

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO FINANCEIRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP
Livre-Docente em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - FDUSP
Professor Titular de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da USP
Associado Efetivo do IASP

SUMÁRIO

1. Introdução Pertinência do tema ao direito administrativo; 2. Fases do planejamento; O conhecimento técnico e o conhecimento popular; O mundo globalizado; 3. Legalidade; 4. Planejamento estratégico; O Estado e a empresa privada; A estratégia; 5. Etapas do planejamento; 6. Participação da cidadania; Massa e sociedade civil; 7. As leis orçamentárias; 8. O ser humano e a busca da felicidade; 9. Descentralização e descentramento; 10. Planejamento na prestação de serviços e na atividade econômica; Os mitos do Estado; 11. Planejamento na intervenção econômica; 12. Participação da comunidade na busca de soluções; Mecanismos de controle; 13. Os Estados-membros; 14. Os Municípios; O Plano diretor; 15. CEPAL; O Plano de Metas; 16. O indivíduo; 17. O orçamento participativo; 18. O Estatuto da cidade; 19. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO.

PERTINÊNCIA DO TEMA AO DIREITO FINANCEIRO.

Ainda que o tema não fra, diretamente, o direito financeiro, porque o entendimento do objeto de estudo da denominada ciência de administração, em verdade, hoje, já não se pode entender qualquer tema jurídico alheio à perquirição de qualquer dos *ramos* do conhecimento. A multidisciplinariedade é uma realidade. Nenhum objeto pode ser analisado à luz apenas de um foco. Todos devem verter suas atenções para aspectos polimorfos de sua realidade.

A globalização, a integração e a própria rivalidade obrigam ao estudioso indagar e estudar os mais diversos aspectos do comportamento humano. Ainda que o interior da alma seja objeto da psicanálise em relação à conduta individual, menos verdade não é que as pulsões são explicitadas em ações que interferem na intersubjetividade. Indissociável, então, é o relacionamento das efusões da alma com os acontecimentos materiais. Na preciosa lição de Freud, "na vida psíquica do indivíduo, o outro entra em consideração de maneira bem regular como modelo, objeto, ajudante e adversário, e, por isso, desde o princípio, a psicologia individual também é ao mesmo tempo psicologia social nesse sentido ampliado, porém inteiramente legítimo" ("Psicologia das massas e análise do eu", introdução).

Citando Rudolf Eisler ("Psicologia das massas", 2ª. ed., 1912), afirma que "por trás dos motivos confessos de nossas ações sem dúvida existem razões secretas que não confessamos, mas por trás delas há razões ainda mais secretas que nem sequer conhecemos" (Freud, ob. Cit., capítulo II).

Vê-se que há um imbricamento inafastável entre a intimidade do ser humano e as ações que explicita.

Dai porque se impõe, no ângulo do direito e especialmente do direito financeiro que se estudem as diversas manifestações do Estado. Suas ações não podem ser de qualquer espécie. O Estado tem que buscar sempre o resultado ótimo. Nem por outro motivo é que o art. 37 da Constituição Federal fala na busca do princípio da *eficiência*. Por menos que se queira aceitar, o vocábulo tem um conteúdo mínimo e vinculativo à atuação da Administração Pública. Não é, pois, qualquer opção que ela pode ter no quadro das possibilidades fáticas. Toda conduta tem que ser *eficiente*.

O desapego aos efetivos interesses públicos, tais como definidos no ordenamento normativo, tem levado países a agir de forma antípoda à realidade

existente. Dados empíricos mostram o desacerto do administrador, do mau agente público.

Nem sempre o agente político objetiva atender aos interesses públicos. Por uma diversidade de razões, atende a interesses pessoais, de grupos que representa ou com que se identifica, de coletividades, etc. Nem sempre nobres. Por vezes, escusos e sombrios.

É, pois, importante que sejam traçados alguns lindes para compartimentar e delimitar a ação do Estado.

É bem verdade, que não se pode confundir o Estado, pessoa jurídica, com o governo, pessoas físicas que agem em seu nome. O Estado, em tal sentido, não é um ser ósseo. Ao contrário, é dirigido por pessoas físicas. Estas que *criam* a vontade coletiva e a ele a imputam. Confundem-se? Em hipótese alguma. Este é dado que foge à maioria dos autores. Falam do Estado referindo-se aos agentes políticos. Mesmo porque o Estado é apenas uma estrutura.

Sendo assim e tendo-se em conta que a Administração Pública é titular de diversos deveres que decorrem do texto Constitucional, tem que se preparar para atendê-los da melhor forma possível. No mundo de hoje nada se pode fazer de improviso. O pior agente é que atua de tal forma.

Como diz Michel Foucault há a ideia de que "não pode haver governo sem que os que governam indexem suas ações, suas opções, suas decisões a um conjunto de conhecimentos verdadeiros, de princípios racionalmente fundados ou de conhecimentos exatos, os quais não decorrem simplesmente da sabedoria em geral do príncipe ou da razão pura e simples, mas de uma estrutura racional que é própria de um domínio de objetos possível e que é o Estado" ("O governo dos vivos", ed. Martins Fontes, pág. 14). Prossegue afirmando que "o governo governa não de acordo com a sabedoria geral, mas com a verdade, isto é, de acordo com o conhecimento exato dos processos que caracterizam essa realidade que é o Estado – essa realidade que constituiu uma população, uma produção de riquezas, um trabalho, um comércio – se ele governa de acordo com a verdade, menos terá a governar" (idem, *ibidem*).

2. FASES DO PLANEJAMENTO. O CONHECIMENTO TÉCNICO E O CONHECIMENTO POPULAR. O MUNDO GLOBALIZADO.

Em primeiro lugar, não há possibilidade de começar qualquer atividade sem que se saiba do que se trata. A *informação* é essencial para o agir administrativo. Os *agentes públicos devem reunir todas as informações possíveis para ter a visão global do problema* que a atribuição que tem que cuidar. A prospecção é importante. Sem estarem municiadas de todos os dados sobre determinada situação, sem pesquisar todos os ângulos do problema, sem terem contatos diversos com a dificuldade a ser superada, não se pode dar início à fase sequencial que é a *colheita (ou coleta) de opiniões*.

Opinião (*doxa em grego*) é um palpite. Ainda não é uma decisão. Mas, são propostas, elucubrações, discussão de toda ordem e profusão de palpites, que podem levar a uma ponderação razoável. Razoabilidade é um fator que pesa. A concretização da decisão assenta-se na razoabilidade das ponderações. Opiniões contraditórias ajudam. Não é de se desprezar qualquer delas.

Como já se disse, a sabedoria popular pode ser útil. Muitas vezes, a soberba intelectual abandona uma boa ideia, apenas porque partiu de quem não está qualificado pela academia a emitir um juízo. A presunção da sabedoria negligencia ideias surgidas no meio do comum dos homens. Sabidamente, o conhecimento empírico é a origem do conhecimento intelectual. A solução de um problema prosaico pode estar na mesa de um bar, mas a pretensão intelectual desconsidera a opinião, por não vir estribada em conceitos precisos de uma lógica adequada, mas nem sempre a melhor.

Muitos dirão que basta a proposta do técnico. Não é bem assim. Quando se busca a *virtude cívica*, "esfera em que podem ser inteiramente norteadas pela Justiça e o bom senso, as pessoas admitem naturalmente o aconselhamento de quem quer que seja, na medida em que se pensa que todos são aquinhoados com essa virtude, pois caso contrário os Estados não existiriam" (PLATÃO, "Protágoras", item 323 a, ed. Edipro, pág. 269).

Acrecenta o filósofo que: "Este é, portanto meu primeiro ponto, ou seja é razoável admitir que todos os homens sejam conselheiros no que toca a essa virtude, na medida em que todos creem que todos os seres humanos possuem alguma parcela dela" (ib. cit., pág. 269, item 323 d).

Vê-se, pois, que o conhecimento técnico pressupõe o estudo sobre determinado tema. No entanto, quando se cuida de *virtude cívica*, isto é, de decidir o futuro dos que

estão preocupados com a vida em sociedade, cada um, por menor que seja na escala social, por mais ínfimo conhecimento que possa ter, por leitura e estudos, tem a *expertise* de do relacionamento humano, do contato com pessoas, com sofrimentos, com angústias. Esse conhecimento é adquirido ao longo da vida e durante ela. Finaliza Platão que todos "possuem algum quinhão de justiça, ou não pertenceriam à espécie humana" (idem, *ibidem*).

O pior cientista é aquele que não conhece seu objeto de análise. Delimitado e focalizado o objeto, há que sobre ele fazer incidir o plexo de normas adequado, o maior número de opiniões, a discussão em grupo, aprender a dar valor a opiniões desamparada do aval acadêmico, efetuar ponderação de todas as possibilidades, antever o que pode suceder no futuro. Enfim, a busca da decisão pode levar algum tempo, mas é melhor deixá-la fluir de alguma ideia consistente e amparada por soluções sólidas.

Dai surge o que se rotula de *planejamento*. Planejar é estudar as possibilidades do agir antes da tomada de uma decisão. Planejar é analisar todos os caminhos possíveis diminuindo as chances de um fracasso. Planejar é levar em conta todas as propostas (nenhuma deve ser afastada por mais absurda que pareça, porque pode ser a solução que se busca) e extrair delas seus equívocos, tubuleios e buscar aquela que mais convém no momento.

Ademais, todas as soluções são *temporárias*. Naquele determinado momento histórico há conveniência em se adotar uma trilha. Em outro, alterada a situação de fato, aquela imaginada pode ser a pior. A dinâmica da sociedade envolve conflitos permanentes. Sua superação se encontra em determinado ponto a ser levado em consideração. Não há, na Administração Pública, soluções permanentes.

O mundo se encontra interligado. A comunicação é instantânea. Os confrontos entre países se sucedem. Dentro de um país há conflitos de toda ordem entre organizações, grupos, partidos políticos, associações, sindicatos, etc. Dentro deles, pequenos grupos que se engalfinham. No interior destes grupos estão famílias. Dentro delas pessoas. Cada qual com seu interesse. Volta-se à interligação do coletivo com o individual.

Como se pretender uma solução permanente, se não apenas os seres humanos se alteram a cada instante, como também as descobertas científicas, os avanços tecnológicos, os critérios de avaliação de determinados acontecimentos. Tudo muda. Quem não se atualiza junto com o mundo fica no passado.

Toda tomada de decisão envolve *riscos*. A previsibilidade dos acontecimentos é in-

certa. Mudam ao sabor das circunstâncias mencionadas. O risco é inerente à ação e os riscos devem fazer parte das ponderações dos deliberantes. Integram os fatores que devem ser levados em conta. A mutação da sociedade é importante dado a ser ponderada por quem tem o dever de decidir.

3. LEGALIDADE

O primeiro passo na deliberação do agente público é questionar a legalidade de seu ato. Será ele válido para sobreviver no mundo jurídico? Atende aos preceitos constitucionais para alicerçar os atos executórios que serão praticados? Caso contrário, todo o edifício intelectual que está sendo construído padece de sustentação. Rui, Cai no vazio. No desconhecimento.

Assentada a legalidade da atuação, submetida a ideia ao confronto de outras ideias, apresentados os argumentos em favor e contrários à proposta, todos estarão em termos de deliberar diminuindo a margem de erro.

Legalidade significa a subordinação hierárquica da norma inferior à superior que lhe dá suporte. E sujeição vertical que mostra a adaptação ao mundo jurídico.

A esta estamos em condições de saber o que é o planejamento estratégico.

4. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO. O ESTADO E A EMPRESA PRIVADA. A ESTRATÉGIA.

Superadas as fases anteriores, é que estão os agentes públicos em condições ainda insuficientes, mas alicerçados em algumas premissas, de organizar o que se rotula de planejamento estratégico. Os servidores do Estado estão em permanente troca de informações. Todos são servidores e, como tais, possuem vínculo de subordinação e também de vinculação com o destinatário dos serviços que é o usuário. Têm comportamento passivo, porque devem servir. E ativo, porque devem agir. Não apenas em situação hierarquicamente subordinada, mas têm que cumprir os deveres assumidos quando assumiram o cargo e entraram em exercício. Ação e subordinação identificam o comportamento dos agentes públicos (não políticos).

Nas empresas privadas (não vinculadas de qualquer maneira ao Estado), as soluções são de mercado. O dono da empresa delibera sozinho. Se a empresa for uma sociedade anônima ou tiver outra forma de pulverização das decisões, prevalece o que for

decidido em assembleia. De qualquer maneira, há uma ponderação sobre riscos e o bem da empresa prevalece sobre qualquer outro interesse. Sempre o objetivo é o lucro. O bom desempenho leva em conta a situação do mercado, os valores em conflito, os caminhos a percorrer e a preservação do patrimônio e também o atingimento das finalidades específicas da empresa.

Já aqui surge uma diferença que se nos afigura essencial a distinguir o Estado da empresa particular. É o objetivo de lucro. Este está sempre presente na empresa privada. É inafastável desta o agir lucrativo. Nas empresas estatais (autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e agências reguladoras) o lucro não é o objetivo, mas não é desprezível. O bom administrador é o que não causa prejuízo ao Estado. Nem sempre pode gerar lucro. Este, pois, não é afastado da ação estatal. Pode haver, inclusive, situações em que o prejuízo deve ser assimilado e absorvido pelo Estado.

Não é recomendável que o Estado atue com prejuízo. Mas, não se pode afastar situações em que deva assumir o risco (por exemplo: o transporte de população de baixa renda). O Estado pode suportar a conta da tarifa, então rotulada de social). Dentro do planejamento estratégico, pois, surgem etapas a serem seguidas, como se vem verificando pela exposição.

O que significa a estratégia. Há diversas formas de agir. O sorrateiro. O pleno de embustes. O hipócrita. De outro, o adequado, o correto. A Administração Pública não pode escolher qualquer estratégia que fira a ética e a lei.

Ocorre que há caminhos que pode perseguir de desenvolvimento, com incentivo a diversos setores da economia e também no âmbito dos serviços públicos. Um não elimina o outro. Ao contrário, a boa prestação dos serviços ou o efetivo desempenho do exercício do poder de polícia, dão celeridade para o bom alcance da atividade estatal.

Esclareçamos: A busca do incentivo da vinda de empresas para o Brasil através de incentivos, de empréstimos, etc. pressupõe a agilidade na abertura e fechamento de empresas, na rapidez de obtenção de documentos, etc. Sem isso, já o planejamento não funciona. Em tal aspecto a desburocratização é fator importantíssimo para o desenvolvimento estratégico.

Não se advoga, por óbvio, uma estratégia sorrateira. Ao contrário, o administrador tem que ser como a mulher de Cesar, não apenas ser sério como demonstrar que o é. Assim, todas as etapas de captação de empresas para investirem no Brasil não de ser transparentes.

A estratégia, então, significa a escolha de procedimentos céleres, rápidos e eficazes para o desempenho da atividade estatal.

O usuário não se conforma com a má prestação de serviços públicos. O empresário não aceita o excesso de burocracia.

É essencial agradar a todos para que o país se desenvolva. Logo, embaraços burocráticos devem ser superados com racionalidade.

As exigências formais devem ser afastadas para que se logre eficiência no desenvolvimento da economia. Os portos, aeroportos, a fiscalização alfandegária, enfim, todo o procedimento de ingresso e saída de bens e pessoas deve ser o mais rápido. Rápido sem perder a qualidade.

A estratégia não pode ser a da raposa que busca apanhar o cordeiro. O *pas de loup* não pode ser aceito por uma Administração séria. Não é com alicantina que se logra obter o sucesso de um país. Nem com descumprimento de contratos. É que o homem tem que mostrar que está agindo de forma limpa e decente. O homem e mais ainda o servidor público. Este não pode, de forma alguma tergiversar. É que como disse Derrida, o lobo ou a raposa são capazes de fingir (andar sobre a caça de forma disfarçada), mas apenas o homem é capaz de fingir o fingimento. Tal como Fernando Pessoa disse em seu notável poema ("O poeta é um fingidor. Finge tão completamente, que chega a fingir que é dor a dor que deveras sente").

O agente público não pode agir de tal forma. Logo, pressuposto é que a estratégia seja transparente e conste de todas as etapas para aferir a vontade da ação administrativa.

Estratégias são mecanismos de atuação que são utilizados, sabiamente, para obter o resultado desejado. Na Administração Pública se o caminho não funcionar, temos que estudar outras possibilidades. Neste passo, o agente político há que ter a inteligência para resolver problemas, inclusive os de ordem burocrática.

Nesse passo, o agente deve empregar toda sua *expertise*, seus conhecimentos em diversas áreas para implantar o trabalho de forma rápida, segura e eficiente.

Estratégia é ter o conhecimento prévio (não futurologista) das ocorrências possíveis e saber utilizar meios para driblar dificuldades que possam aparecer. Não ser um arápis de uma lei, de um procedimento, etc. A habilidade do agente consiste em superar as dificuldades, tendo em vista a finalidade a ser alcançada. Eis a estratégia.

5. ETAPAS DO PLANEJAMENTO.

Assentar o objeto da *deliberação* (serão serviços de saúde, de educação, culturais, atividades de meio ambiente, saneamento básico, etc.). *Colher opiniões* de técnicos, dos agentes envolvidos em cada uma das atividades que cabe ao Estado. *Ponderar propostas* que buscam identificar soluções. *Calcular riscos*. *Organizar* a forma de ação (envolver o maior número de agentes). *Analisar as despesas* que estarão envolvidas. *Saber dos recursos*, ou seja, indagar dos agentes que cuidam das finanças se há recursos para se realizar o empreendimento. *Verificar* se os diversos orçamentos (Plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual) contemplam aquela modalidade de despesas e se há recursos suficientes. *Colher a informação do ordenador da despesa* porque este será o responsável por suportar futuros débitos. *Questionar* se os resultados serão efetivamente obtidos, isto é, calcular a eficiência da ação (art. 37 da Constituição Federal).

O planejamento não pode levar em conta o benefício individual para quem quer que seja. A atividade administrativa é exercida em benefício da coletividade, sem especificação de pessoas. É o que decorre do rotulado *princípio da impessoalidade* (art. 37, caput da Constituição da República). Discorda-se de rotular tal providência como princípio. Este não está nas relações decorrentes da aplicação de um fator eleito pelo legislador. Assim, melhor rotular de *regra da impessoalidade*, tanto quando todos os demais itens arrolados pelo constituinte no art. 37.

A *moralidade* é parte integrante de toda e qualquer ação governamental. O exercício de atividades públicas com *virtude*, tal como a entendia Aristóteles. É a excelência da ação. É a situação do meio que "existe entre duas perversões: a do excesso e a do defeito" ("Ética a Nicômaco", mencionada, pág. 49, item 1107 a).

Toda atuação do Poder Público deve ser retratada à sociedade. Não há atos secretos para o administrador. A Administração tem o dever de explicitar as razões, fundamentar seus atos e controlá-los em toda a sequência dos procedimentos. Deve atender à *regra da publicidade* igualmente estampada no art. 37 da Constituição.

Apenas após devida análise de todos estes aspectos é que pode o agente públicos iniciar a ação para atendimento dos objetivos traçados e desejados pela Administração Pública e pela população. Posteriormente, sujeita-se o agente público à constatação e verificação dos resultados obtidos e, também, está subordinado à prestação de contas. Esta decorre do só contato do agente com recursos públicos.

6. PARTICIPAÇÃO DA CIDADANIA. MASSA E SOCIEDADE CIVIL.

Tudo isso passa pela *participação da cidadania*. O Estado não tem o condão de dar sempre a melhor solução para todas as circunstâncias. Dai ser imperativo que colha a posição da população.

Faz-se aqui uma distinção entre a denominada *massa* do que se rotula *sociedade civil organizada*. A massa é a parte inconsciente da sociedade. São os marginalizados, os sem camisa, os sem teto, aqueles que se limitam a trabalhar e, nos finais de semana, sem ter o que fazer, ficam em botecos. São inertes e inermes. São massa de manobra nos períodos eleitorais. São molambos. Não estão estruturados. São de fácil manipulação, até que se unem para se rebelarem contra o estado das coisas.

A *sociedade civil* é composta da classe média ou mesmo da classe menos abastada mas consciente. Buscam informações. Procuram respostas. Objetivam melhorar de vida. Cuidam dos filhos e tentam dar-lhes uma vida melhor. Mas, é também, a classe informada, que lê jornal, que se organiza em associações, que se filia a sindicatos, que se instrumentaliza para participar das eleições, que se tornam cabos eleitorais e participam das eleições como candidatos.

São setores diferentes. Ambos importantes. Aquele constituído de milhões de pessoas que estão alienadas e alijadas dos bens da vida. Esta é a que busca alterações na sociedade.

Ambos são fundamentais para a busca de *planejamento estratégico*. A *massa* tem que ser atendida de alguma forma. Constituem-se em fatores de ebulição social. São pontos de inconformidade, mas facilmente manipuláveis. Logo, os setores de estudo estratégico têm que levá-los em consideração a ele destinando recursos que esvaziam as bolhas de insatisfação. Creches, escolas, um hospital ou unidades básicas de saúde que possam ser constituídos aliviam a tensão existente. Por vezes, vão para as ruas e mostram sua inconformidade, fechando ruas, queimando objetos, etc. Urge atender alguma de suas reivindicações. Satisfeita alguma exigência, há uma folga para o agente político. Tem tempo, então, para se dedicar a outras atividades, até que novos bolsões de inconformidade surjam.

A *sociedade civil* é mais difícil de ser atendida, mas também é dócil. A consciência que possuem de seus direitos faz aflorar as inconformidades com setores de prestação de serviços. É o transporte coletivo, é o sistema de saúde, são escolas que deixam a de-

sejar. A sociedade organizada mostra seu descontentamento. Agita-se, manifesta sua inconformidade. Impõe-se, então, atende-la de alguma forma. Da mesma que a solução antecedente, impõe reffrear seu ânimo.

Evidente está que os agentes políticos têm que levar em conta tais fatores para alocar recursos no orçamento.

7. AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS.

Pelo *Plano Plurianual* o agente político busca traçar normas de médio prazo para atendimento de determinados setores em que há *insatisfação* da sociedade civil. O governante, ao assumir suas funções, deve explicitar à sociedade quais serão suas prioridades, quais os setores em que investirá mais pesadamente. Quais os que entende prioritários para dedicar maior tempo na solução dos problemas que apresenta.

O Plano Plurianual se constitui quase numa explicitação das promessas formuladas em campanha. Nesta, há o planejamento eleitoral, que nada tem a ver com o administrativo-financeiro. Este é o centro das atenções do agente político após as eleições e posse. Terá que apresentar à coletividade uma série de atuações que deve prestar a partir daquela data.

Tal assunto já foi examinado no item próprio. A ele remetemos o leitor (capítulo... n. - fls.). Estabelece a Constituição que "a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada". Estados e Municípios seguem a mesma determinação.

Ora, o Plano Plurianual se constitui da explicitação trazida à comunidade política do que o ente federativo irá cuidar. Quais são os planos, as metas e os objetivos. Nada se pode fazer sem programação, mesmo são *programas de duração continuada*.

No Brasil, tais determinações são olvidadas. O agente político teima em não planejar, em confiar em suas próprias deliberações, em sentir-se dono da coisa pública em desconsiderar o coletivo, em considerar que, por ter sido eleito, nenhum obstáculo se antepõe a sua vontade. É o dono da verdade. O plenipotenciário. A chave do erário. Aquele que não erra.

Ocorre que, por ser lei, o Plano Plurianual tem eficácia, ainda que no interior de seus dizeres.

geral, aliás, foi muito bem tratada por Hanna Arendt ("Sobre a revolução", Cia. das Letras, págs. 158/187).

Os órgãos de exercício do poder gozam de autonomia em suas deliberações. O Estado, como pessoa jurídica, é um só. No entanto, a administração pública não pode estar centralizada em apenas um órgão de decisão. Ao contrário, comporta *descentralização*, ou seja, a criação, por lei, de pessoas jurídicas que ficam encarregadas de exercer, em nome do Estado, por sua conta e risco, atividades que lhes forem transferidas para execução. Não perde o Estado a titularidade da atividade: transfere, apenas seu exercício, mas todas as pessoas jurídicas estão subordinadas a um vínculo de *tutela* por parte do Poder Central.

Assim, todas as entidades devem trabalhar em sintonia com diretivas estabelecidas pelo Estado. São, todas as pessoas jurídicas por ele criadas, entes vinculados à estrutura estatal e submetidas às diretrizes por ela traçada.

9. DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO. SERVIÇOS PÚBLICOS E EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA.

De outro lado, ocorre a *desconcentração* que significa a transferência de atribuições para centros periféricos de decisão. Esta há que estar mais próxima ao indivíduo. Não pode perder-se em emaranhados de burocracia, nem em intrincados caminhos. As decisões devem estar próximas dos cidadãos, para atender-lhes as necessidades.

Logo, é essencial que tais aspectos, a *descentralização* e a *desconcentração*, sejam levados em conta pelos agentes políticos.

Tanto as pessoas jurídicas instituídas pelo Estado como a desconcentração dos poderes de decisão guardam pertinência com a modernidade. A Administração Pública estabelece as metas que devam ser atingidas pelas entidades criadas ou pela transferência de autonomia a agentes públicos e resta a ela fiscalizar e exigir seu cumprimento.

Há, pois, que se apartar a *prestação de serviços públicos da intervenção do Estado na economia*. Os primeiros podem ser prestados pela Administração Direta ou Indireta e cuidam de atividades essenciais delimitadas na Constituição e nas leis para satisfação dos interesses públicos. A segunda impõe uma participação efetiva do Estado na produção de bens.

Em relação à União Federal, o art. 21 em seus diversos incisos vem estabelecido o que cabe realizar, seja pessoalmente (administração direta) seja através de pessoas jurídicas instituídas para os fins que indica (administração indireta). A transferência da atividade pode ocorrer através de concessão, permissão e autorização, tal como resulta dos incisos XI, XII. A concessão se opera por contrato e gera direitos e obrigações recíprocos; a permissão é ato unilateral, mas que gera, também, obrigações e pode ser revogado; a autorização é o reconhecimento de que o particular possa exercer determinada atividade, preenchidos requisitos legais.

No mesmo dispositivo constitucional vem estabelecida a obrigatoriedade de a Administração Pública exercer planejamento. O inciso XVIII cuida da defesa permanente contra calamidades públicas, especialmente secas e inundações. O planejamento de recursos hídricos (inciso XIX), do desenvolvimento urbano (XX), do sistema nacional de viação (XXI).

Tais atividades, que exemplificamos, constituem comportamento do Estado e, como tal, ao defini-las em texto constitucional, estabelecem prestações obrigatórias, a título de serviço (prestações de propiciam comodidade ao usuário). Não são limitativas da conduta estatal, o que identificaria o exercício do poder de polícia, mas fixam deveres que o Estado deve prestar. Não limitações (exercício do poder de polícia), mas atuação em prol do indivíduo (serviços públicos).

De outro lado, o art. 174 da Constituição Federal é fulcral na análise de qualquer planejamento de cunho econômico. Sabidamente, o Estado não pode produzir bens no mercado, salvo quando este não atende, satisfatoriamente, suas necessidades. Em tal campo, o Estado é agente normativo e regulador da atividade econômica. Exerce, então, as funções de *fiscalização, incentivo e planejamento*.

A atividade do Poder Público é meramente *indutora* do setor privado. Em tal passo, está identificado o sistema capitalista de produção. A atividade é privativa para os particulares, cabendo ao Estado intervir como agente indutor.

É, pois, possível ao Poder Público estabelecer regras para o desenvolvimento do sistema econômico. Pode intervir regulando moeda, mas não lhe cabe produzir, diretamente, bens. Cabe-lhe planejar, organizar, fiscalizar e induzir a produção.

Em relação aos diversos serviços que o Estado deve prestar, a maioria deles vem discriminada não apenas no art. 21 como também nos artigos 193 e seguintes da Constituição Federal.

10. PLANEJAMENTO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E NA ATIVIDADE ECONÔMICA. OS MITOS DO ESTADO.

Em relação à *seguridade social* cabe ao Estado organizá-la, atendidos os requisitos estabelecidos no art. 194 da Constituição da República. No tocante à educação, a situação é a mesma (art. 206). Não foge à regra a cultura (art. 215), o desporto (art. 217), a ciência e tecnologia (art. 218), a comunicação social (220), ao meio ambiente (art. 225) à família (art. 226), e, por fim, em relação à proteção dos índios (art. 231). Todos são pontos essenciais da prestação estatal. Seja na atividade econômica, seja na prestação de serviços, não pode haver qualquer atuação que não seja precedida de programação.

A Administração Pública não pode cometer excessos nem permitir carências. É o meio termo que dá a medida das coisas, no dizer aristotélico. Diz o notável estagirita que a excelência "está situada no meio e é definida relativamente a nós pelo sentido orientador, princípio segundo o qual também o sensato a definirá para si próprio. A situação do meio entre duas perversões: a do excesso e a do defeito" (ob. Cit., pág. 49).

O agente público deve buscar, pois, através da ponderação de suas decisões a busca da *melhor solução*.

Na atividade econômica o procedimento é similar. Na prestação dos serviços, ou o Estado os presta pessoalmente (atividade direta) ou transfere-se a terceiros (pessoa jurídica que o próprio Estado institui ou a particulares). Pela primeira via há a atividade indireta. Pela segunda, a descentralizada, mediante concessão, permissão ou autorização.

Na atividade econômica, o papel do Estado é mais delimitado pela Constituição Federal, já que está subordinado aos grandes princípios norteadores da ordem econômica e insculpidos nos incisos I a IX do art. 170 da Constituição Federal. Na exploração direta, terá como lindes "os imperativos da segurança nacional" e o "relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei" (art. 173 da Constituição da República).

Vê-se que o planejamento tem que se adaptar a cada uma das necessidades do Estado. Não pode eleger seus caminhos. Tem os que são estabelecidos no texto da Lei Primeira da República.

O mito que atravessa os tempos tem como significado uma verdade que retrata uma explicação para os mistérios da vida. O mito da criação do mundo, seja no campo hebraico-cristão, seja nas religiões orientais ou na mitologia greco-romana tem um significado explicativo de tal fato.

Em relação ao Estado ocorre o mesmo. Nas atividades que "não necessitam de esforços especiais e excepcionais, nem de qualquer coragem ou resistência especial, não encontramos nem magia nem mitologia" (Ernst Cassirer, "O mito do Estado", ed. Codex., 2003, São Paulo, pág. 323). Daí, "se a razão nos abandona, resta sempre a *ultima ratio*, o poder miraculoso e do misterioso" (idem, ibidem).

Muitas vezes as pessoas procuram *sacralizar* as decisões do Estado, mantendo-as distantes do comum das pessoas. Isso busca apenas valorizá-las. No fundo, nada têm de sigilosas. Se assim se procede, busca-se ocultar a incompetência. Daí ser importante, como diz Giorgio Agamben, *profanar* o sagrado e os mitos, para que passem a ser situações do dia a dia, compreensível pelo comum dos homens. A eles se destinam as decisões de governo e, pois, nada lhes pode ser sonegado.

Como diz Cassirer, "os deuses e diabos que encontramos nas sociedades primitivas nada mais são do que os desejos coletivos personificados" (ob. cit., pág. 325). Significativo: todas as decisões retratam os sentimentos ocultos de seus governantes.

O mito moderno desaparece sob tal óptica. Ele se desnuda aos olhos da comunidade. Nada mais pode ficar na penumbra, nos desvãos, nos espaços recônditos. Tudo, no Estado moderno, é escancarado à população.

11. PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE EM BUSCA DE SOLUÇÕES. MECANISMOS DE CONTROLE.

Busca-se o que se rotula de democracia participativa. Não mais as decisões tomadas em gabinetes e ao sabor de ar condicionado, com refrescos e serviços. Tal período da história está superado. Prevalece, hoje, a busca de participação com a sociedade consciente. Não só na saúde (inciso III do art. 198 da Constituição Federal) é que se impõe a chamada à "comunidade", mas institui-se uma regra de atendimento permanente, qual seja, a sociedade deve ser sempre ouvida. Não mais se admite a decisão autoritária.

A oitiva da coletividade para que se busque uma solução para todos os problemas enfrentados pelo Estado é absolutamente essencial. Definitivamente, democracia não se faz em escritórios fechados. A sociedade deve ser chamada a compor a decisão. A busca deve ser permanente na integração indivíduo/coletividade/Estado. Toda solução unilateralmente imposta é fadada ao insucesso.

Pressuposto de toda atuação estatal é que haja um controle. Este se efetua dentro

da própria estrutura do Estado ou pode advir de fatores externos. Daí existir: a) o controle interno e b) o controle externo.

A fiscalização deve ser rígida (art. 70 da Constituição Federal) de forma contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Todos se sujeitam a ela, entes políticos, órgãos da Administração e todos aqueles que, de alguma forma, manipulem dinheiro público.

Para o desempenho do controle interno, a lei deve estabelecer um órgão que integre a estrutura do ente político, estabelecer seu exercício e as formas pelas quais irá operar. O controle externo é exercido pelo Tribunal de Contas.

Muito se discute, hoje, sobre a autonomia dos Tribunais de Contas. Partilhamos da opinião de que é um órgão autônomo, com competência constitucional própria e não órgão auxiliar ou subordinado do Congresso Nacional. Tanto assim é que suas atribuições não podem ser atribuídas a outros órgãos nem avocadas pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.

Em sendo assim, pode sustar atos administrativos ilegais (inciso X do art. 71) e comunicar ilegalidades ao órgão competente, nos demais casos (inciso XI do art. 70).

As atribuições do Tribunal de Contas da União estão taxativamente previstas nos incisos do art. 71 da Constituição Federal.

Logo, o controle do planejamento, as despesas necessárias para determinada obra ou serviço, tudo se submete ao controle do Poder Público.

12. OS ESTADOS-MEMBROS.

Se a União não pode ficar alheia à participação popular, menos ainda os Estados e os Municípios. Aos Estados-membros competem todas as atribuições que não lhes forem vedadas. É o que se rotula de competência residual ou remanescente. Aquilo que não estiver taxativamente prevista como de atribuição dos Municípios e da União cabe ao Estado.

Como parte da federação e submetido aos mesmos princípios da União, cabe aos Estados ampliar a participação de todos nos procedimentos deliberativos e programar suas intervenções no atingimento dos objetivos que lhe cabem.

14. OS MUNICÍPIOS. O PLANO DIRETOR.

Em relação a estes, a incidência de normas constitucionais é mais evidente. Cabe-lhe a legislação sobre suas competências, a eleições política de seus dirigentes e a prestação dos serviços locais (inciso V do art. 30 da Constituição).

Incumbe-lhe também promover o adequado ordenamento territorial, mediante "planejamento" e controle do solo urbano. A previsão do dispositivo é obrigatória para os Municípios. Deverá, de outro lado, manter "cooperação das associações representativas no planejamento municipal" (inciso XII do art. 29).

O planejamento municipal redundará na edição de um Plano Diretor, obrigatório para Municípios de mais de 20.000 mil habitantes. É por ele que se traça o futuro de cada Município. É o que estabelece o art. 182 da Constituição Federal, em seu parágrafo 1º.

Como assinala ("Comentários ao Estatuto da cidade", 2ª. ed, RT, 2005, pág. 35, "o planejamento parte da ideia de que é necessário dar sintonia e coordenação à ocupação do espaço de uma cidade". Deve ser dinâmico e iterativo. Cada Município terá suas especificidades. Não é possível desenhar um Plano Diretor de caráter geral e que se possa aplicar a todos os Municípios. Alguns são estâncias hidrominerais; outros, têm aspectos turísticos; terceiros estão destinados a serem cidades-dormitório de outras grandes e próximas; muitas viverão do comércio local e da indústria extrativa. Por fim, a identidade é dada pelas peculiaridades próprias.

15. O CEPAL. PLANO DE METAS.

Um dos órgãos de maior destaque da Organização das Nações Unidas e que diz respeito a nosso país foi a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Estabeleceu o planejamento como principal motor do desenvolvimento.

O Brasil engajou-se sob as coordenadas expedidas e procurou incentivar o desenvolvimento. Criado em 1948 virou grande centro de debates em toda América Latina. Influenciou o denominado Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek. Este significou acolher o planejamento como procedimento político de sociedades que buscam transformações em suas estruturas econômicas e sociais.

A *experiência brasileira*. Como diz Gilberto Bercovici "a experiência brasileira de planejamento antes da Constituição de 1988 é marcada por três grandes momentos, dos

quais apenas um foi uma experiência bem sucedida. Estes momentos são representados pelo Plano de Metas (1956-1961), pelo Plano Trienal (1962-1963 e pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) ("Constituição econômica e desenvolvimento", ed. Malheiros, 2005, pág. 71).

Como Plano de Metas houve a grande pretensão brasileira de fazer cinquenta anos em cinco. Mas, como diz Carlos Lessa, "foi-se, do ponto de vista sociológico, uma nova estrutura institucional, com a presença do Estado 'desenvolvimentista', sem as correspondentes mudanças no plano jurídico. Viu-se que este Estado se montou na prática, quase que à margem dos textos legais" ("Quinze anos de política econômica", 4ª. ed., São Paulo, Brasiliense, 1983, págs. 99/117).

O problema no Brasil é que há uma grande distância entre os economistas e técnicos de um lado e os juristas de outro. Aqueles pensam de forma a superar estruturas burocráticas e legais; estes buscam empecilhos para que as coisas fluam de forma permanente.

O Brasil procurou modernizar-se buscando conceitos e estruturas estrangeiras (as agências reguladoras outra coisa não são que cópia das agências norte-americanas, sem, no entanto, ter a mesma flexibilidade e sem estarem sob o controle total do Estado). A técnica orçamentária (dos três orçamentos – Plano, Diretrizes e orçamento anual) igualmente deixa a desejar na flexibilidade exigida nos mundos atuais. Dai é comum que o Executivo busque instrumentos para se liberar da rigidez normativa.

O texto constitucional é outro obstáculo a que haja um desenvolvimento adequado. A rigidez das Constituições brasileiras impedem reformas absolutamente necessárias. Refletindo o momento em que foi elaborada, tudo foi parar em seu conteúdo. Dispositivos desnecessários lá figuram de forma a empecer a celeridade que o mundo exige. Proporíamos o retorno à discussão entre *matéria* e *forma constitucional*. Em seu texto deveria apenas constar a estrutura do poder, a forma de seu exercício e os direitos individuais, contraponto àquele. Como pode o Estado agir, seus limites e a não tangência dos direitos fundamentais. O mais deve ser resolvido pelos instrumentos legais.

Como bem anota Gilberto Bercovici, "as divisões internas da Administração Pública constituem um sério entrave ao sucesso de uma política de desenvolvimento" (ob. cit., págs. 77/78). O formado tradicional "gerou um dos maiores obstáculos a uma estrutura voltada para o desenvolvimento, que é o mito da neutralidade da Administração Pública" (ob. cit., pág. 78). Outra questão colocada pelo ilustre jurista é a redução do planejamento ao orçamento. Entende-se que o único instrumento

disponível para as reformas futuras e sua aplicação prática é o orçamento. Trata-se de visão caolha.

É evidente que o orçamento é poderoso instrumento de incidência das políticas públicas. Mas, não o único.

Por fim, a visão neoliberal de gestão administrativa tem atrapalhado o uso dos aparelhos colocados à disposição do Estado.

16. O INDIVÍDUO.

O centro propulsor e o ponto de atração de todas as atenções de planejamento é o ser humano. Nada se pode pensar ou agir sem que ele seja visto como o ponto de aglutinação das preocupações do Estado.

Tal fator se sobressai quando se analisa a perspectiva mitológica de Ulisses (Odísseu). Na Odisseia, quando Calipso oferece ao grande herói da guerra de Troia, a imortalidade, desde que com ela fique, esquecendo-se de sua ilha (Itaca), de sua mulher (Penélope) e de seu filho (Telêmaco) e o herói opta por viver a vida humana, mas que vale a pena ser vivida, desistindo da vida imortal, deu margem a que a interpretação moderna ali visse um novo humanismo.

Ulisses, o homem dos mil ardis, deixa claro que não pretende uma vida imortal ao lado dos imortais. Ao contrário, escolhe viver mortalmente, com todas as aventuras imagináveis.

Logo, todas as reformas que são feitas e as que, no futuro, virão, devem ter em mira que o centro de tudo é o ser humano. Ao se falar em *privatização*, o que importa saber é se tal providência irá redundar em melhores serviços públicos para o indivíduo. Não importa que seja apenas um mecanismo a mais a abreviar dissabores aos governantes. O que vale indagar é em que o indivíduo será beneficiado com tal providência. Os serviços sofrerão melhoras? Haverá maior emprego? As pessoas viverão mais felizes, como se colocou no início? O país alcançará melhores níveis de desenvolvimento? Serão abertas maiores possibilidades de serviço?

Hoje, há uma dicotomia e um antagonismo nas ações do Estado. De um lado, as pretensões de seus governantes que procuram meios de "bem" administrar, impondo suas ideias à maquia estatal. Não indagam se esse é o melhor caminho, se redundará em algum benefício à sociedade e que isso melhorará a vida das pessoas. O que vale é a

validade pessoal de ter realizado algumas alterações. Pode haver, quicá, algum melhora imediata. No entanto, posteriormente, pode haver retrocesso no desenvolvimento dos interesses públicos. Como agir?

A terceirização das atividades-fim é um bom instrumento de progresso? Aliviará a máquina estatal para agir bem e melhor? As empresas privadas sofrerão melhora com tal providência? O que parece é que os governantes simplesmente impõem determinada ideia, ouvindo alguns setores da sociedade e não todos e impingem uma solução que pode ser a antípoda daquela pretendida pela coletividade. O usuário dos serviços públicos é o destinatário deles? De que forma se pode ter instrumentos hábeis para que o usuário possa discutir sua atribuição na máquina pública e de que forma pode auxiliar na tomada de posições.

17. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.

Uma das grandes inovações recentes à maneira de programar o futuro do país foi abrir a possibilidade que os particulares, através de audiências públicas possam discutir os caminhos de investimento de verbas públicas em determinados setores da sociedade.

Logo se antepuseram algumas dificuldades. Como aferir, realmente, a manifestação de vontade da coletividade? Até que ponto sofreria a vontade da população manipulações? Como deixar o livre fluxo dos debates atingir, realmente, detalhes importantes para as comunidades? Quem são os reais representantes delas para manifestarem sua opinião?

Sem dúvida, há forte ingrediente democrático na inquirição da sociedade para que ela se manifeste e ajude a decisão estatal. Normalmente, há uma distância grande entre os agentes públicos e os usuários dos serviços prestados. Por vezes, há interesses antagônicos. Como aferir isso?

O orçamento participativo é um instrumento sedutor de manifestação da sociedade. O importante é não permitir que seja manipulado ou deturpado por manuseios políticos.

18. O ESTATUTO DA CIDADE.

A lei n. 10.257, de 2001 que disciplinou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal trouxe alguns instrumentos de intervenção urbana bastante importantes para a

modernização das grandes e médias cidades. O uso do tributo de competência dos Municípios para servir de instrumento de modificação na ocupação e uso de imóveis foi um grande avanço.

O IPTU progressivo veio a dar aos Municípios um instrumento poderoso se intervenção urbana. A progressividade de suas alíquotas, tendo em vista fins extrafiscais, ou seja, impulsionadores dos comportamentos de proprietários imobiliários que se mantêm alheios aos interesses coletivos, apenas procurando vantagens pessoais, foi passo decisivo no progresso das coletividades.

Não se pode ignorar a desapropriação com pagamento em títulos resgatáveis em mais de dez anos, a usucapião especial de imóveis urbanos, a concessão de uso especial, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, tudo veio a resultar em instrumentos de planejamento. Pode-se, hoje, tendo em vista a edição de Plano Diretor e a previsão dos instrumentos de intervenção urbana, estabelecer diretrizes para o crescimento das cidades. Evidente, que isso redundará em melhoria aos Estados-membros e, por consequência, ao país.

19. CONCLUSÕES.

Do quanto se viu, é importante aos Estados modernos que programem sua vida financeira. Hoje, nenhum país pode dar-se ao luxo de ser sozinho. Todos os interesses estão imbricados. Todos dependem de todos, por mais insignificante que seja a economia do país. Há uma vinculação estreita entre eles.

Impõe-se, pois, que cada uma das esferas federativas e o Estado federal se preparem para realizar um planejamento adequado. Tenha a dimensão temporal que tenha. Pouco importa. Vale a penas planejar a vida estatal para cinco anos? Que seja. Para dois, somente? Também é importante. O que não se pode deixar de fazer é planejar.

ISBN 978-85-69419-01-3

Tributação Brasileira em Evolução
Estudos em Homenagem ao Professor Alcides Jorge Costa
1ª Edição - Agosto de 2015

© Edição e Distribuição da Editora IASP

Os colaboradores desta obra gozam da mais ampla liberdade de opinião e de crítica, cabendo-lhes a responsabilidade das ideias e conceitos emitidos em seus trabalhos.

Instituto dos Advogados de São Paulo - IASP

CNPJ: 43.198.555/0001-00
Rua Líbero Baduró, 377 - 26ª andar - CEP 01009-000 São Paulo - SP - Brasil

Fundado em 29 de Novembro de 1874

Telefone: (55 11) 3106 - 8015

Site: www.iasp.org.br

E-mail: editora@iasp.org.br

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.

Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo.
Lei 9.610/1998

Revisão: Instituto dos Advogados de São Paulo

Capa e Diagramação: Kriando / Brandium

Impressão: Oigrafic

Impresso no Brasil [8-2015]



**EDITORA
IASP**

SÃO PAULO, AGOSTO DE 2015

INTRODUÇÃO

JOSÉ HORÁCIO HALEFELD REZENDE RIBEIRO
Presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo - IASP

O INSTITUTO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO, fundado em 29 de novembro de 1874, declarado de utilidade pública pelo Decreto Federal nº 62.480, de 28 de março de 1968, Decreto Estadual nº 49.222, de 18 de janeiro de 1968 e Decreto Municipal nº 7.362, de 26 de janeiro de 1968, associação civil de fins não econômicos que congrega os principais juristas, professores, advogados, magistrados e membros do Ministério Público do país, admitidos por rigorosa avaliação com pareceres e votação, dedica-se aos altos estudos e a difusão dos conhecimentos jurídicos, ampliando os horizontes da cultura e das carreiras jurídicas em benefício da sociedade.

A fundação da Editora IASP foi o marco da comemoração dos 140 anos das atividades do Instituto dos Advogados de São Paulo cuja essência sempre foi o debate que ecoa e se pereniza com as publicações.

A presente obra tem o selo da COLEÇÃO BARÃO DE RAMALHO, um dos fundadores e primeiro presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo.