Público: (...) III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

²⁴¹ “Dentre as outras características da instituição, assemelham-se a singularidade, a função

diferenciam de modelos adotados em outros países²⁴².

Assim como as demais instâncias de controles, apresenta desafios na luta pela efetividade de suas ações, dentre eles, questões ligadas aos centros decisórios. Isto porque sofre com um desenho institucional onde a escolha final da chefia do órgão ministerial é prerrogativa do chefe do respectivo governo estadual, o que expõe uma contradição consistente no fato de que eventuais ações contra o chefe de governo estadual são propostas pelo chefe do Ministério Público local, que havia sido por ele indicado. Ademais, há situações até caricatas (e aparentemente isoladas), como as vividas pelo Ministério Público de Alagoas, que após ter realizado ações investigativas e judiciais contra membros da Mesa da Assembléia Legislativa, observou o Estado promover uma redução drástica de 80% de seu orçamento de custeio²⁴³.

Em qualquer das realidades que pensemos, por mais atuantes que sejam as instituições, não há como prescindir da participação e do controle social. Uma das primordiais formas de participação social ocorre nos Conselhos gestores de políticas públicas, que são canais setoriais de expressão popular (a exemplo de saúde, da educação, assistência social, alimentação escolar), atuando na formulação e implementação de políticas públicas, como também no controle sobre elas.

No Brasil, eles estão presentes nos três níveis (federal, estadual e municipal), mas é nos municípios que o povo amplia significativamente a capacidade de fiscalização, especialmente quando bem integrado ao sistema. Assim, o exercício desta forma de controle é algo além de um direito da cidadania, tratando-se de uma responsabilidade cívica que deve ser operada por todos, em prol do benefício geral.

4.3 A recuperação dos prejuízos incorridos e a aplicação de sanções no Brasil.

É certo que agir preventivamente e evitar os prejuízos é tanto mais adequado, quanto oportuno. E, para isto, a Administração conta com instâncias e instrumentos de

personalizadora, a acessibilidade, a autonomia e independência, a informalidade e a publicidade de atuação”. Cfr. CAMPELO (2014: 9).

²⁴² “De origem sueca, a figura do *Ombudsman* é recepcionada por diversos países europeus, com a função clássica de ser instrumento de fiscalização da atividade administrativa do Estado. Em Portugal é recepcionado pela Constituição portuguesa de 1976 como Provedor de Justiça. Na Espanha é o *Defensor del Povo*. Em 1992, através do Tratado de Maastricht o *Ombudsman* é recepcionado pela União Europeia, onde a Cidadania da União confere aos cidadãos europeus o direito de apresentar queixa ao Provedor de Justiça Europeu”. Cfr. CAMPELO (2014: 9).

²⁴³ PORTAL AMPAL (2014).

análise e de revisão das decisões. Há uma parcela das situações onde é possível ao menos evitar o prolongamento dos danos (como as decisões do TCU em suspender contratos que apresentam vícios insanáveis ou fortes indícios de irregularidades).

Contudo, inevitavelmente prejuízos ocorrem. Em face da identificação de irregularidades praticadas nas gestões, espera-se que sejam apuradas as responsabilidades e que sejam aplicadas as sanções, quando devidas. Todavia, nem sempre é assim, ainda é um forte desafio nacional produzir sanções efetivas.

Ao julgar as contas irregulares, o TCU imputa débito e/ou multa pecuniária ao responsável. O Acórdão condenatório, entretanto, servirá tão somente como título executivo extrajudicial e enfrentará dois desafios adicionais: o risco de que as sentenças sequer gerem ações judiciais (especialmente no caso de Estados e Municípios²⁴⁴) e a possibilidade de toda a matéria ser judicialmente rediscutida. Muito em função da estratégia dos condenados em dissimularem seus patrimônios a fim de não serem alcançados pelas condenações e dos dilatadíssimos prazos de tramitação processual, o índice de recuperação dos recursos anteriormente desviados é ínfimo²⁴⁵.

Também por questões processuais (mas também, muitas das vezes, por falta de estrutura e/ou por conivência/inércia dos agentes e julgadores), as tramitações dos processos são longas, sendo marcadas por diversas possibilidades de reanálises e revisões, que arrastam os processos por muitos anos.

Assim, o sucesso na missão de recomposição dos respectivos danos ao erário, em grande parte operada judicialmente pela AGU (Advocacia-Geral da União²⁴⁶), é evento muito improvável²⁴⁷. Verifica-se, portanto, um quadro de descrédito da via judicial, uma

²⁴⁴ Acompanhamos Robson Caldas, citando a Senadora Marisa Serrano, em defesa da PEC 25/2009: “a maior censura feita a esse modelo é a de que os responsáveis pelas execuções judiciais das decisões dos TCs são, no mais das vezes, subordinados àqueles contra os quais elas serão promovidas”. E conclui a parlamentar, pelo fato de que, “essa circunstância leva a que, não raro, os títulos acabem não sendo executados”, e ainda completa vossa excelência, “no âmbito federal, a situação não é tão grave quanto nos Estados e, de forma muito mais aguda, nos Municípios”. CALDAS (2009: 32).

²⁴⁵ “No que tange especificamente à efetividade, é índice histórico de recuperação de valores desviados, na fase judicial de cobrança, algo em torno de 0,5% a 1% do montante das condenações impostas pelo TCU”. MARTINEZ (2006: 4).

²⁴⁶ Em 2013 a AGU informa ter ajuizado 2.109 ações de combate à corrupção, defesa do patrimônio público, recuperação de créditos e ativos para recuperar R\$ 1,05 bilhão. Contudo, não há menção à expectativa percentual de recuperação deste valor ou aos recursos efetivamente recuperados. AGU (2013: 7).

²⁴⁷ Além da atuação da AGU e de outros órgãos, o país conta com o DRCI, órgão integrante da estrutura do Ministério da Justiça, que articula ações visando recuperação de ativos derivados de

vez que as decisões tardam e acabam assim, em muitas situações, por não julgar o mérito. Quando o fazem, muitas sentenças já se tornaram inócuas.

Esta síndrome é especialmente presente quando os réus são possuidores de um certo padrão de renda, condição que representa uma quase garantia de impunidade. Via de regra, o judiciário brasileiro não condena aqueles com recursos financeiros suficientes para contratação de bons escritórios de advocacia²⁴⁸.

Após clamor social pela criação de um *controle externo* ao poder judiciário, há dez anos foi criado o Conselho Nacional de Justiça (EC 45/2004), uma espécie de *controle interno* do Poder Judiciário, que tem ocupado um espaço importante, atuando na correição e contribuindo para melhorias administrativas. O Conselho, objetivando reduzir os prazos de tramitação e os estoques de processos, tem criado metas para emissão de sentenças.

Estimulado por metas estabelecidas pelo CNJ para julgamento das ações de improbidade administrativa e de crimes contra a Administração, o judiciário proferiu 50.435 decisões em 2012 e 2013, dentre as 113.798 ações distribuídas até 2011, ou seja, 45% do estoque (segundo dados do CNJ²⁴⁹). Em outro texto, também do CNJ, fala-se em um total de julgamentos (corrupção, lavagem de dinheiro e improbidade) de 1.637 ações (em 2012 - que teriam resultado em 205 condenações definitivas), além de 2.918 ações prescritas (em 2010/2011) e 25.799 em tramitação²⁵⁰.

Ainda que os dados não sejam precisos (e não são informatizados), não é difícil perceber que os processos sancionatórios não cumprem sua função, porque é baixa a quantidade de ilícitos administrativos praticados que dá origem a ações sancionatórias, porque a probabilidade condenatória é pequena e porque as sanções, via de regra, são acompanhadas por um baixo índice de reposição dos prejuízos causados ou dos recursos desviados. Nesta medida, mesmo quando há decisões finais condenatórias, elas não representam fatores muito disuasores de más práticas.

atividades ilícitas, no Brasil e exterior. O país tem conseguido bloquear recursos desviados. Todavia, apesar dos esforços, os valores recuperados ainda representam ínfima fração do todo. Cfr. PORTAL ÚLTIMO SEGUNDO (2014).

²⁴⁸ Assim, esta é outra área em que a desigualdade social representará uma diferença de resultados no tratamento dispensado pelo Estado. Assim é que os presídios nacionais são quase exclusivamente ocupados por cidadãos de renda muito baixa ou por representantes de minorias discriminadas.

²⁴⁹ Cfr. CNJ (2014).

²⁵⁰ Cfr. CNJ (2012).

5. Considerações finais: reduzindo desigualdades e harmonizando interesses.

Conforme defende Manuel Atienza, o direito no mundo globalizado deve se estruturar em princípios jurídicos de caráter universal, que por sua vez se sustentam numa moral de caráter também universal. A globalização que repercutiu num aprofundamento das distorções internas e internacionais na distribuição de renda²⁵¹ e de oportunidades, não é algo sustentável a médio e longo prazo²⁵².

A fragilização dos Estados e dos ordenamentos (e dos direitos, liberdades e garantias), é um estágio que não se coaduna com o melhor interesse público, nem com a paz social. O fundamento do atendimento de um interesse público reside em uma ideia de justiça, de equidade na oferta de oportunidades de vida digna, algo que deve prevalecer em cada sociedade e em todas elas²⁵³. Por certo, se trata de um ideal cada vez mais ameaçado por uma realidade globalizada onde o desenvolvimento atende aos interesses do grande capital financeiro, dos quais diverge.

No presente estudo, assinalamos e nos manifestamos contra as fortes desigualdades vigentes e nos posicionamos de forma contrária à doutrina que advogue uma redução ou eliminação deste papel do Estado, que tente convencer de que o mercado é apto a assumir tal missão ou que despreze a criação de ambientes mais propícios a uma distribuição mais equânime de rendas e de oportunidades (inclusive de acesso aos mercados).

Através do caminho percorrido, a personalidade humana busca a realização de suas aspirações. O desenvolvimento deve estar a serviço do homem, deve ser um instrumento desta realização. Reafirmamos, então, o entendimento de que o Estado deve franquear-lhe oportunidades de desenvolvimento pessoal, atuando em defesa de direitos, liberdades e garantias do cidadão, sendo assim corresponsável pela promoção do bem-estar e harmonia social.

Ao longo deste trabalho, apontamos inconsistências estruturais nas realidades

²⁵¹ Neste mesmo sentido, STIGLITZ (2013: 129): “a globalização prejudica as classes mais baixas diretamente, mas também de forma indireta, devido aos cortes sobre a despesa social e à progressividade tributária”.

²⁵² ATIENZA (2010: 280).

²⁵³ “¿Pues cómo pensar que es justo un mundo en el que las oportunidades que se les ofrecen a los individuos dependen de manera fundamental de hechos tan azarosos como el nacimiento en una u otra área geográfica, dentro de uno u otro grupo social, familiar, etc.? No va eso en contra del carácter ‘universal’ de los derechos humanos como quiera que se entienda lo de universal?” ATIENZA (2010: 280).

analisadas (Brasil e União Europeia) e evidenciamos acertos e fragilidades nas etapas de planejamento, execução e controle orçamental. Contudo, não podemos nos limitar ao diagnóstico apresentado. É preciso também buscar alternativas que venham a auxiliar na melhoria do quadro atual.

Neste sentido, apresentaremos algumas propostas, tanto para a realidade brasileira, quanto europeia. Contudo, em face do pequeno espaço para desenvolvimento destas questões, como se observará, tratar-se-á de algo sintético, com o intuito de ao menos indicar alguns caminhos. Ademais, não podemos falar em respostas e soluções universais, mas podemos discutir contribuições específicas, que naturalmente se somem a outras tantas.

5.1 Medidas relativas à República brasileira.

Operar o desenvolvimento é algo que depende de uma liberdade para que o cidadão seja estimulado a ser mais produtivo e a desenvolver suas potencialidades. Por outro lado, quanto maior a desigualdade socioeconômica e maiores as barreiras de acesso a serviços públicos essenciais, tanto mais difícil será a superação das mazelas e o alcance daquela condição. Menos provável será a modificação deste quadro de desarranjo e desarmonia social.

Assim, acreditamos que as soluções brasileiras passam necessariamente por uma ampla redução das desigualdades. Tal processo, aliás, não depende unicamente do Estado, mas deve ter neste um importante aliado. Em acordo com esta perspectiva e com as questões apontadas no desenvolvimento dos capítulos anteriores, destacaremos, então, propostas de encaminhamentos de temas centrais para a realidade nacional:

a) Desconcentrando a renda nacional através de programas sociais:

Como dissemos anteriormente, no século XXI, a desigualdade brasileira começa a arrefecer. Entre 2001 e 2012, conforme dados da FAO, o número de indivíduos em situação de pobreza extrema (renda diária abaixo de um dólar) foi reduzido em 75%, enquanto que a pobreza (renda diária abaixo de dois dólares) foi reduzida em 65%²⁵⁴.

²⁵⁴ “The results of these efforts are demonstrated by Brazil’s success in meeting internationally established goals. Overall poverty fell from 24.3 percent to 8.4 percent of the

O IPEA identificou três principais fatores responsáveis, que significaram metade desta redução: ganhos reais nos valores de pensões e aposentadorias (com a política de real valorização contínua do salário-mínimo), a focalização e expansão do programa bolsa-família (12%) e aumento na cobertura e na distribuição dos valores dos benefícios de prestação continuada (11%²⁵⁵).

Destacamos o substancial impacto do programa ‘bolsa-família’, um programa federal de transferência direta de renda para famílias em grau de pobreza extrema, criado durante o governo do Presidente Lula (2003-2010), resultante de uma unificação de programas do governo anterior (Pres. Fernando Henrique Cardoso), acompanhada em uma substancial ampliação dos recursos disponibilizados. No atual governo, ele foi continuado e ainda mais ampliado. Em face dos resultados obtidos, o programa tem recebido internacionalmente críticas positivas e vem sendo adotado por outros governos, inclusive por ser associado ao incentivo à educação, objetivando romper o ciclo intergeracional de pobreza e exclusão.

No país, contudo, o programa é alvo de muitas críticas, em geral daqueles que entendem que a miséria é culpa exclusiva dos miseráveis, em face de sua suposta acomodação. Para estes, portanto, o Estado não deveria intervir em auxílio daqueles (a versão extremada da lógica liberal) e o programa teria meros interesses eleitorais²⁵⁶. Assim, acreditamos que políticas distributivas são mesmo essenciais à mudança da realidade nacional e, portanto, absolutamente defensáveis, seja por razões econômicas, políticas ou sociais.

b) Promovendo uma redistribuição da carga tributária:

Não há muitos registros de países que alcancem bem estar social mais amplo mantendo um nível de desigualdade social como o brasileiro. Como vimos, o país pratica uma política fiscal regressiva, que ao invés de reduzir desigualdades, acaba contribuindo para seu reforço. Neste sentido, uma reforma fiscal que reduza o peso dos impostos sobre

population between 2001 and 2012, while extreme poverty dropped from 14.0 percent to 3.5 percent”. Cfr. FAO (2014: 23).

²⁵⁵ Org. BARROS, *et. al.* (2007: 84).

²⁵⁶ Neste ponto, aqui reside uma distorção de entendimento que foi hegemônica pela mídia: a ideia de que os programas de governo não deveriam ter interesses eleitorais. Ora, se há um fator de que os programas de governo nunca devem se afastar é o de ter justamente em conta os (legítimos) interesses eleitorais. Afinal, ao atender majoritariamente à vontade do eleitor (cidadão), estar-se-á praticando legitimamente a democracia.

consumo e aumente o peso dos tributos sobre renda e patrimônio (e que os torne progressivos, com alíquotas diferenciadas para as faixas superiores) é algo essencial. Trata-se de um passo muito importante e que precisa deixar de ser negligenciado e ser definitivamente enfrentado pela sociedade e por seus representantes políticos.

De fato, ela é uma questão sempre presente nas campanhas e programas eleitorais, mas que encontra fortes resistências e fracos consensos, suficientes para não serem enfrentadas pelos últimos governos. Somente nos governos FHC e Lula, foram enviadas cinco propostas de reforma tributária (1995, 2001, 2003, 2004 e 2008²⁵⁷). Contudo, todas fracassaram na tramitação e se limitaram a alterações pontuais, que nada alteraram na essência do sistema.

Vislumbram-se dois focos principais de resistência: a necessidade de uma espécie de rediscussão do pacto federativo (volume total da carga tributária à disposição de União, Estados e municípios e a repartição dos recursos entre eles) e uma alteração no caráter extremamente regressivo do sistema fiscal (que contraria os interesses dos respectivos grupos de poder econômico).

Sempre bloqueadas no Congresso Nacional, as alterações há muitos anos são postergadas. Uma possível nova estratégia foi anunciada em 2011, consistente em fazer as reformas de maneira fracionada. Mas, ainda assim, o atual governo chega praticamente ao fim do presente mandato sem avanços, novamente cedendo às ‘barreiras’²⁵⁸.

Assim, se o país mantiver esta opção política nefasta, que muito contribui para a perpetuação de uma péssima distribuição de renda, o Estado brasileiro continuará a prestar um grande desserviço à sociedade, ao próprio mercado e ao desenvolvimento nacional. Por isto, acreditamos que este é um ponto essencial a ser enfrentado, fazendo com que o país adote uma política tributária justa e mais alinhada com o que é praticado nas principais economias mundiais.

c) Incrementando o orçamento da Educação:

Considerando que os anos iniciais do ensino básico são atribuição direta dos municípios e especialmente considerando o exemplo daqueles com menor capacidade financeira (regiões de comunidades de baixa renda e, portanto, tendencialmente destinadas

²⁵⁷ PORTAL ÚLTIMO SEGUNDO (2010).

²⁵⁸ PORTAL G1 (2013).

a pouco investir em educação), temos uma realidade que possivelmente estará perpetuando sua condição não próspera (promovendo um descolamento ainda maior entre as diferentes realidades regionais).

Assim, consideramos a elevação dos investimentos em educação básica (inclusive com o aumento do patamar mínimo por aluno) uma condição *sine qua non* para uma aceleração no incremento da qualidade educacional. Isto não significa dizer que o mero incremento do orçamento da educação produzirá automaticamente os resultados esperados.

Com efeito, há que tratar dos problemas de gestão, inclusive evitando desperdícios e desvios de recursos. Aliás, como vimos, é algo ainda muito presente na realidade nacional. Contudo, mesmo que houvesse uma gestão muito eficiente, não haveria maiores garantias de bons resultados, face ao baixo volume global de recursos investidos no sistema. Portanto, a questão implica no entendimento de que as duas coisas (maiores investimentos e maior eficiência) devem caminhar em simultâneo.

O país parece ter entendido a importância do investimento em educação, tanto pelo incremento orçamental na última década, quanto pelo projeto do novo Plano Nacional de Educação, que já contemplava um aumento gradual a até 7% PIB e que recentemente teve aprovado em primeira votação na Câmara de Deputados um investimento ainda maior no setor, a alcançar 10% PIB em 2020²⁵⁹. De toda sorte, trata-se de um processo legislativo em curso, portanto mutável.

A se confirmar este novo marco legal e sendo ele concretizado pelos recursos decorrentes, certamente serão criadas as condições para que o país passe a contar com políticas públicas educacionais de qualidade acrescida, desde que também se tenha a devida atenção para com a desconcentração desta oferta de ensino²⁶⁰ e para com a qualidade gestora.

Havendo sucesso neste projeto, o país estará atacando uma das grandes causas de suas mazelas. E fazendo isto, virão os resultados educacionais e culturais no médio prazo, que por sua vez têm efeitos diversos, inclusive na produtividade, na rejeição da exploração e subserviência, na consciência política, etc.

²⁵⁹ Cfr. PORTAL FOLHA (2014).

²⁶⁰ Isto já vem ocorrendo no ensino superior, a partir da interiorização das Universidades Públicas. Neste caso, convém que os acréscimos de investimento na educação contemplem exatamente uma política de universalização de oferta de ensino pré-escolar e de qualificação e ampliação da oferta de escola em turno integral no ensino básico.

d) Reduzindo os gastos financeiros:

Os gastos financeiros são um tema central para avaliação da distribuição dos recursos orçamentais, porque consomem expressiva parcela destes, nomeadamente nos países mais endividados. E serão ainda mais relevantes se os países não apresentarem taxas de crescimento da atividade econômica robustas ou não obtiverem equilíbrio nas contas públicas, posto que haverá sistemáticos desembolsos (de recursos subtraídos a outras áreas) sem a proporcional redução (ou até com a elevação) de estoque da dívida, amplificando os efeitos dos desajustes anteriores sobre as gerações futuras²⁶¹.

Não poderiam, portanto, jamais ser negligenciados. Ao contrário, grande ênfase deve se dar à redução da pressão orçamental exercida pelas despesas financeiras, um grande desafio posto aos países endividados. Trata-se de uma meta que evidentemente pode ser atingida através de melhor desempenho no crescimento do produto interno. Contudo, é fundamental fazê-lo também através de uma revisão/renegociação nas taxas de juro praticadas, algo que afeta substancialmente os custos efetivos dos empréstimos contraídos.

Como vimos, há muitos anos o Brasil trabalha sob uma das maiores taxas mundiais de spread interbancário. Alguns atribuem esta condição como resultante de uma má capacidade de negociação brasileira ou como uma imposição do FMI²⁶², enquanto outros a relacionam a meras leis de mercado (financeiro), onde a ‘confiança internacional’ (leia-se: risco de insolvência) representaria um dos elementos-chave para compreensão deste mercado. De toda sorte, os indicadores do país, se não são tão bons, estão longe de serem tão negativos. Portanto, elementos desta natureza encontram-se longe de conseguir explicar a tudo.

e) Rediscutindo as instâncias prioritárias na execução orçamental:

²⁶¹ MACHADO (2012: 155): “O desequilíbrio sistemático das finanças públicas tem como consequência a sobrecarga fiscal das gerações vindouras e o condicionamento político dos futuros Executivos”.

²⁶² Cfr. GARCIA (2008: 25-26): “O acelerado endividamento contou com o forte reforço de uma política fiscal permissiva até 1998 – quando o país quebrou, ao início de 1999, e teve de recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) que impôs draconiana disciplina – e de taxas básicas reais de juros que, em todo esse tempo, figuraram entre as mais altas do mundo. E sempre muitas vezes maiores do que as praticadas nos países centrais e nos chamados “emergentes”, assemelhados ao Brasil”.

Atualmente, os recursos ainda são principalmente arrecadados pela Fazenda Nacional (cerca de 70%) e dos estados (25%)²⁶³. Contudo, a concentração na arrecadação é maior que na efetiva execução, em face das transferências intergovernamentais. Nos últimos exercícios, em torno de 17% das receitas tributárias que constaram do orçamento federal foi repassada aos outros entes por meio de transferências obrigatórias (definidas constitucionalmente e/ou por meio de leis ordinárias)²⁶⁴. Nas últimas décadas, especialmente após 1988, o país priorizou os municípios, em detrimento dos Estados.

Especialmente num país com dimensões territoriais tão amplas e tantas desigualdades, não é recomendável que os centros decisórios das políticas públicas estejam muito distantes das comunidades, sob pena de que ocorra a replicação de políticas concebidas sem atenção às peculiaridades regionais e locais. Por outro lado, é preciso grande atenção para com a efetiva capacidade administrativa destes entes. Há que considerar os aspectos negativos da execução descentralizada das políticas, especialmente nos micro e pequenos municípios brasileiros, uma vez que fatalmente elas apresentarão resultados muito diferenciados em termos qualitativos, a depender de quem sejam e onde se encontrem seus executores.

Nesta medida, diante deste cenário, entendemos que a solução de transferir toda a responsabilidade para os municípios se constituiu em um erro estratégico, em face do despreparo existente. Mais recomendável teria sido uma solução intermediária, qual seja, concentrar o planejamento, os recursos e a execução dos orçamentos no nível dos Estados da federação. É o que defendemos.

Ao transferir o centro decisório do governo central para o nível estadual, eventualmente descentralizado em nível de microrregiões (por via de articulação de consórcios entre os municípios), estar-se-ia tornando o ambiente decisório mais próximo das realidades e, simultaneamente, reduzindo o impacto dos graves problemas de gestão precária, que ainda são enfrentados nos pequenos e médios municípios.

²⁶³ No volume de arrecadação, os principais tributos são nacionais (tais como INSS, IRPF/IRPJ, Cofins, CSLL), que representaram 69% dos tributos arrecadados em 2012. Os estados, que arrecadaram em torno de 25% dos tributos no mesmo exercício, se concentram em um importante tributo - o ICMS. Quanto aos fiscos municipais, eles só possuem alguma relevância arrecadatória nas capitais e nos municípios de grande. SANTANA (2013: 13).

²⁶⁴ Conforme dados das LOA 2012 e 2013, respectivamente R\$ 180/200 bilhões representaram transferências obrigatórias a estados e municípios (ou seja, são receitas originárias destes entes, arrecadadas pelo governo federal). Nesta medida, o volume à disposição do governo federal esteve abaixo de 60%. MPOG (2012).

Assim, parece-nos recomendável que estas decisões operacionais sejam fortalecidas no âmbito estadual, pelo fato de estes possuírem dimensões físicas moderadas e uma maior coesão socioeconômica e cultural, além de estarem mais próximos dos problemas apresentados nas comunidades e, ao mesmo tempo, terem uma visão de médio alcance (uma visão regional). Considerados estes elementos, entendemos que esta mudança facultaria aos Estados uma atuação simultaneamente estratégica e diferenciada.

Ademais, as capitais dos governos estaduais são sedes que possuem estruturas administrativas mais consolidadas e quadros funcionais mais qualificados e politicamente mais independentes que os existentes nos municípios menores, tornando as decisões um pouco menos suscetíveis ao subjetivismo. Ademais, suas estruturas são instaladas em cidades de dimensões grandes ou moderadas e que concentram as mais variadas instituições, inclusive federais. Ressalte-se ainda que a opinião pública nestas localidades é mais instrumentalizada para o acompanhamento das gestões, o que faz com que as decisões governamentais nesta esfera apresentem maior potencial de visibilidade e *accountability*.

f) Modificando o perfil do serviço público brasileiro:

O Brasil é um país se acostumou a conviver com uma desigualdade brutal e banalizou a miséria que atingiu uma expressiva parcela de sua sociedade. O que deveria ser absolutamente inaceitável tornou-se o lugar comum. Recuperar esta dívida social não é um processo fácil. Tampouco o será promover a harmonia social.

O consumo no país sempre foi algo reservado a poucos, seja o consumo de bens do mercado, seja o consumo de serviços públicos. Os equipamentos e os serviços públicos disponibilizados à população de baixa renda, na eventualidade de serem fornecidos, sempre o foram em condições diferenciadas conforme a classe social. Ou seja, havia um atendimento discriminatório das demandas: quem mais precisaria do Estado, era quem menos com ele poderia contar (algo que essencialmente revela este perfil social brasileiro). Estas são características que não desaparecem instantaneamente, pois são influenciadas por um processo ainda em maturação.

O país vem se modernizando e os números (alguns deles descritos neste trabalho) falam por si. Atualmente, já há outro perfil de serviço público, muito diferente do que se observara em décadas anteriores. O ordenamento já criou mecanismos que obrigam o poder público a executar políticas públicas de alcance geral e medidas básicas (como, por

exemplo, de saúde e educação), que já estão disponíveis à grande parte da população. Contudo, ainda não se pode dizer que sejam universais, nem que sejam bem avaliadas. Enfim, ainda há muito que evoluir.

A racionalidade e o interesse público ainda não são os grandes elementos motivadores dos processos decisórios. As decisões sobre alocação dos recursos e as medidas de execução dos programas ainda são permeadas por distorções que evidenciam isto. E, sem mexer nestas estruturas decisórias, ainda concentradas em uma cultura político-administrativa arcaica, o país não avança tanto quanto deveria. Sem as reformar, mantem-se vícios que desperdiçam expressiva parcela do esforço fiscal praticado no país.

g) Fomentando a transparência:

O novo Direito Administrativo confere à Administração parcela adicional de poder político, na medida em que ela passa a ter maior liberdade de dizer o Direito, enfraquecendo o princípio da legalidade. Todavia, na perspectiva de Suzana Tavares – que enxerga uma Administração pluri-vinculada e altamente controlada, o contraponto é realizado pela transparência consolidada e pelo constante diálogo com os interessados²⁶⁵. É possível verificar esta tendência nas sociedades e nos ordenamentos mais evoluídos (ainda que seja discutível tal eficácia).

Contudo, ao menos nas Administrações não avançadas (a exemplo do Brasil), esta é uma perspectiva temerária. Isto porque nem mesmo o princípio da legalidade chegou a se consolidar plenamente (em termos efetivos). Assim, a gestão, libertada de suas amarras legais (já tão combalidas) e também caracterizada por um precário diálogo com a sociedade e tomadora de decisões ainda muito verticalizadas, ficaria suscetível a ainda maiores desmandos. Sem poder contar com a suposta efetividade dos diversos controles, mais frágil estaria a persecução do melhor interesse público.

Assim, entendemos que o melhor caminho a ser trilhado pelo Brasil, para além de apostar nas medidas aqui citadas e na imensa tarefa de revolucionar seu sistema educacional (que auxiliará sobremaneira as imprescindíveis mudanças culturais gerais), é apostar no fomento da transparência²⁶⁶. Nada como a luz do sol para desinfetar as gestões.

²⁶⁵ Cfr. SILVA (2010: 92).

²⁶⁶ Cfr. Gomes CANOTILHO, em prefácio a LOPES (2011: 9): “A corrupção (...) beneficia de cumplicidades, cobre-se com a intransparência das atividades públicas e privadas, oculta informações relevantes, joga com o vazio de responsabilidades, vive do conúbio entre o económico

Este caminho tem sido trilhado e tem sido internacionalmente reconhecido. O primeiro passo, representado por mostrar aquilo que se gasta e a quem se paga já foi dado. Contudo, é necessário estendê-lo efetivamente aos Estados e municípios, fazer com que a obrigação legal²⁶⁷ se transforme em realidade disponibilizada aos cidadãos.

Atos públicos que mais atendem a interesses privados e/ou que são permeados de desvios de conduta também são habituais. Assim, é também necessário aprofundar a transparência, especialmente no que se refere a publicizar aspectos como as motivações das decisões.

h) Redimensionando os controles:

Instituições que apresentam maiores riscos e profundidade de irregularidades requerem maiores controles. Via de regra, são analisados os custos e, se os custos dos controles se pagam com uma certa margem, eles são vistos como compensatórios e tendem a ser implantados. Esta é uma decisão racional a se adotar, especialmente quando os riscos vêm de baixo.

Todavia, quando os maiores riscos são representados justamente por parte de quem exerce os poderes decisórios, o que se esperar? Este é justamente o aspecto a tornar mais complexa a questão. De fato, quando uma cultura de organizações criminosas exerce de tal forma o domínio do poder constituído, quem exerce o comando não tem maiores pretensões de que os mecanismos de controle funcionem de forma mais ampla, porque justamente lhes representaria obstáculos.

Haverá, portanto, um embate de forças entre interesses públicos e os interesses privados e particulares. De fato, a realidade brasileira, que não é imune a este cenário, representa uma síntese da força, capacidade de organização e atitude das partes. Entendemos, assim, que mudanças neste quadro dependerão de mudanças nestes fatores, ou seja, de que os interesses públicos passem a ser defendidos com mais força, de forma mais organizada, e com mais atitude daqueles que defendam interesses públicos.

Isto não necessariamente implica em aumentar a quantidade de controles burocráticos, mas implica num reforço nos controles existentes (substancial incremento de pessoal nas instituições que realizam controles, além de legislação que contemple aumento

e o político”.

²⁶⁷ Lei Complementar 131/09.

das respectivas prerrogativas e investimentos em aquisição de tecnologias da informação e formação funcional nestas áreas).

Contudo, é também essencial haver uma mudança comportamental mais ampla (e, para tanto, fundamental é aquela mudança no perfil do serviço público a que nos referimos anteriormente). Isto porque, não basta que os controles detectem problemas, é preciso que eles sejam corrigidos e evitados e, para tanto, é fundamental haver vontade política nas demais instâncias decisórias. Do contrário, estes esforços se dispersam e se tornam ineficientes, sendo esmagados pelo sistema.

i) Dando efetividade às sanções:

O CNJ tem contribuído com os primeiros passos para melhoria da administração da justiça. Contudo, a tempestividade na prestação jurisdicional não é um fator contemplado pelo legislador e não costuma ser uma preocupação central no país. O mínimo que se pode dizer sobre os códigos processuais brasileiros é que eles não estimulam a celeridade...

De fato, não se pode dizer que o sistema funcione sob a perspectiva da aplicação da justiça. Então, sob que perspectiva ele funciona, ou seja, a que interesses ele atende? É suficiente observar quem são os maiores beneficiários: justamente aqueles a quem o sistema não apanha (os que comandam o crime organizado, especialmente contra a Administração Pública) e os seus representantes (especialmente perante o próprio judiciário).

A bastante improvável mudança desta realidade evidentemente demanda uma mudança nos códigos processuais, mas fundamentalmente demanda uma mudança de entendimentos, no sentido de que a sociedade passe a perceber que as ameaças à harmonia social não são apenas oriundas dos crimes praticados com violência física, mas que crimes “de colarinho branco” podem se revelar muitas vezes mais poderosos e letais²⁶⁸. Portanto, é preciso dar o tratamento adequado à questão.

5.2 Medidas relativas à União Europeia.

Os momentos de crise tendem a acirrar os ânimos e a melhor evidenciar as

²⁶⁸ O desvio de recursos que impede que a vacine chegue ao posto de saúde, que a ambulância esteja a funcionar, que o médico esteja a trabalhar, que a estrada esteja em boas condições de trafegabilidade, etc., também mata bastante e o faz de forma silenciosa e anônima.

fragilidades institucionais. No caso europeu, este alheamento da União em relação aos graves problemas financeiros, econômicos e sociais enfrentados por alguns dos Estados, sugere que, sob a perspectiva do cidadão, a preconizada solidariedade no âmbito da comunidade tenha pouca efetividade.

Aparentemente, a Europa alemã – pouco disposta a onerar-se em função da recuperação comunitária - se satisfaz em ditar as normas de austeridade²⁶⁹, determinando que os governos dos demais europeus retirem direitos sociais concedidos no passado, alegando que eles teriam sido equivocadamente concedidos ‘em excesso’²⁷⁰. Uma postura que deve gerar um sentimento de injustiça perante a cidadania, que se vê afrontada por esta construção ‘europeia’ e por sua pretensão de legitimar a agenda do Estado-mínimo.

Ademais, verifica-se um discurso enviesado do equilíbrio das contas, que atribui a responsabilidade pela crise da dívida aos direitos sociais ‘em excesso’, mas que se esquece de abordar as enormes responsabilidades e excessos do mercado (sistema financeiro²⁷¹); as ausências do poder público constituído (que permitiram a inoperância do BCE e a não atualização da regulação do setor financeiro²⁷²), além da desregulação do setor financeiro defendida pelos liberais e operada por seus representantes nos governos²⁷³.

Ao efetuar erradamente o diagnóstico sobre as causas da crise, e, portanto, adotar os cortes nos direitos sociais como solução (ao invés de enfrentar as verdadeiras causas), tem-se o risco de provocar danos e perdas civilizacionais. Ademais, não se está preparando a economia, e muito menos o Estado e a sociedade, para se prevenirem de crises futuras.

Presente e futuro restam, portanto, indefesos. No limite, é algo que pode até mesmo

²⁶⁹ KRUGMAN (2012: 155), critica a doutrina da austeridade expansionista: “Medidas políticas contracionistas são, na realidade, contracionistas”.

²⁷⁰ As nações que supostamente teriam caminhado ‘além das suas posses’ e possibilidades (especialmente os países do sul: Grécia, Itália, Espanha, Portugal). Cfr. declaração do então Ministro da Economia e Tecnologia da Alemanha, Rainer Brüderle, avaliando que a Grécia passa por problemas na rolagem de sua dívida (venda de títulos para o pagamento dos papéis que estão vencendo), por ter vivido ‘acima de suas posses’. PORTAL G1 (2010).

²⁷¹ Para muitos, os verdadeiros responsáveis pela crise, que torraram os recursos de seus clientes, obrigando os contribuintes a prestarem socorro bilionário, em detrimento do erário dos Estados Europeus.

²⁷² Cfr. HABERMAS (2012: 160): “Não que a regulamentação dos mercados financeiros fosse uma coisa simples. (...) Mas as boas intenções fracassam menos devido à ‘complexidade dos mercados’ do que ao desânimo e à falta de independência dos governos nacionais. Elas fracassam por causa da desistência antecipada de uma cooperação internacional que visa o desenvolvimento das capacidades de ação política em falta – a nível mundial, na União Europeia e, antes de mais, na zona euro”.

²⁷³ KRUGMAN (2012: 68), também aponta a desregulação (além do fracasso em atualizar as regulações) como fator essencial da crise.

se revelar um precursor de um movimento de desagregação comunitária. Contudo, o papel desempenhado pela União Europeia (tanto para europeus, quanto para o equilíbrio geopolítico e econômico mundial) é demasiado importante para que possa ser desprezado. Assim, acreditamos na reversão desta tendência desagregadora, ao tempo em que defendemos as seguintes medidas:

a) Taxando as atividades financeiras:

Keynes entendia ser essencial o controle de fluxo de capitais de curto prazo, visando manter a estabilidade cambial e evitar movimentos especulativos²⁷⁴. Uma das opções atualmente disponíveis é justamente o controle de capitais via promoção da tributação do mercado financeiro, proposta que já é admitida até mesmo pelo insuspeito FMI²⁷⁵. Apesar de propostas neste sentido serem relativamente antigas e muito anteriores à atual crise (a exemplo da ‘taxa Tobin’, que propunha a taxaço sobre as movimentações financeiras internacionais de caráter especulativo), o sistema financeiro tem sido exitoso em perpetuar o atraso na criação deste tipo de tributação.

O sistema financeiro é o principal agente causador da crise atual, que representa o maior dos atuais desafios vivenciados no continente europeu. Nada mais justo do que este próprio sistema suportar os custos de recuperação da crise criada e também assumir as responsabilidades pelos danos causados aos Estados e à sociedade. Nesta linha de pensamento, defendemos a criação de tributos europeus sobre operações financeiras (IOF) e sobre atividades financeiras (IAF), que atenderiam a dupla função: receita fiscal para a União (com aumento do volume de recursos disponíveis para aplicação em programas europeus); além de organização e responsabilização do sistema financeiro (iniciando o processo de inibição às práticas dos perniciosos paraísos fiscais).

A Comissão Europeia tem lançado este debate. Nos termos propostos, haveria uma taxaço mínima de 0,01% aos derivados e de 0,1% a qualquer outra transação, incluindo a

²⁷⁴ Seguimos PAULA; FERRARI FILHO (2010, 02), citando KEYNES: "Quando o desenvolvimento do capital num país transforma-se num subproduto das atividades do cassino, ele não será bem-feito".

²⁷⁵ Cfr. MUNHOZ (2010: 92): "Policymakers e até mesmo o FMI passaram a apontar que as massivas ondas de influxos de capitais podem gerar complicações para o gerenciamento macroeconômico, assim como criam riscos financeiros. O apontamento é o de que o forte influxo de capitais em países emergentes pode gerar bolhas nos preços dos ativos financeiros e apreciar a moeda doméstica excessivamente. Com base nesta afirmação, trabalhos de analistas provenientes desta instituição já apontam que o controle de capitais pelos países em desenvolvimento é desejável, sob certas circunstâncias".

aquisição de ações e obrigações (os países participantes poderiam aplicar taxas superiores), mas não se aplicaria às atividades financeiras quotidianas dos particulares e das empresas. A previsão é de que imposto geraria receitas na ordem dos 30 a 35 mil milhões de euros anuais. Entendemos que são valores insuficientes e modestos. Entretanto, não há consenso nem mesmo para o estabelecimento destas modestas taxações²⁷⁶, sendo ainda incerta a sua criação, mesmo que apenas em parte do espaço europeu.

b) Dotando a União Europeia de um orçamento compatível com sua magnitude:

Contrasta sobremaneira a relevância da existência da União Europeia para a vida dos cidadãos europeus com a insignificância do orçamento comunitário europeu (o total de gastos europeus tem estado em torno de 1% do PIB comunitário).

Sabemos que são Estados que, em regra, já possuem cargas tributárias elevadas. Contudo, à semelhança dos ganhos de complementaridade advindos da integração dos mercados, há que pensar nos reflexos de um maior poder de intervenção da União, que potencializariam diversos programas com capacidade de representarem interesses comuns dos cidadãos europeus e que poderiam contar com os projetos mais bem sucedidos no âmbito dos Estados-membros.

Aliás, considerando a ideia de aprofundar o peso político da União e a sua capacidade de intervenção no cenário, concluímos na implicação de isto conduzir à assunção de novas prerrogativas e responsabilidades. E novas tarefas, por sua vez, sugerem o aumento dos gastos. No caso, poderíamos falar de uma migração dos programas (e gastos) do âmbito nacional para o âmbito comunitário. Contudo, até então isto não ocorreu, expondo uma dificuldade de os países renunciarem a parcelas de seus orçamentos (e certas prerrogativas) em favor de orçamentos na escala superior (da União).

A despeito dos mais recentes acontecimentos pós-crise, acreditamos na viabilidade da intensificação do processo integrador²⁷⁷ (ou da federalização²⁷⁸), onde a União passe

²⁷⁶ Em verdade, sequer há maioria. Em fevereiro de 2013, dentre os 27 países, apenas 11 se manifestaram favoráveis à adoção destas medidas. Sem falar de posições mais explícitas, como a britânica, que pretende inclusive barrar a criação destes tributos nos demais espaços e países europeus. Cfr. COMISSÃO EUROPEIA (2013).

²⁷⁷ Segundo análise de SILVA (2005): “A crise da Europa, do presente, não é uma manifestação da senilidade ou da agonia do projecto comunitário, como alguns proclamam; é uma crise de liderança traduzida numa deriva governamental, agastada por mesquinhos interesses nacionais, que não têm em conta o sentir dos respectivos cidadãos, em particular, e persiste em ignorar a vontade dos europeus em geral [...] a Europa nova do futuro tem de empenhar-se solidariamente no reforço

intervir em favor da comunidade inferior²⁷⁹, sendo para tanto dotada de orçamentos à altura da relevância que ela possui para os desígnios dos europeus. Imaginamos os desafios políticos que este caminho representa e por isto acreditamos numa necessidade de mudança muito ampla, baseada no papel a ser desempenhado pelo reforço da democracia europeia e por um papel acrescido do Parlamento Europeu.

c) Alterando as missões do BCE:

Uma das severas críticas feitas ao modelo adotado se relaciona justamente à ausência de uma instituição europeia para enfrentamento de crises, questão já apontada por Paulo de Pitta e Cunha, que abordava a necessidade de criação de um organismo europeu para lidar com eventual assistência financeira aos países-membros comunitários em casos de dificuldades em suas balanças de pagamentos²⁸⁰.

Conforme já abordado, apontamos três elementos principais como responsáveis pelo atual estado das coisas: os excessos do mercado (a desregulação incentivada pelo neoliberalismo econômico); as deficiências estruturais da UEM; os desequilíbrios nas balanças comerciais (agravados pelos desajustes cambiais na implantação e vigência do euro).

Não partilhamos da ideia de que a imposição indiscriminada da ótica alemã ao conjunto de países em crise da União possua o condão de solucionar a crise. Acreditamos, outrossim, que as medidas de austeridade que estão sendo adotadas terminarão por

da via federal – ou, se o termo incomoda, do método comunitário ou do processo de integração (...).”

²⁷⁸ Destaque para COHN-BENDIT; VERHOFSTADT (2012), para quem é necessário evitar a armadilha do nacionalismo (p. 55), visando trilhar o caminho do federalismo (p. 69). Eles levantam bandeiras com propostas tais como: que o Parlamento Europeu se transforme em Assembleia Constituinte (depois da eleição de 2014) para fundação do Estado Federal Europeu (p. 128), constituído por cidadãos dotados de patriotismo constitucional europeu (p. 148); que se crie um orçamento federal credível, da ordem de 10% do PIB comunitário (p. 138), através de impostos europeus (p. 139); que sejam mutualizadas as despesas com investigação e defesa (p. 142).

²⁷⁹ Cfr. VILHENA (2002: 27): “(...) na medida em que a capacidade da comunidade inferior se revele insuficiente para esta desempenhar eficazmente as tarefas que lhe são acometidas, ela deverá ser ajudada pela comunidade superior, em nome daquela mesma subsidiariedade que antes impunha a abstenção desta. À comunidade superior compete agora suprir as deficiências da comunidade inferior”.

²⁸⁰ Cfr. CUNHA (2004: 327-340), este novo organismo representaria a base para a centralização da política monetária e se transformaria progressivamente na autoridade monetária central: “O Fundo Europeu de Reserva organizaria a assistência financeira aos países membros, condicionando a concessão de empréstimos à adoção pelos países beneficiários das medidas de estabilização econômica e financeira que a situação aconselhasse”.

fragilizar ainda mais as respectivas economias²⁸¹, fato que tem sido observado nos últimos anos nas economias de países como Grécia e Portugal²⁸².

Assim, acreditamos que as soluções passam por uma reformulação do papel do Banco Central Europeu, que deve passar a relativizar o combate absoluto à inflação, passando a incorporar maiores compromissos com o crescimento econômico e com a sustentabilidade do pacto monetário. A este respeito, destacamos o desaparecimento do vocábulo “crescimento” no Tratado, sintomático para um momento de estagnação ou de recessão na maioria dos países, onde todas as atenções se voltaram exclusivamente para a estabilização das dívidas soberanas. Com efeito, como superar este ciclo sem a adoção de políticas anticíclicas de inspiração keynesiana? E, como adotar estas políticas e, simultaneamente, cumprir o Tratado?

d) Incentivando medidas de proteção social, de coesão e de desenvolvimento²⁸³:

Por certo, esta dimensão da solidariedade e a forma como ela será perseguida dependerá das prerrogativas²⁸⁴, mas fundamentalmente dos meios e dos recursos disponíveis (por definição, escassos, em maior ou menor medida). No exemplo europeu, os recursos orçamentais são escassos em termos extremados, uma vez que o orçamento comunitário é irrisório, conforme já abordado. Assim, especialmente considerando-se o que se passa desde a crise de 2008, observa-se que, em termos práticos, este dever de solidariedade da União quase nada representa.

Cada vez menos se vislumbra a perspectiva de coesão no espaço europeu, visto que

²⁸¹ Para KRUGMAN (2010), a Alemanha incorre em grave erro ao apostar, em um momento tão delicado, numa política restritiva de efeitos tão recessivos e tão agressiva contra nações: "la austeridad puede parecer bien para un país porque reduce su deuda, pero no tiene en cuenta el coste que impone a sus vecinos con una política restrictiva". E acrescenta: "Alemania está jugando un papel realmente destructivo. Está empujándose a sí misma y al resto de Europa por la vía de la autodestrucción".

²⁸² Falando de Portugal, AMARAL (2013: 15), ilustra uma realidade consabida e compartilhada por muitos europeus: “Vinte anos depois a economia portuguesa está destruída, o Estado em bancarota, o País nas mãos de credores e sujeito a políticas ditas de ajustamento que reforçam esse domínio (...) a própria sobrevivência de Portugal está em risco”.

²⁸³ CONDESSO (2013: 203-217), que também aponta a necessidade de incremento do orçamento europeu e advoga uma frente formada pelos pequenos Estados e os que estão localizados no Sul da Europa, defende que: “As políticas europeias têm de ser controladas segundo lógicas plurinacionais e representativas dos vários interesses europeus”.

²⁸⁴ T.U.E., art. 2º, 6: “A União prossegue os seus objectivos pelos meios adequados, em função das competências que lhe são atribuídas nos Tratados”. E também art. 3-A: “As competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-membros”.

a Europa passou a caminhar em blocos distintos, conforme já abordado. Nesta medida, somos críticos em relação ao baixo impacto das políticas de coesão promovidas pela União. Isto é algo a modificar. Se a União é tão responsável pelos desígnios europeus, deve também ser responsável pelos europeus. E isto implica em medidas sociais efetivas, fundamentadas na solidariedade que deve caracterizar as relações entre os Estados-membros.

Da mesma forma, entendemos que o caminho para a recuperação econômica da região passa necessariamente por um relançamento de políticas anticíclicas (keynesianas) e no reforço de políticas de coesão, através de iniciativas com recursos financiados pelo orçamento comunitário, elemento desejável e importante para a recuperação do mercado de consumo interno. E, diga-se, o sucesso da UE e de sua moeda única dependerá de certo equilíbrio entre os Estados-membros. Para tanto, avaliamos ser fundamental um considerável reforço no orçamento da União (medida ‘b’) e a implantação das medidas ora em comento.

5.3 O papel a ser desempenhado pelo Estado

Não identificamos evidências de que *a mão invisível* reúna condições de promover o interesse público, de pavimentar a harmonia social baseada numa distribuição equânime de rendas e oportunidades. Ao contrário, acreditamos que a dinâmica de funcionamento do sistema financeiro promove uma distorção ainda maior nas realidades sociais, nacionais e internacionais.

Assim, defendemos a manutenção e expansão destas novas missões desempenhadas pelo Estado, especialmente no que pertine ao seu papel de fomentar o desenvolvimento econômico e social²⁸⁵, sem descurar da devida regulação do sistema financeiro.

Acreditamos que esta visão se aplica tanto à realidade brasileira, quanto europeia, apesar de todas as diferenças entre as realidades destes dois ‘continentes’. Assim como se pretende que os europeus, no mínimo, mantenham as conquistas que tiveram ao longo do século XX, pretende-se que brasileiros atinjam tal patamar de desenvolvimento. Para tanto,

²⁸⁵ “(...) o Estado e o Mercado, longe de representarem entidades incompatíveis, são, pelo contrário, facetas complementares de uma realidade complexa onde valores individuais e valores colectivos se afirmam com idêntica legitimidade. Tarefa essencial é estabelecer, em cada momento histórico, o apropriado equilíbrio entre esses valores (...)”. SANTOS (2010: 107).

apostamos no papel de um Estado fortalecido em termos orçamentais, garantindo efetivas medidas de proteção e coesão social, ainda que permeado por todos os interesses conflituosos presentes em todas as etapas de sua gestão.

Uma melhor convivência com tais conflitos requer constante evolução e adaptações políticas e administrativas, muitas das vezes de difícil concretização (dentre elas, algumas das defendidas neste capítulo). De todo modo, a reflexão e a ampliação desta discussão é sempre um passo a mais para consolidar a defesa do interesse público e do agir do Estado no incremento das condições de efetivação da dignidade humana. Efetivar as soluções teóricas não é tarefa simples. Mas, se não houver sequer sua defesa organizada, é menos provável que evoluamos neste sentido.

Bibliografia citada

ABREU, Marcelo de Paiva & LAGO, Luis Aranha Correa do. *A Economia brasileira no Império, 1822-1889* (2001).

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Panorama 2013*. Brasília: AGU (2013).

AFSHAR, Cyrus. *Mitos econômicos brasileiros #3: 'Não faltam recursos ao Estado, o problema é que o Estado gasta mal'* (2014). Disponível em: <http://novascartaspersas.wordpress.com/tag/carga-tributaria/>

AFONSO, José Roberto R.; ARAÚJO, Erica Amorim; PESSOA, Elisa de Paula; RAIMUNDO, Julio Cesar M.; SILVA, Napoleão Luis C.; VARSANO, Ricardo. *Uma análise da carga tributária do Brasil*. Brasília: IPEA (1998).

ALMEIDA, Alberto Carlos. *A cabeça do Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Record (2007).

ALMEIDA, Aníbal. *Sobre o Estado e o Poder, a Economia e a Política*. Coimbra: Editora Almedina (2013).

ALMEIDA, Ivan Castro de. *Gastos com educação no período de 1994 a 1999* (p. 137-198). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 82. Brasília (2001). Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/estatisticas/gastos_educacao/rbep_200_parteIII.pdf

AMARAL, João Ferreira do. *Por que devemos sair do euro: o divórcio necessário para tirar Portugal da crise*. Lisboa: Lua de Papel (2013).

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Lições de Direito Administrativo*. 2ª ed. Coimbra: Ed. Universidade de Coimbra (2011).

ATIENZA, Manuel, “Constitucionalismo, globalización y derecho” (p. 264-281), *In* CARBONELL, Miguel; JARAMILLO, Leonardo García. *El canon neoconstitucional*. Madrid: Editorial Trotta (2010).

BAGUS, Philipp. *A tragédia do euro*. Lisboa: Actual Editora (2011).

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Política Fiscal. Nota para a Imprensa - 31.1.2014* (2014). Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOLFISC>

BAPTISTA, Luiz Olavo. “A União Europeia e outros sistemas de integração” (p. 237-248). *In* CUNHA, Paulo de Pitta & MORAIS, Luís Silva (organizadores). *A Europa e os desafios do Século XXI*. Coimbra: Editora Almedina (2008).

BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan & ULYSSEA, Gabriel (organizadores).

Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente (volume 2). Brasília (2007).

BECK, Ulrich. *A Europa alemã. De Maquiavel a “Merkievel”*. Estratégias de poder na crise do euro. Lisboa: Edições 70 (2013).

BINENBOJM, Gustavo. “Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo” (49-82). In *Revista de Dir. Proc. Geral*, n. 59. Rio de Janeiro (2005).

BORGES, Alice Gonzalez. “Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução?” In *Revista Gestão Pública e Controle*, v. 1, n° 2. Salvador: TCE/BA (2006).

CAETANO, José Manuel; SOUSA, Miguel Rocha. “A herança de Maastricht: das suas condicionantes às perspetivas de sustentabilidade da UEM a longo prazo”. In *Revista Debater a Europa*, n. 6 - Janeiro/Junho 2012.

CALDAS, Robson Nascimento. *AGU e TCU: Uma cooperação em defesa do patrimônio público*. Brasília (2009).

CALDEIRA, Vitor. “O Controlo das Finanças Públicas Europeias” (p. 187-222). In CATARINO, João Ricardo; TAVARES, José F. F. (org.). *Finanças Públicas da União Europeia*. Coimbra: Editora Almedina (2012).

CAMPELO, Amélia. *O papel do MP brasileiro na realização do Direito*. Tese de Mestrado. Coimbra (2014).

CAMPELO JR., Edvaldo de Almeida. “A União Econômica e Monetária e a Crise. Boletim de Ciências Econômicas”. *Instituto Jurídico - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*: Maio 2014. Disponível em: http://ij.fd.uc.pt/publicacoes/bce/wp_5/wp_005.pdf

CANÁRIO, Pedro. “Projeto que muda Confaz deve aumentar guerra fiscal”. *Portal Consultor Jurídico* (2013). Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-abr-15/projeto-mudar-funcionamento-confaz-aumentar-guerra-fiscal>

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Brançosos e Interconstitucionalidade*. Coimbra: Editora Almedina (2008).

CASSESE, Sabino. *A Crise do Estado*. Campinas: Saberes Editora (2010).

CERQUEIRA, Ceres Aires. *Dívida Externa Brasileira*. Brasília: Banco Central do Brasil (2003).

CHOMSKY, Noam. *Mudar o mundo*. Lisboa: Bertrand Editora (2014).

COHN-BENDIT, Daniel; VERHOFSTADT, Guy. *Pela Europa! Manifesto por uma revolução pós-nacional na Europa*. Lisboa: Editoria Presença (2012).

COMISSÃO EUROPEIA. *Um novo impulso à juventude europeia. Livro Branco*. Luxemburgo (2002).

COMISSÃO EUROPEIA. *Proposta COM/2004/0501 final - CNS 2004/0170*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004PC0501%2801%29:PT:HTML>

COMISSÃO EUROPEIA. *Relatório COM (2012) 778 final*. Bruxelas (2012).

COMISSÃO EUROPEIA. *Tributação das transações financeiras: passar à prática* (2013). Disponível em: http://ec.europa.eu/news/economy/130214_pt.htm

COMISSÃO EUROPEIA. *A luta da União Europeia contra a fraude e a corrupção*. Bruxelas (2014).

CONDESSO, Fernando. “Portugal, o governo português, o FMI, o BCE e a UE: abordagem politológica da anatomia e anomia do desenrolar da crise” (203-217). IN FERREIRA, Eduardo Paz (org.). *Troika ano II – uma avaliação de 66 cidadãos*. Lisboa: Edições 70 (2013).

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça condena 205 por corrupção, lavagem e improbidade em 2012*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/24270-justica-condena-205-por-corrupcao-lavagem-e-improbidade-em-2012>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório CNJ – Meta 18 de 2013 (2014)*. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/metas2013/docs/relatorio_meta18_combate_a_corrupcao.pdf

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Gestão – Exercício 2012*. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2012.pdf

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *CGU realiza 39º sorteio e define 60 municípios a serem fiscalizados* (2014). Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2014/noticia01414.asp>

CUNHA, Arlindo. *A Política Agrícola Comum na Era da Globalização*. Coimbra: Editora Almedina (2004).

CUNHA, Paulo de Pitta e. *Integração Europeia. Estudos de economia, direito e política comunitários – 1963-1993*. Coimbra: Editora Almedina (2004).

DÍAZ, Marta Magadan; GARCÍA, Jesús Rivas. *Corrupción y fraude. Economía de la transgresión*. Madrid: Dykinson (1999).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21ª edição. São Paulo: Atlas (2008).

DUTRA, Graciele Neto Cardoso Lins. “A governança como paradigma do direito fundamental à proteção do patrimônio público no âmbito dos Estados-membros”. In *Revista Debater a Europa*, n. 09 (2013). Disponível em: <http://europe-direct-aveiro.aeva.eu/debaterueuropa/images/n9/gdutra.pdf>

DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins. *Integração dos instrumentos constitucionais de controle externo: uma proposta para a legitimação do modelo brasileiro por meio de isomorfismos institucionais*. Brasília (2012).

FAO. *The State of food and agriculture*. Roma (2012).

FAO. *The State of Food Insecurity in the World. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Roma (2014).

FERNANDES, Marcelo P. “O Fim do Regime de Bretton Woods como Reação do Império Norteamericano”. In *XV Encontro de Economia Política*. São Luís, 2010. Disponível em: <<http://www.revistadialetica.com.br/site/wp-content/uploads/2011/04/Revista-Imprensa.pdf>>

FERNANDES, Paulo Silva. *Globalização, “Sociedade de Risco” e o futuro do Direito Penal. Panorâmica de alguns problemas comuns*. Coimbra: Editora Almedina (2001).

FERREIRA, Eduardo Paz (org.). *Troika ano II – uma avaliação de 66 cidadãos*. Lisboa: Edições 70 (2013).

FERREIRA, Eduardo Paz; GONÇALVES, José Renato; SANTOS, Luís Máximo dos; RODRIGUES, Nuno Cunha; e CABO, Sérgio Gonçalves. *Um Tratado que não serve a União Europeia*. Instituto Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2012).

FERREIRA, José Medeiros. *Não há mapa cor-de-rosa. A História (mal)dita da integração europeia*. Lisboa: Edições 70 (2014).

FLORES JR., Renato G. “É a Política, e não a Economia” (p. 1191-1198). In MIRANDA, Jorge et al. *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha. Vol. I*. Coimbra: Editora Almedina (2010).

FREIRE, Paula Vaz. *Os novos passos da Integração Europeia. O Tratado de Amsterdão e o Tratado de Nice*. Lisboa (2002).

FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. Chicago (1982).

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34ª edição. 9ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras (2007).

GABARDO, Emerson. *Interesse Público e Subsidiariedade*. Belo Horizonte: Editora Forum (2009).

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Porto Alegre: L&PM (2014).

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Despesas correntes da União: visões, omissões e opções*. Brasília, IPEA (2008).

GOLDEMBERG, José. *O repensar da educação no Brasil*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Vol. 7, n. 18. ISSN 0103-4014. São Paulo (1993).

HABERMAS, Jurgen. *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*. Lisboa: Edições 70 (2012).

HESPANHA, Antonio Manuel. “A revolução neoliberal e a subversão do ‘modelo jurídico’. Crise, Direito e argumentação jurídica”. In *Revista do Ministério Público* (2012).

IBGE. *Atlas do saneamento 2011*. Rio de Janeiro (2011).

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros 2012*. Rio de Janeiro (2013).

INEP. *Percentual do Investimento Total em Relação ao PIB por Nível de Ensino*. Disponível em http://portal.inep.gov.br/estatisticas-gastoseducao-indicadores_financeiros-p.t.i._nivel_ensino.htm

INEP. *Mapa do analfabetismo no Brasil*. Disponível em: http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B3D805070-D9D0-42DC-97AC-5524E567FC02%7D_MAPA%20DO%20ANALFABETISMO%20NO%20BRASIL.pdf

IPEA. *Carga Tributária Líquida e Efetiva Capacidade do Gasto Público no Brasil*. Comunicado da Presidência, n. 23. Brasília (2009).

JAYME JR, Frederico G. & SANTOS, Valéria C. V. *Distribuição dos recursos tributários, carga tributária e reforma tributária: impacto nos municípios*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar (2003).

KRUGMAN, Paul. *Reagan provocou isso* (2009). Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,reagan-provocou-isso,380662,0.htm>

KRUGMAN, Paul. “Alemania juega un papel destructivo”. In *Portal El País* (2010). Disponível em: http://elpais.com/diario/2010/07/11/economia/1278799201_850215.html

KRUGMAN, Paul. *Acabem com esta crise já!* Lisboa: Editora Presença (2012).

LACOMBE, Marcelo Barroso (coordenador) & TEIXEIRA, Marcos Pineschi. *Boletim de Análise de Conjuntura (BAC)*. Ano 1, nº 20 (2009).

LARANJEIRO, Carlos. “A Integração Monetária Europeia. Uma visão sintética.” In *Curso de Estudos Europeus da FDUC*. Coimbra (2000). Disponível em: http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Artigos/a_integracao_monetaria_europeia.htm.

LOPES, Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu, “As responsabilidades inerentes à atividade financeira” (p. 223-264). In CATARINO, João Ricardo; TAVARES, José F. F. (org.). *Finanças Públicas da União Europeia*. Coimbra: Editora Almedina (2012).

LOPES, José Mouraz. *O Espectro da corrupção*. Coimbra: Editora Almedina (2011).

LUCAS, Flávio Oliveira. *Organizações criminosas e Poder Judiciário* (2007). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300008

MACAU, Ramón Torrent. “¿Cómo gobernar aquello que se desconoce? El caso de la Comunidad Europea en tanto, que Unión Económica y Moneteria” (p. 47-91). In *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. ISSN 1138-4026, ano 9. Madrid (janeiro-abril/2005).

MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora (2010).

MACHADO, Jónatas E. M.. “O Tribunal de Contas como guardião da Constituição? A Relevância constitucional do controlo” (p. 149-164). In *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, vol. II*. Coimbra: Coimbra Editora (2012).

MARTINEZ, Nagib Chaul. *A efetividade das condenações pecuniárias do Tribunal de Contas da União em face da reapreciação judicial de suas decisões*. Brasília: UNB (2006).

MARTINS, Guilherme Waldemar D’Oliveira. “Processo e execução orçamental” (p. 149-166). In CATARINO, João Ricardo; TAVARES, José F. F. (org.). *Finanças Públicas da União Europeia*. Coimbra: Editora Almedina (2012).

MELO, Marcus Andre. *Crise Federativa, Guerra fiscal e “Hobbesianismo municipal”*. *Efeitos perversos da descentralização?* Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf

MELO, Marcus Andre. *Municipalismo, Nation-Building e a modernização do Estado no Brasil* (p. 85-99). In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 6, n. 23 (1993).

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros (2004).

MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA. *Informativo do Programa Luz Pra Todos, nº 41* (Dezembro 2013). Disponível em:
https://www.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/Informativo_LpT_nr.41.pdf

MORENO, Carlos. *O Sistema Nacional de Controlo Financeiro*. Universidade Autónoma de Lisboa (1997).

MORENO, Carlos. *Gestão e Controlo dos dinheiros públicos*. Universidade Autónoma de Lisboa (1998).

MPOG. *Manual Técnico de Orçamento, versão 2012*. Brasília (2011).

MPOG. *Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2013*. Brasília (2012).

MPOG. *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais*, vol. 18, n. 212 (2013a).

MPOG. *Informações Gerenciais de Transferências Voluntárias da União* (2013b).

MUNHOZ, Aurélio. *O que significa ser Primeiro Mundo?* (2012). Disponível em:
<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-que-significa-ser-primeiro-mundo>

MUNHOZ, Vanessa da Costa Val. “Liquidez Internacional Pós-crise e Controle de Capitais: a taxação via IOF pode conter os influxos financeiros especulativos no Brasil?” In *Dossiê da Crise II*. Associação Keynesiana Brasileira (2010). Disponível em:
<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/dossie-cri-se-II.pdf>

MUSGRAVE, Richard. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy* (1959).

NABAIS, José Casalta. “Da Sustentabilidade do Estado Fiscal” (11-59). In *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (org.). Coimbra: Editora Almedina (2011).

NUNES, António José Avelãs. *O Keynesianismo e a Contra-revolução Monetarista*. Coimbra: Separata do Boletim de Ciências Económicas (1991).

NUNES, António José Avelãs. “A Constituição Europeia e os direitos fundamentais” (373-436). In *Verba Juris*. Ano 5, n. 5 (2006).

NUNES, António José Avelãs. *Uma volta ao mundo das idéias económicas*. Coimbra:

Editora Almedina (2008).

NUNES, António José Avelãs. *A crise atual do Capitalismo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais (2012).

NUNES, António José Avelãs. “A Europa à deriva no mundo do crime sistémico” (09-111). In *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, n. 57. Curitiba (2013a).

NUNES, António José Avelãs. “O euro: das promessas do paraíso às ameaças de austeridade perpétua”. Em *Boletim de Ciências Económicas*, Vol. LVI (2013 b).

NUNES, António José Avelãs. *O Estado Capitalista e as Máscaras*. 3ª edição. Lisboa: Edições Avante (2013 c).

NUNES, António José Avelãs. *A Crise do Capitalismo: Capitalismo, Neoliberalismo, Globalização* (5ª edição revista). Lisboa: Editora Página a Página (2013d).

OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Nocões Fundamentais de Direito Administrativo*. 3ª edição. Coimbra: Editora Almedina (2013).

OLIVEIRA, Vanessa Dias de. *O municipalismo brasileiro e a provisão local de políticas sociais: o caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas*. São Paulo (2007).

OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Editora Almedina (2011).

PAULA, Luiz Fernando; FERRARI FILHO, Fernando. “Tempos Keynesianos”. In *Dossiê da Crise II*. Associação Keynesiana Brasileira (2010). Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/akb/dossie-crise-II.pdf>

PESSANHA, Alexandra. “Os Órgãos financeiros da União Europeia” (p. 61-86). In CATARINO, João Ricardo; TAVARES, José F. F. (org.). *Finanças Públicas da União Europeia*. Coimbra: Editora Almedina (2012).

PINTO, José Marcelino de Rezende et. al, “Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação”. In *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 82. Brasília (2001), p. 117-136.

PNUD & IPEA. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>

PORTAL AMPAL. *Procuradoria Geral da República estuda ingressar com ADI contra decisão da Assembleia em reduzir orçamento do Ministério Público Estadual de Alagoas* (2014). Disponível em: <http://www.ampal.com.br/noticias/642/procuradoria-geral-da->

[republica-estuda-ingressar-com-adi-contra-decisao-da-assembleia-em-reduzir-orcamento-do-ministerio-publico-estadual-de-alagoas](#)

PORTAL AUDITAR. *Servidores querem novo modo de indicação para TCU* (2014). Disponível em: http://www.auditar.org.br/web/?h_pg=noticias&bin=read&id=1348

PORTAL BBC BRASIL. *Peso de juros sobre dívida brasileira é o maior entre os países do G20* (2011). Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/07/110727_divida_brasil_juros_rw.shtml

PORTAL DA INDÚSTRIA. *ENAI 2013: O problema da baixa produtividade brasileira começa na escola, dizem especialistas* (2013). Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2013/12/1,30122/enai-2013-o-problema-da-baixa-produtividade-brasileira-comeca-na-escola-dizem-especialistas.html>

PORTAL EXAME. *Estados criam 10 mil cargos comissionados em 2013, diz IBGE* (2014). Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/estados-criam-10-mil-cargos-comissionados-em-2013-diz-ibge>

PORTAL FOLHA. *Câmara aumenta verba para Educação; Dilma teme despesa* (2014). Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/05/1462296-camara-aumenta-verba-para-educacao-dilma-teme-despesa.shtml>

PORTAL G1. *Grécia viveu acima de suas posses, diz ministro alemão* (2010). Disponível em: <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/04/grecia-viveu-acima-de-suas-posses-diz-ministro-alemao.html>

PORTAL G1. *Dilma diz a empresários que reforma tributária exigirá 'determinação'* (2013). Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/12/dilma-diz-empresarios-que-reforma-tributaria-exigira-determinacao.html>

PORTAL G1. *Ministro da CGU afirma que enfrenta situação de 'penúria orçamentária'* (2014). Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/09/ministro-afirma-que-cgu-enfrenta-situacao-de-penuria-orcamentaria.html>

PORTAL R7. *Energia elétrica já chegou a quase 100% das casas do país, diz IBGE* (2011). Disponível em: <http://noticias.r7.com/brasil/noticias/energia-eletrica-ja-chegou-a-quase-100-das-casas-do-pais-diz-ibge-20111116.html>

PORTAL UOL COPA. *Em obra desde 1997, metrô de Salvador começará a circular 2 meses após Copa* (2014). Disponível em: <http://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/10/15/metro-de-salvador-nao-ficara-pronto-ate-a-copa.htm>

PORTAL ÚLTIMO SEGUNDO. *De FHC a Lula, cinco propostas de reforma tributária*

fracassaram (2010). Disponível em:
<http://ultimosegundo.ig.com.br/governolula/de+fhc+a+lula+cinco+propostas+de+reforma+tributaria+fracassaram/n1237837177192.html>

PORTAL ÚLTIMO SEGUNDO. *Brasil tenta repatriar mais de R\$ 500 milhões em 2014 e mira Maluf* (2014). Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-02-02/brasil-tenta-repatriar-mais-de-r-500-milhoes-em-2014-e-mira-maluf.html>

PORTAL WEBMOTORS. *Lucro Brasil faz consumidor pagar o carro mais caro do mundo* (2011). Disponível em: <http://revista.webmotors.com.br/mercado/custo-brasil-nao/1334081736157>

PORTO, Manuel. *O Orçamento da União Europeia. As perspectivas financeiras para 2007-2013*. Coimbra: Editora Almedina (2006).

PORTO, Manuel. *Teoria de Integração e Políticas Comunitárias. Face aos desafios da globalização*. 4ª edição. Coimbra: Editora Almedina (2009).

PORTO, Manuel Carlos Lopes. “O Sistema financeiro atual e futuro da União Europeia” (p. 87-108). In CATARINO, João Ricardo; TAVARES, José F. F. (org.). *Finanças Públicas da União Europeia*. Coimbra: Editora Almedina (2012).

QUELHAS, José Manuel Gonçalves Santos. *Sobre as Crises Financeiras, o Risco Sistémico e a Incerteza Sistemática*. Coimbra: Editora Almedina (2013).

QUELHAS, José Manuel Gonçalves Santos. *Sobre a evolução recente do sistema financeiro (novos ‘produtos financeiros’)*. Separata do Boletim de Ciências Económicas (1996).

ROMANELLI, Otaiza de Oliveira, *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. 8ª edição. Petrópolis: Editora Vozes (1986).

SAFATLE, Vladimir. *Demagogia*. Portal Folha de São Paulo (2014a). Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/vladimirsafatle/2014/04/1446887-demagogia.shtml>

SAFATLE, Vladimir. *Como não pagar IPVA*. Portal Folha de São Paulo (2014b). Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/vladimirsafatle/2014/04/1443523-como-nao-pagar-ipva.shtml>

SANTANA, Irailson Calado (organizador). *Carga Tributária no Brasil 2012 (Análise por Tributo e bases de incidência)*. Brasília (2013).

SANTOS, Cláudia Cruz; BIDINO, Cláudio & MELO, Débora Thaís de. *A Corrupção*. Coimbra: Almedina (2009).

SANTOS, J. Albano. *Finanças Públicas*. Oeiras: Ina (2009).

SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público*. 3ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras (2000).

SEN, Amartya. *Sobre ética e economia*. Coimbra: Editora Almedina (2012).

SCHUMANN, Declaração (1950). Disponível em: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_pt.htm

SILVA, António Martins da. “Portugal... entre o apelo do mar e o apego à terra. O discurso europeu na periferia atlântica”. In *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, nº 5, CHSC. FLUC (2005).

SILVA, António Martins da. *Sistema Político da União Europeia. Arquitetura, funcionamento e teorização*. Coimbra: Editora Almedina (2013).

SILVA, Suzana Tavares da. *Um novo Direito Administrativo?* Coimbra: Universidade de Coimbra (2010).

SILVA, Suzana Tavares da. *Direito Administrativo Europeu*. Coimbra: Universidade de Coimbra (2010).

STIGLITZ, Joseph E.. *O Preço da Desigualdade*. Lisboa: Editora Bertrand (2013).

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Súmula vinculante nº 13* (2008).

THE WORLD BANK. *WDR 1997: The State in a Changing World*. Oxford University Press (June 1997). Disponível em: http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_1997/chapter_overview

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index (2013)*. Disponível em: <http://www.transparency.org/cpi2013/results>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório Trimestral de Atividades. 1º Trimestre/2013*. Brasília: TCU (2013). Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_atividades/2013_Relat%C3%B3rio_1%C2%BA_Trimestre_02Jun2013.pdf

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (A). *Relatório de Gestão 2013*. Brasília: TCU (2014).

Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=7414261&seAbrirDocNoBrowser=1>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (B). *Relatório de Atividades – 2º trimestre 2014*. Brasília:

TCU (2014). Disponível em:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_atividades/Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades%20TCU_2%C2%BA%20Trim2014-Com%20CAPA.pdf

UNIÃO EUROPEIA. “A Política de Coesão da UE de 1988 a 2008: Investir no futuro da Europa”. *Inforegio panorama*, nº 26 (Junho 2008).

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. “O princípio da supremacia do interesse público: Uma visão crítica da sua devida conformação e aplicação”. In *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 86, mar 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9092

VIEIRA, Fabiano Mourão. “Cultura brasileira e corrupção” (46-62). *Revista da CGU*, ano III, nº 4. Brasília: CGU (2008).

VILHENA, Maria do Rosário. *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário*. Coimbra: Editora Almedina (2002).

ZILLER, Jacques. *O Tratado de Lisboa*. Lisboa: Texto Editores (2010).

Anexos

Anexo I

Expectativa média de vida, ambos os sexos, em países selecionados.

País / região x período	1961	1971	1981	1986	1991	2006	2011	2011/ 1961	2011/ 1986
Brasil	55,17	59,24	63,06	64,93	66,91	71,99	73,35	33%	13%
Rússia	66,60	68,38	67,26	69,39	68,47	66,64	69,00	4%	-1%
China	43,78	63,87	67,30	68,58	69,66	74,26	75,04	71%	9%
Índia	42,11	49,56	55,78	57,41	58,82	64,46	65,96	57%	15%
África do Sul	49,43	53,20	57,56	60,45	62,29	51,61	55,30	12%	-9%
União Europeia	69,59	71,10	73,20	74,15	74,95	78,67	80,18	15%	8%
Média OCDE	69,12	71,08	73,83	74,92	75,89	79,31	80,39	16%	7%
Média mundial	53,01	60,08	63,49	64,85	65,86	69,33	70,54	33%	9%

Fonte: construção própria com base em dados do Banco Mundial.

Comparativo entre a evolução da expectativa de vida no Brasil (*versus* outros países).

Comparativo (BRASIL x ...)	1961	1971	1981	1986	1991	2006	2011	2011 x 1961	2011 x 1986
Rússia	83%	87%	94%	94%	98%	108%	106%	28%	14%
China	126%	93%	94%	95%	96%	97%	98%	-22%	3%
Índia	131%	120%	113%	113%	114%	112%	111%	-15%	-2%
África do Sul	112%	111%	110%	107%	107%	139%	133%	19%	23%
União Europeia	79%	83%	86%	88%	89%	92%	91%	15%	4%
OCDE	80%	83%	85%	87%	88%	91%	91%	14%	5%
Média mundial	104%	99%	99%	100%	102%	104%	104%	0%	4%

Fonte: construção própria com base em dados do Banco Mundial, disponíveis em:
<http://data.worldbank.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN/countries>

Anexo II

Saldos de Balanças Comerciais – países selecionados da União Europeia

Resultados das balanças comerciais (valores em milhões de euros)								
Período	Alemanha	Holanda	Reino Unido	Espanha	Grécia	Portugal	Itália	França
1997 a 2001	116.871 €	101.543 €	-86.747 €	-44.452 €	-37.889 €	-58.505 €	127.308 €	129.808 €
2002 a 2006	536.860 €	182.086 €	-235.292 €	-178.240 €	-101.510 €	-62.343 €	16.219 €	14.764 €
2007 a 2011	705.760 €	228.004 €	-183.941 €	-182.352 €	-126.075 €	-62.346 €	-78.509 €	-202.610 €
Total: 1997 a 2011	1.359.491 €	-	-505.980 €	-405.044 €	-265.474 €	-183.194 €		
Total = - 1.359.692 €								

Fonte: CAMPELO (2014: 35). Disponível em:
http://ij.fd.uc.pt/publicacoes/bce/wp_5/wp_005.pdf

Dívida bruta das Administrações Públicas (em % do PIB)

Ano / País	UE27	DE	BE	ES	FR	GR	IE	IT	PT	UK	IS
1995	-	55,3	129,7	64,7	56,1	94,3	79,7	123,7	59,0	49,5	-
1996	69,8	57,4	124,6	66,0	57,4	98,1	76,3	123,1	58,1	56,1	-
1997	68,2	59,4	121,8	65,5	59,4	95,8	61,1	116,7	54,5	51,3	-
1998	66,4	60,9	118,0	64,4	59,9	94,8	52,5	114,7	52,1	44,6	-
1999	65,7	61,3	113,6	62,4	58,9	92,7	46,6	113,0	51,4	46,2	-
2000	61,9	60,2	107,8	59,4	57,4	102,2	35,1	108,5	50,4	40,1	-
2001	61,1	59,1	106,5	55,6	56,9	103,7	35,1	108,2	53,5	38,6	-
2002	60,5	60,7	103,4	52,6	59,0	101,7	31,9	105,1	56,6	36,4	-
2003	62,0	64,4	98,4	48,8	63,2	97,4	30,7	103,9	59,2	38,4	-
2004	62,4	66,3	94,0	46,3	65,0	98,9	29,4	103,4	61,9	39,4	-
2005	62,9	68,6	92,0	43,2	66,7	101,2	27,2	105,4	67,7	42,1	27,3
2006	61,6	68,1	88,0	39,7	64,0	107,3	24,5	106,1	69,3	43,9	26,3
2007	59,0	65,2	84,0	36,3	64,2	107,4	24,8	103,1	68,3	41,3	27,2
2008	62,4	66,7	89,3	40,2	68,2	113,0	44,2	105,7	71,6	45,6	28,4
2009	74,7	74,4	95,7	53,9	79,2	129,4	65,1	116,0	83,1	69,5	84,5
2010	80,0	83,0	95,6	61,2	82,3	145,0	92,5	118,6	93,3	79,2	98,0
2011	82,5	81,2	97,8	68,5	86,0	165,3	108,2	120,1	107,8	88,6	100,4
Aumento	39,8%	24,5 %	16,4 %	88,7%	34,0%	53,9%	336,3 %	16,5 %	57,8%	114,5 %	269,1 %

Legenda: UE27 – União Europeia (27 países); DE - Alemanha; BE - Bélgica;
 ES - Espanha; FR - França; GR - Grécia; IR - Irlanda; IT - Itália; PT - Portugal;
 UK - Reino Unido; IS – Islândia.

Fonte: Pordata (atualizado em: 2012-08-17). Disponível em:
<http://www.pordata.pt/Europa/Ambiente+de+Consulta/Tabela>

Anexo III

Gastos públicos com educação (como % do respectivo PIB)

País/grupo	1980	1990	2000	2005	2010
Brazil	*	*	4,01	4,53	5,82
OCDE	5,27	4,73	5,01	5,36	5,62
União Europeia	5,06	4,60	4,96	5,43	5,62
Portugal	3,11	3,62	5,21	5,21	5,62
Mundo	*	*	3,97	4,35	4,92

Comparativo (Brasil x ...)	1980	1990	2000	2005	2010
OCDE	*	*	80%	85%	104%
União Europeia	*	*	81%	83%	104%
Portugal	*	*	77%	87%	104%
Mundo	*	*	101%	104%	118%
• Dados não disponíveis					

Fonte: construção própria com base em dados do Banco Mundial, disponíveis em:
<http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>

Anexo IV

Evolução dos gastos (públicos e privados) com Saúde x PIB

País/região	1995	2000	2005	2010
Média mundial	8,772	9,193	10,053	10,252
OCDE	9,545	10,041	11,307	12,408
União Europeia	8,630	8,584	9,456	10,339
Estados Unidos	13,599	13,409	15,829	17,612
Portugal	7,520	9,296	10,353	10,726
Brasil	6,652	7,164	8,170	9,008

Comparativo (Brasil x ...)	1995	2000	2005	2010
Média mundial	75,8%	77,9%	81,3%	87,9%
OCDE	69,7%	71,3%	72,3%	72,6%
União Europeia	77,1%	83,5%	86,4%	87,1%
Estados Unidos	48,9%	53,4%	51,6%	51,1%
Portugal	88,5%	77,1%	78,9%	84,0%

Fonte: construção própria com base em dados do Banco Mundial, disponíveis em:
<http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS>

Anexo V

Gastos públicos com Saúde, por Estado da Federação (Brasil).

Estado	2000	2010
Acre	8,9	7,46
Roraima	6,91	6,24
Tocantins	6,79	6,55
Piauí	6,04	7,33
Rio Grande do Norte	5,94	6,3
Alagoas	5,58	6,39
Amapá	5,42	5,49
Paraíba	5,36	6,37
Maranhão	5,23	6,33
Rondônia	5,01	4,45
Pernambuco	4,94	5,29
Ceará	4,21	5,67
Pará	3,97	3,87
Sergipe	3,78	5,08
Bahia	3,74	4,33
Mato Grosso do Sul	3,59	4,5
Amazonas	3,42	4,04
Goiás	2,98	3,27
Minas Gerais	2,86	3,46
Mato Grosso	2,84	3,18
Rio de Janeiro	2,8	2,76
Espírito Santo	2,59	2,92
Rio Grande do Sul	2,52	2,71
Paraná	2,23	2,81
São Paulo	2,16	2,58
Santa Catarina	2,16	2,65
Distrito Federal	1,02	1,15
Média nacional	2,95	3,67

Fonte: construção própria com base em dados do IDB 2011 (Datamus), disponíveis em: <http://www.datasus.gov.br/idb>

Anexo VI
PIB per capita (valores em US\$)

País / ano	1961	1971	1981	1991	2001	2006	2011
Brazil	203	500	2115	2677	3128	5788	12576
Portugal	383	1050	3203	8833	11691	19065	22514
Estados Unidos	2935	5624	13993	24405	37286	46444	49854
China	76	117	195	330	1042	2069	5447
União Europeia	966	2152	7244	15864	17636	29593	34826
Média mundial	458	866	2531	4348	5288	7638	10201
Rússia	Nd*	Nd*	Nd*	3427	2101	6947	13284
OCDE	1493	3198	9781	20497	25923	36158	42682
África do Sul	431	874	3073	3346	2638	5468	7943
Mônaco	Nd*	13812	44365	83727	82537	135689	163026

*ND: dados não disponíveis

**Quadro comparativo de valores de PIB per capita no Brasil com os valores
de outros países selecionados (em US\$, nas últimas cinco décadas).**

Comparativo (Brasil x ...)	1961	1971	1981	1991	2001	2006	2011
Portugal	53%	48%	66%	30%	27%	30%	56%
Estados Unidos	7%	9%	15%	11%	8%	12%	25%
China	268%	427%	1083%	812%	300%	280%	231%
União Europeia	21%	23%	29%	17%	18%	20%	36%
Média mundial	44%	58%	84%	62%	59%	76%	123%
Rússia	-	-	-	78%	149%	83%	95%
OCDE	14%	16%	22%	13%	12%	16%	29%
África do Sul	47%	57%	69%	80%	119%	106%	158%
Monaco	-	4%	5%	3%	4%	4%	8%

Anexo VI

Quadro de evolução do PIB per capita de países seleccionados (em US\$, nas últimas cinco décadas).

País / região x Evolução	1971/ 1961	1981/ 1971	1991/ 1981	2001/ 1991	2011/ 2001	2011/ 1961
Brasil	146%	323%	27%	17%	302%	6095%
Portugal	174%	205%	176%	32%	93%	5778%
Estados Unidos	92%	149%	74%	53%	34%	1599%
China	54%	67%	69%	216%	423%	7067%
Rússia	Nd*	Nd*	Nd*	-39%	532%	Nd*
África do Sul	103%	252%	9%	-21%	201%	1743%
Mônaco	Nd*	221%	89%	-1%	98%	Nd*
União Europeia	123%	237%	119%	11%	97%	3505%
OCDE	114%	206%	110%	26%	65%	2759%
Média mundial	89%	192%	72%	22%	93%	2127%

*Nd: dados não disponíveis

Fonte: construção própria com base em dados do Banco Mundial, disponíveis em:
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

Anexo VII

PIB per capita de países da União Europeia (valores em US\$)

País / Ano	1961	1972	1981	1986	1995	2003	2003 / 1986	2012
Luxemburgo	2222	5439	13718	17993	50593	64532	3,586	103828
Dinamarca	1504	4526	11788	16866	34774	39443	2,339	56326
Suécia	2147	5718	14788	17059	28739	35131	2,059	55041
Países Baixos	1159	3802	10671	12768	27102	33177	2,598	45955
Irlanda	739	2043	5879	7966	18814	39717	4,986	45932
Áustria	1032	2894	9289	12949	30014	31269	2,415	46642
Finlândia	1327	3140	10790	14705	25609	31509	2,143	45721
Bélgica	1350	3785	10494	12022	28068	30039	2,499	43372
Alemanha	-	3687	9879	13027	30888	29367	2,254	41863
França	1445	3808	10904	13271	26403	28794	2,170	39772
Reino Unido	1453	2892	9142	10064	20350	31480	3,128	39093
Itália	887	2574	7344	10902	19910	26291	2,412	33072
Espanha	450	1664	5218	6332	15151	21042	3,323	28624
Grécia	597	1811	5130	5394	12274	17494	3,243	22083
Portugal	383	1285	3203	3810	11619	15509	4,070	20165
União Europeia	966	2562	7244	9015	19085	23286	2,583	32782
OCDE	1493	3672	9781	13167	25554	29947	2,274	42484

Fonte: construção própria com base em dados do Banco Mundial, disponíveis em:
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

Anexo VII

PIB per capita de países da União Europeia (valores em US\$)

País / ano	2003	2007	2012	2012 / 2007	2012 / 2003
Luxemburgo	64532	106920	103828	0,9711	1,6089
Dinamarca	39443	57021	56326	0,9878	1,4280
Suécia	35131	50558	55041	1,0887	1,5667
Países Baixos	33177	47771	45955	0,9620	1,3851
Irlanda	39717	59577	45932	0,7710	1,1565
Áustria	31269	45181	46642	1,0323	1,4917
Finlândia	31509	46538	45721	0,9824	1,4510
Bélgica	30039	43255	43372	1,0027	1,4439
Alemanha	29367	40403	41863	1,0361	1,4255
França	28794	40342	39772	0,9859	1,3813
Reino Unido	31480	46848	39093	0,8345	1,2419
Itália	26291	35826	33072	0,9231	1,2579
Espanha	21042	32118	28624	0,8912	1,3604
Chipre	18429	27860	26070	0,9358	1,4146
Grécia	17494	27288	22083	0,8092	1,2623
Eslovênia	14607	23441	22000	0,9385	1,5061
Portugal	15509	21845	20165	0,9231	1,3002
Malta	12845	18369	20848	1,1349	1,6231
República Tcheca	9336	17467	18683	1,0696	2,0012
Eslováquia	8521	15583	16847	1,0811	1,9773
Estônia	7270	16393	16717	1,0198	2,2993
Croácia	7690	13376	13881	1,0377	1,8050
Lituânia	5387	11584	14183	1,2243	2,6327
Letônia	4811	12638	14008	1,1084	2,9118
Hungria	8247	13535	12531	0,9258	1,5194
Polônia	5675	11157	12708	1,1390	2,2394
Romênia	2737	7856	9036	1,1501	3,3015
Bulgária	2642	5498	6978	1,2692	2,6414
Zona do Euro	26622	37711	36527	0,9686	1,3721
União Europeia	23286	34066	32782	0,9623	1,4078
OCDE	29947	39188	42484	1,0841	1,4186

Fonte: construção própria com base em dados do Banco Mundial, disponíveis em: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>