



INVESTIMENTO PÚBLICO ELETIVO: EM BUSCA DA MATURIDADE DEMOCRÁTICA

ELECTIVE PUBLIC INVESTMENT: IN SEARCH FOR A DEMOCRATIC MATURITY

<i>Recebido em:</i>	07/08/2015
<i>Aprovado em:</i>	29/10/2015

Ket Jeffson Vasconcelos Leitão¹

RESUMO

As manifestações populares, ocorridas no Brasil em 2013, desnudaram uma crônica crise ética e de legitimidade, que assola os governos e as instituições, em todos os níveis da Federação, e que coloca em xeque o atual modelo político-democrático da República. Tendo-se em vista que os reclames populares convergem à deficiência na operacionalização das políticas governamentais – ora afetadas por desvios de recursos, ora afetadas pela ineficiência da máquina pública –, colige-se que eventuais soluções devem ser deflagradas a partir de reformas na gestão orçamentária. A partir dessas considerações, discute-se a criação de um programa de investimento público eletivo, fundado em três pilares (democrático, tributário e administrativo) que se interpenetrem para propiciar políticas públicas juridicamente viáveis, popularmente legitimadas e administrativamente racionais.

¹ Especialista em Direito Tributário pela Anhanguera-Uniderp (2011); Docente do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Ministério da Justiça nas disciplinas de Redação Técnica para a Atividade Policial e de Atendimento em Primeiros Socorros; Policial Rodoviário Federal (DPRF).



A pressuposição básica é que qualquer avanço social só terá êxito a partir do amadurecimento democrático da população e do esforço conjunto dos atores sociais: governantes, servidores públicos e cidadãos.

Palavras-chave: cidadania, democracia deliberativa, atividade financeira do Estado, administração pública gerencial.

ABSTRACT

Popular demonstrations, that took place in Brazil in 2013, revealed a chronic crisis of ethic and legitimacy, that plaguing governments and institutions at all levels of the Federation, and that left in check the current political-democratic model of the Republic. Bearing in mind that the popular reclaims converge to imperfection in the implementation of government policies – sometimes affected by misappropriation of resources, sometimes affected by the inefficiency of public administration – it follows that any solutions must be triggered from changes in the budget management. From these considerations, it is discussed the creation of an elective public investment program, builded on three pillars (democratic, tax and administrative) which interpenetrate to propitiate legally viable public policies, popularly legitimized and administratively rational. The basic assumption is that any social progress can only succeed from the democratic maturity of the population and of the joint efforts of social actors: governments, civil servants and citizens.

Key-words: citizenship, deliberative democracy, financial activity of the State, public administration management

1. INTRODUÇÃO

O ano de 2013 ficou marcado por intensas manifestações populares. Apesar das diferentes matizes dos grupos participantes desses protestos, a esmagadora maioria



externava insatisfação em relação aos desperdícios orçamentários (com ênfase aos que se esvaem em meio à corrupção²) e à má qualidade dos serviços públicos prestados ao contribuinte³. Aferiu-se, no mesmo período, que a desconfiança da população nos governantes e instituições chegou a ápices históricos⁴.

Os reclames trazidos à ordem do dia colocam em xeque o atual sistema democrático brasileiro e o modelo de gestão governamental, tornando ainda mais evidente – a continuamente debatida – necessidade de profundas reformas político-democrático-estruturais, centradas, sobretudo, na participação popular na gestão orçamentária (Plataforma dos Movimentos Sociais pela reforma do Sistema Político, 2008, p. 6-10).

Entretanto, a despeito de a razão da intensa insatisfação popular ser incontestável, a observação dos episódios violentos registrados durante os levantes de 2013 também evidenciou a falta de maturidade democrática, tanto de parte da população que foi às ruas, quanto de parte de segmentos políticos. Tal assertiva está lastreada na observação de alguns paradoxos embaraçosos: em prol de melhores condições de estrutura estatal, as estruturas estatais foram depredadas; em busca de respeito de direitos, direitos dos concidadãos foram desrespeitados; no intuito de se buscar punição aos crimes de governantes, perpetraram-se uma série graves ilícitos contra a coletividade.

A primeira reflexão pertinente é ponderar que as estruturas públicas eivadas de corrupção não serão expurgadas através de atos irracionais de violência. É fato insofismável que os representantes do Estado têm transcendido todos os limites éticos – e que precisam ser responsabilizados por suas falhas e ineficiências –, mas os cidadãos devem exercer sua condição de senhores da coisa pública de forma racional, através de instrumentos legítimos

² Estima-se que o gasto com a corrupção chegue a cerca de 70 bilhões de reais por ano. Esse valor seria suficiente para custear o programa Bolsa Família por três anos.

³ Dados oriundos de infográfico disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/linha-tempo-manifestacoes-2013/platb/>>.

⁴ Segundo o Ibope (2013), o nível de desconfiança da população no Congresso Nacional, nos partidos políticos, nos governos local e nacional é de 71%, 75%, 59% e 58%, respectivamente.



e democráticos, pelo exercício do controle popular das atividades dos representantes políticos.

Em segundo lugar, especificamente no que diz respeito à deficiência dos serviços públicos, é preciso salientar que eleger prioridades na aplicação dos recursos públicos nunca foi algo simples, sobretudo pela escassez de receitas em relação às demandas, dilema que assola, inclusive, os países mais desenvolvidos⁵.

Colige-se, diante de tudo, que nenhuma solução será construída de forma unilateral, radical ou imediatista.

O escopo da proposta contemplada pelo presente estudo é sugerir um conjunto de reformas em três fundamentos do Estado de Direito – democracia, tributação e administração pública – como vistas à abertura à participação popular na gestão das políticas públicas, ao controle social dos representantes políticos e à racionalização dos serviços públicos. Trata-se do que denominamos *investimento público eletivo*.

A pressuposição básica é que qualquer avanço social só terá êxito a partir do amadurecimento democrático da população e do esforço conjunto dos atores sociais: governantes, servidores públicos e cidadãos. A presente proposta contempla um modelo que enseja a convergência entre esses grupos, rumo à maturação democrática.

2. DEMOCRACIA

⁵ De fato, a crescente complexidade dos sistemas econômicos no mundo como um todo tem levado a um aumento na atuação do governo, que tem se refletido no aumento dos gastos públicos do setor público ao longo do tempo. A percentagem dos gastos públicos sobre o PIB passou de uma média internacional, no grupo de países mais desenvolvidos do mundo, de 11% no final do século XIX, para algo em torno de 46% em 1996 (ALÉM; GIAMBRINI, 2010, p. 10).



Sinteticamente, entende-se – segundo as clássicas elucubrações de Rousseau⁶ – que a democracia é a expressão da *vontade geral* (o querer da totalidade dos indivíduos agrupados dentro de um determinado ente político). Tal vontade geral é determinada pela aferição da *vontade da maioria* dos integrantes da população, a chamada *soberania popular* (COSTA, 2009, p. 1).

Essa concepção, de contornos simplistas e matematicamente cartesianos, irradiou-se por todas as democracias ocidentais, e tornou-se a forma padrão de organização da dominação política no interior das nações modernas (AVRITZER, 2002, p. 3).

A definição de soberania popular desenvolvida no Brasil, recitada com entusiasmo poético por políticos e catedráticos jurídicos pátrios, diz que “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*” (Constituição Federal, art. 1º, parágrafo único).

A soberania popular é direta (exercício direto do poder) quando realizada mediante plebiscitos, referendos e iniciativas populares⁷ (CF, art. 14, I, II e III). A soberania popular é indireta (exercício indireto do poder) quando é exercida através da escolha de representantes em dimensões democráticas distintas, através de duas modalidades de pleitos periódicos: os relativos aos cargos que representam as unidades federativas da República (cargos ditos majoritários – Presidente da República, governadores dos estados e do Distrito Federal, senadores e prefeitos); e os relativos aos cargos que representam a

⁶ “É esta a superioridade do governo democrático: pode estabelecer-se de fato pelo simples ato da vontade geral [...] enquanto numerosos homens reunidos se consideram como um corpo único, sua vontade também é única e se relaciona com a comum conservação e bem-estar geral” (Do Contrato Social, p. 138 e 142).

⁷ Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (art. 2º, §§ 1º e 2º e art. 13, da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998).



população do país (cargos ditos proporcionais – deputados federais, estaduais, distritais e vereadores).

Traçadas essas considerações preliminares, é preciso salientar que, em termos práticos, pode-se dizer que até mesmo o referendo e o plebiscito, apesar de formalmente serem elencados como expressões do exercício direto da soberania popular, são, na verdade, do ponto de vista material, meras expressões de anuência acerca de leis ou atos previamente construídos ou esboçados pelos representantes políticos eleitos⁸.

Não bastasse tal constatação, é salutar esclarecer também que não é requerido grande esforço matemático para computar as raríssimas vezes em que a população teve a oportunidade de utilizar os sistemas formais de exercício direto de poder⁹. Através de um cálculo simples, chega-se a uma desproporção de cerca de **65000%**¹⁰ entre atos formatados por participação popular direta em relação aos atos legislativos aprovados pelos representantes eleitos. Uma desproporção que não é nada poética e nem faz mote ao bordão “*todo poder emana do povo*”.

Dessa forma, compiladas as informações trazidas até aqui, constata-se como saldo que a democracia vigente no Brasil, seguindo o modelo ocidental predominante, reduz o conceito de soberania popular basicamente ao processo eleitoral. Esse encarceramento da

⁸ A revisão do teor do art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.709/98, leva à conclusão que o voto nos plebiscitos e referendos resume-se a “sim” ou “não” em relação à determinada proposição; são deixadas de lado possibilidades intermediárias de participação popular, como sugestões para alteração, aperfeiçoamento ou supressão de itens específicos das propostas apresentadas.

⁹ Nos últimos vinte e cinco anos (desde a promulgação da Constituição Federal), o Congresso Nacional aprovou cerca de 5.300 leis ordinárias. No mesmo período, só foi realizado um plebiscito nacional (1993, para escolha do regime e o sistema de governo no Brasil), dois plebiscitos locais (no ano de 2010, no Acre, e no ano de 2011, no Pará, em relação ao desmembramento desses Estados em outras novas unidades federativas), um referendo (2003, sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições) e quatro projetos de iniciativa popular foram convertidos em lei.

¹⁰ O percentual foi definido, a partir do cálculo da proporção entre os atos legislativos oriundos de soberania popular direta (que somam oito, conforme nota de rodapé anterior) e as cerca de 5.300 leis ordinárias aprovadas através da soberania popular indireta.



democracia e participação popular à mera participação em eleições é a base do que é definido como *modelo hegemônico de democracia* (AVRITZER, 2002, p. 4).

Segundo os doutrinadores da democracia hegemônica, os cidadãos possuem duas qualidades que os definiriam como racionais: a capacidade de formar uma lista de preferências pessoais; e a de relacionar tais preferências às propostas feitas na sociedade por um determinado candidato. Ao ter o direito de votar em candidatos alinhados às suas preferências, os indivíduos estão definindo os rumos políticos de sua localidade, de acordo com sua vontade, e participando indiretamente do governo (DOWNS, 1956, apud AVRITZER, 2000, p. 31).

Essa redução da amplitude da soberania popular é defendida com base na ideia de que a democracia não é possível ou praticável como um fim em si mesmo. Compete ao povo limitar-se a um mero “*produtor de governos*”, que serão administrados por um grupo seletivo, democraticamente escolhido entre as elites que possuiriam os predicados administrativos para governar (SHUMPETER, 1942, p. 291).

Presume-se que apenas os gestores públicos têm a capacidade técnica de avaliar e elencar, por ordem de prioridades, as demandas sociais. A participação popular nos rumos da legislação e da administração pública é – quase que exclusivamente – indireta, finalizada após a contagem de votos. As leis e os atos governamentais instituídos pelos representantes eleitos expressarão a vontade geral, sem a necessidade da contraproducente ingerência popular direta nas decisões desses representantes.

Crítico das pressuposições da corrente hegemônica, o *modelo deliberativo de democracia* defende a criação de vias participativas à população. O modelo está fundamentado na ampliação de instrumentos de deliberação direta, nos quais as “*decisões referentes às políticas públicas, para gozar de legitimidade, devem refletir a vontade coletiva organizada, através da participação política em fóruns públicos de debate*” (FARIA, 2000, p. 53).



Entre outros exemplos, são considerados modelos exitosos de democracia deliberativa os orçamentos participativos¹¹, estatuídos para os Municípios brasileiros, (COSTA, 2009, p. 7).

Não existem no âmbito da União e dos Estados-membros, instrumentos deliberativos que possuam contornos paralelos – ou sequer aproximados – aos orçamentos participativos municipais. O presente estudo pretende propor a criação de instrumento de participação popular (denominado *investimento público eletivo*), nos moldes do modelo deliberativo de democracia, para que a lacuna seja suprida.

Contudo, para uma correta compreensão da proposta, antes do detalhamento do instrumento objeto do estudo proposto, é imperativa a análise da tributação e de alguns aspectos da administração pública gerencial.

3. TRIBUTAÇÃO

A atividade financeira do Estado é “a atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos necessários à consecução das finalidades do Estado que, em última análise, se resumem na realização do bem comum¹²” (HARADA, 2008, apud COSTA, 2012, p. 4). Grosso modo, podemos dizer que é a maneira pela qual os poderes públicos suprem as

¹¹ A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 44, diz que, em âmbito municipal, “a gestão orçamentária participativa incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”.

¹² Bem comum é “a realização global do ser humano, quer do ponto de vista biológico, quer do psíquico, o que deve ser propiciado pelo Estado mediante criação de condições de cunho político (mantendo as seguranças interna e externa), jurídico (buscando o Estado de direito mediante a criação, execução e aplicação do ordenamento jurídico) e social (proporcionando à população em geral, e à sua faixa mais carente, em especial, condições de superação de sua insuficiência e necessidades de cunho educacional, de saúde, saneamento básico, lazer etc.)” (FILOMENO, 1997, apud RAMOS FILHO, 2012, p. 30).



necessidades da coletividade, mediante tributação e a partir de prescrições de um orçamento público.

Tributação, em apertada síntese, é o regime de contribuição compulsória à manutenção da atividade financeira do Estado, como leciona Coelho (2009, p. 38):

O poder de tributar é exercido pelo Estado por delegação do povo. O Estado, ente constitucional, é produto da Assembleia Constituinte, expressão básica e fundamental da vontade coletiva. A Constituição, estatuto fundante, cria juridicamente o Estado, determina-lhe a estrutura básica, institui poderes, fixa competências, discrimina e estatui os direitos e as garantias das pessoas, protegendo a sociedade civil.

Como dito, a atividade de tributação é a principal das fontes de arrecadação através da qual o Estado formata o *orçamento público* (conjunto de receitas e de despesas públicas), que lhe dará sustentação financeira à consecução de seus objetivos institucionais (PISCITELLI, 2014, p. 21); contudo, arrecadar não é o único objeto da atividade financeira do Estado.

A ação estatal através da sua atividade financeira abrange, também, as *políticas fiscais*, que possuem três funções básicas (ALÉM; GIAMBRINI, 2010, p. 10-15): a *função alocativa*, responsável pela mensuração social, política e financeira das prioridades na aplicação dos recursos recolhidos para o fornecimento dos bens públicos (aspecto orçamentário); a *função distributiva*, responsável pela modulação de diferentes bases econômicas na busca por ajustes na distribuição de renda (aspecto social); e a *função estabilizadora* (aspecto econômico), responsável por diretrizes da política econômica, com o objetivo de alcançar altos níveis de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico.



Percebe-se que a tridimensionalidade da política fiscal do governo abarca aspectos que são “*avaliados no campo econômico, reavaliados na área das Finanças Públicas e normatizadas pela Ciência do Direito*” (GANDRA, 2010, p. 15), mediante normas que terão grande impacto social, decisivas para que seja alcançado o desenvolvimento socioeconômico da população de um país.

A despeito de gozar importância social, os regramentos fiscais possuem um alto grau de rejeição popular, devido basicamente, a quatro fatores.

O primeiro dos fatores de rejeição popular à tributação é o desvio de verbas públicas para as redes de corrupção. Segundo dados da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (2010), cerca de 70 bilhões de reais são desperdiçados anualmente nas ações dos corruptos. Tal quantitativo representa, a título de mensuração prática do prejuízo, a quase totalidade do valor do Imposto de Renda Pessoa Física recolhido aos cofres da União pelos trabalhadores brasileiros¹³ todos os anos, após serem deduzidas as transferências constitucionais.

O segundo fator de rejeição à tributação, reside na dupla carga tributária infligida à população economicamente ativa, a qual, por um lado, suporta uma alta carga tributária direta, oriunda das exações pagas diretamente ao Estado, e, por outro lado, é infligida por uma carga tributária indireta¹⁴, imposta pelos setores empresariais, quando repassam, aos preços dos seus produtos e serviços, a maior parte (ou a totalidade) do seu ônus tributário (SCHMITT, 2013, p. 2).

¹³ Dados extraídos da Análise de Arrecadação, emitida pela Receita Federal do Brasil, em dezembro de 2013, apontam que a União ficou com 80 bilhões de reais do imposto de renda recolhido das pessoas físicas após os repasses constitucionais.

¹⁴ Pelo “repasso dos custos aos preços finais” (ALÉM; GIAMBRINI, 2010, p. 22), o consumidor final é o receptor da maioria dos tributos infligidos aos serviços e produtos ofertados pelas empresas. Como a principal classe de consumo é justamente a que contribui para o imposto de renda – as classes A e B respondem por 70% do potencial de consumo do Brasil (GERBELLI, 2014) –, a participação das pessoas físicas contribuintes do imposto de renda no total da arrecadação dos impostos e contribuições tem sua relevância acentuada, pois, na prática, são contribuintes de fato de grande parcela de todas as espécies de tributos cobrados das pessoas jurídicas que vendem produtos e serviços.



Frise-se que a produção de novos bens públicos é financiada, em sua grande maioria¹⁵, pelos tributos de arrecadação não vinculada¹⁶, cobrados diretamente dos contribuintes, como o Imposto de Renda (IR) coletado dos trabalhadores e das pessoas jurídicas¹⁷ ou, dos cobrados indiretamente da população, como o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

A constatação óbvia é que os contribuintes do imposto sobre a renda e sobre o consumo¹⁸ financiam a maior fatia dos orçamentos públicos¹⁹ e ainda se veem obrigados a contratar em âmbito privado os bens (saúde, educação, segurança) que deveriam ser prestados com qualidade pelo Estado. Eis aqui o terceiro fator de fortalecimento da rejeição social à tributação: a má qualidade dos serviços públicos prestados à população.

¹⁵ A assertiva é feita levando-se em consideração que as receitas com as contribuições (que representa mais 50% das receitas da União), já têm sua arrecadação vinculada à Seguridade Social, não estando, portanto, revestidas de discricionariedade na sua destinação às políticas públicas em geral (art. 167, XI, da CF).

¹⁶ “Nos tributos de arrecadação não vinculada, o Estado tem liberdade para aplicar suas receitas em qualquer despesa autorizada no orçamento. [...] São tributos de arrecadação vinculada aqueles em que a receita obtida deve ser destinada exclusivamente a determinadas atividades” (ALEXANDRE, 2014, p. 72).

¹⁷ Arrecadação do imposto de renda rendeu, só em 2013, cerca de 300 bilhões de reais ao Estado. Desse total, cerca de 50% ficaram com a União e os demais 50% foram rateados entre estados e municípios, segundo regras constitucionais das repartições das receitas tributárias (MARTELLO, 2013).

¹⁸ Aqui reside um dos aspectos mais perversos das distorções da tributação. Os impostos sobre o consumo são os vilões da carga tributária regressiva no Brasil, tendo-se em vista que eles “onera, em grande medida, as famílias de nível de renda baixa” (CASTRO, 2012, p. 39), isto é, “como todas as famílias pagam nominalmente o mesmo imposto sobre os produtos e serviços consumidos, resta que as famílias mais pobres acabam entregando uma proporção maior de sua renda ao Estado se comparadas com as ricas” (SCHMITT, 2013, p. 2).

¹⁹ A arrecadação da União somou 1,13 trilhões de reais em 2013. Considerados os valores brutos, sem os repasses constitucionais, constata-se que os empresários e contribuintes do imposto de renda pessoa física são responsáveis por mais de 70% do total das receitas, tendo-se em vista que foram recolhidos 300 bilhões em imposto de renda (pessoa física e jurídica), 207 bilhões pela Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), 68 bilhões pelo Imposto sobre Produtos Industrializados, e 260 bilhões pelo PIS/PASEP e COFINS. Além disso, esses contribuintes representam quase dois terços das receitas previdenciárias, que somaram 340 bilhões. Por outro lado, a contribuição tributária das atividades diretas do setor financeiro foi de apenas 30 bilhões. Fonte: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/01/arrecadacao-federal-soma-r-113-trilhao-e-bate-recorde-em-2013.html>.



Por fim, o aumento da carga tributária para dar cabo às crescentes necessidades públicas²⁰ é o quarto fator que repercute no recrudescimento à rejeição social às normas tributário-financeiras. A insatisfação é gerada devido ao desequilíbrio no rateio das cotas de contribuição entre os atores sociais. Os setores produtivos observam que há oneração majorada às suas atividades e que há benesses outorgadas a determinados grupos, menos importantes socialmente, denominados improdutivo. Veja-se, por exemplo, que:

Setores menos essenciais são beneficiados em detrimento de outros essenciais, como, por exemplo, a tributação do imposto de renda em relação ao rendimento do trabalho e aos ganhos de capital, distorção a justificar a perspectiva do contribuinte de rendimento do trabalho de que paga demais, por erro de enfoque público (GANDRA, 2010, 19).

Diante de tantas distorções, uma análise perfunctória pode sugerir mudanças legislativas açodadas ou intervenções radicais, como o corte drástico nos gastos públicos; contudo, é pertinente ponderar que, em primeiro lugar, alterações legislativas, sem as respectivas mudanças estruturais, serão inócuas; por outro lado:

Muitos de nós em algum momento podemos ter reclamado do fato de o gasto público ser “excessivo”, criticando o governo por isso, mas por outro lado temos que entender que é muito mais fácil pregar uma palavra de ordem geral (“reduzir gasto”) do que estar na pele do prefeito, governador ou do presidente da República e decidir se o gasto específico que vai ser cortado vai ser, por exemplo, a verba para

²⁰ Com a derrocada dos Estados Liberais e a gênese da fase do Estado de bem-estar social, houve um aumento da atuação estatal para prover exigências sociais, que repercutiu na elevação progressiva da carga tributária nacional, que impeliu os governos à criação de outras fontes de receitas para dar cabo às políticas públicas. O resultado orçamentário evidente foi uma majoração das despesas, em especial, na Seguridade Social, abrangendo a Saúde, a Assistência e a Previdência Social (COSTA, 2012, p. 19).



melhorar o controle de fronteiras por onde passa o contrabando; a contrapartida local de um empréstimo externo para viabilizar uma importante rodovia estadual; ou uma parte dos recursos utilizados no combate à seca. (ALÉM; GIAMBRINI, 2010, p. 32).

Aqui reside a ressalva fundamental para os propósitos desse artigo. Antes de legislativas ou de ingerências contábeis, a mudança primordial deve ser realizada em relação à postura da população. Os cidadãos precisam abandonar comportamentos extremados, sejam eles passivos ou revoltosos, e desenvolver o controle social daquilo que lhes pertence.

Se cada um dos milhares de brasileiros que saiu às ruas em 2013 se voltasse à fiscalização das contas públicas, das obras e dos serviços realizados pelos governos, grande parte dos 70 bilhões de reais, tragados pela corrupção todos os anos, poderia ser recuperada.

A pressuposição básica é que o êxito de qualquer proposta de reforma no Estado “*depende da capacidade de cobrança dos cidadãos*” (PRZEWORSKI, 1995, apud PEREIRA, 1996, p. 25). Para isso, entretanto, é preciso reformular o sistema de distribuição de poder, através da introjeção de instrumentos participativos, pautados nas bases da democracia deliberativa. Essa instrumentalização pode ser propiciada pela adoção de institutos de um novo modelo de gestão: a administração pública gerencial.

4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL



A transição sucedida entre quatro ideologias político-econômicas (absolutismo, liberalismo, bem-estar social e neoliberalismo) repercutiu diretamente na mudança de paradigmas da administração do Estado em âmbito global.

A administração pública burocrática foi adotada pelos Estados como um instrumento de expurgo à administração patrimonialista, característica das monarquias absolutistas, nas quais o patrimônio público e o privado eram confundidos e o Estado era entendido como propriedade absoluta dos monarcas (PEREIRA, 1996, p. 4).

De modo geral, o modelo burocrático de administração visa, prioritariamente, o controle rígido dos processos, conseguido através de uma acentuada centralização do comando e de uma forte hierarquização dos servidores. Ela foi o que ensejou nos Estados a criação de uma estrutura *“pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo”* (PEREIRA, 1996, p. 6).

O advento da administração burocrática propiciou dois modelos de gestão antagônicos: um clássico-liberal e um de bem-estar social.

No modelo burocrático liberal clássico, o Estado assenta-se na premissa da livre-iniciativa, ficando o sistema econômico sujeito à mão invisível do mercado (autorregulação); à administração pública compete responsabilidade mínima: a defesa da ordem interna (manutenção da polícia e do poder judiciário) e a defesa externa das fronteiras (FIGUEIREDO, 2011, p. 38).

A crise econômica desencadeada em 1929, a partir da quebra da Bolsa de Nova Iorque, seguida da Segunda Guerra Mundial, expuseram as graves incoerências do Estado liberal. Os efeitos excludentes da economia capitalista desenfreada mostravam que o absentismo do Estado na prestação de bens públicos era inconcebível, abrindo-se espaço ao surgimento do Estado de bem-estar social (FIGUEIREDO, 2011, p. 39).



No modelo de bem-estar social, a administração estatal manteve-se burocrática, mas o Estado passou a assumir responsabilidades sociais crescentes, em caráter de prestações positivas – como previdência, saúde e educação – (FIGUEIREDO, 2011, p. 40), o que alargou consideravelmente a dimensão da administração pública.

O aumento do aparato administrativo repercutiu na majoração dos gastos públicos, pois eram necessários cada vez mais recursos à manutenção da máquina estatal provedora. Em dado momento, o modelo chegou ao seu limite e os governos não tinham mais como financiar seus déficits: a chamada crise fiscal.

Nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, eclodiram revoltas dos *taxpayers* (contribuintes) contra a cobrança de mais tributos: não se enxergava uma relação direta entre o acréscimo de recursos governamentais e a melhoria dos serviços públicos. Estrava em declínio o consenso social que sustentara o Estado de bem-estar social (ABRUCIO, 1997, p. 9).

Vencida as etapas de extremos absenteístas e intervencionistas, surge uma tentativa de equilíbrio entre a livre-iniciativa dos mercados (no campo econômico) e a intervenção essencial do Estado nos campos social e administrativo-governamental. Trata-se do Estado regulador, expresso pela administração pública gerencial. Tal evolução pode ser assim sintetizada:

A transição da administração burocrática clássica, herdada da tradição continental europeia, densamente impregnada da visão estatista, com seu corte hierárquico e autoritário de inspiração franco-prussiana, para a administração gerencial moderna, fortemente influenciada pela postura pragmática das megaempresas assim como pela exigência de transparência praticada no mundo anglo-saxônico, desloca o foco de interesse administrativo do Estado para o cidadão, do mesmo modo que, antes, a transição da administração patrimonialista, que



caracterizava o absolutismo, para a administração burocrática, já havia deslocado o foco de interesse do Monarca para o Estado. Em consequência dessa mudança, o Estado não administra nem, como no passado remoto, para o Rei e para seus áulicos, nem, como no passado recente, para o próprio Estado e sua nomenclatura: muda de enfoque e passa a administrar para o cidadão, e apenas para ele, os interesses públicos que lhe são confiados pela ordem jurídica. (MOREIRA NETO, 1998, p. 39).

A administração pública gerencial é um modelo ainda está em formação, em constante diálogo e evolução entre seus matizes teóricos (ABRUCIO, 1997, p. 7), mas que, em todas as suas nuances, tem como finalidade maior uma reinvenção dos governos²¹, que entraram em crise pela exacerbação das políticas de bem-estar social e pelo fracasso da rigidez do sistema burocrático.

Ela está baseada em conceitos atuais da administração privada e de eficiência, é está essencialmente voltada para o controle dos resultados; é descentralizada e flexível, na expectativa de que o poder chegue ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna cliente privilegiado dos serviços prestados pelo Estado (PEREIRA, 1995, p. 7).

Especificamente no Brasil, em relação à sua história administrativa recente (pós-Regime Militar), não houve uma ruptura com o modelo administrativo patrimonialista nem

²¹ No Brasil, os fundamentos administrativos gerenciais apresentados pela Reforma do Aparelho do Estado, são assim sintetizados por Pereira (1995, p. 6): (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida.



com o peso do modelo burocrático, o que tem gerado um híbrido administrativo pernicioso. As consequências mais nefastas da *“sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático [...] perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira”* (PEREIRA, 1996, p. 3).

Isso é explicado porque durante a transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e posse de José Sarney, em março de 1985, seguida da Constituinte de 1998, não houve perspectivas de reforma do aparelho do Estado. Pelo contrário, pois no plano administrativo ocorreu uma volta nostálgica aos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50. Em outras palavras: *“em relação à crise fiscal e ao modo de intervenção do Estado, as forças políticas vitoriosas tinham como parâmetro o desenvolvimentismo populista dos anos 50; em relação à administração pública, a visão burocrática dos anos 30”* (PEREIRA, 1996, p. 8).

As manifestações populares de 2013 colocam em evidência justamente essa situação. Apesar de algumas reformas administrativas ocorridas ao longo dos últimos vinte anos, não houve êxito em se extirpar por definitivo os vícios patrimonialistas e em superar a ineficiência do peso burocrático (MOREIRA NETO, 1998, p. 38).

Traçadas as considerações preliminares, torna-se necessário destacar-se cinco conceitos da administração pública gerencial, pertinentes à compreensão da proposta desse artigo: a reforma dos governos burocráticos, a competitividade em âmbito público, a eficiência, a autonomia administrativa e a qualidade.

A *reforma* defendida pelos teóricos da administração gerencial nos sistemas governamentais significa a introdução de uma metodologia voltada à produção qualitativa de serviços públicos com absoluta prioridade dada aos clientes e cidadãos como razões últimas do setor público (ABRUCIO, 1997, p. 31).

A administração pública gerencial funda-se no aperfeiçoamento dos canais de diálogo entre os governantes e os cidadãos, *“no desenvolvimento dos institutos de*



participação administrativa, desde os convenientes à tomada de decisão e à execução aos necessários para aprimorar o controle do Estado-administrador” (MOREIRA NETO, 1998, p. 38). Os cidadãos “não devem apenas ser bem atendidos, mas também ser chamados a participar do governo, definindo os destinos de suas comunidades” (ABRUCIO, 1997, p. 31).

A *competição em âmbito público* se dá pela disputa do reconhecimento do cidadão, que redundará em prestígio institucional na captação de recursos públicos. Só os órgãos, entidades e agências alinhadas aos interesses da coletividade terão sua existência perpetuada, tendo-se em vista que:

A unidade de serviço público que obtiver a melhor classificação na competição receberá provavelmente mais recursos, seus funcionários melhorarão seus rendimentos (através de incentivos por produtividade), e, portanto, os mesmos consumidores que o aprovaram tenderão a utilizar este serviço continuamente. A premiação reflete, sem dúvida, um círculo virtuoso, saudável como técnica para tornar o Estado mais capaz de responder às demandas da população (ABRUCIO, 1997, p. 25).

No tocante à *eficiência*, abandona-se a ideia de que a gestão da coisa pública basta ser eficaz, ou seja, consista apenas em desenvolver processos para produzir resultados. A administração pública gerencial importa-se menos com os processos e mais com os resultados, para que sejam produzidos com o menor custo, no mais curto lapso de tempo e com a melhor qualidade possíveis (MOREIRA NETO, 1998, p. 41).

A avaliação das instituições públicas passa à comparação do alcance de metas pré-estabelecidas pelos governos e pela sociedade e não mais no mero atingimento de êxito em processos burocráticos. Para consecução de serviços mais eficientes, é imperativa uma



descentralização e um gradativo *aumento da autonomia administrativa* das instituições e dos administradores, que responderão de acordo com as metas propostas (PEREIRA, 1995, p. 16; ABRUCIO, 1997, p. 38).

Em relação à *qualidade*, a premissa básica proposta pela administração pública gerencial é a de que “os serviços públicos devem estar mais direcionados às necessidades definidas pelo público diretamente afetado” (BUTLER, 1993, apud ABRUCIO, 1997, p. 22).

A qualidade é, portanto, aquilo que dá a satisfação ao consumidor. E diante disso, torna-se um precedente lógico o *conhecimento das necessidades dos consumidores* (RICHARDS, 1993, apud ABRUCIO, 1997, p. 21).

5. INVESTIMENTO PÚBLICO ELETIVO

Lançados os fundamentos teóricos necessários à correta compreensão do que se propõe no presente artigo, parte-se à proposição de medidas necessárias à construção do modelo denominado “investimento público eletivo”.

5.1 Do direito à participação popular na formação das políticas públicas

A primeira etapa das sugestões volta-se à alteração da estrutura administrativa e na maneira como são idealizados e fornecidos os serviços públicos.

Com fulcro nos pressupostos da administração pública gerencial, parte-se da premissa que o Estado deve trazer o cidadão à posição de protagonista dos serviços prestados; o corolário dessa premissa é o de que os serviços devem primar pela qualidade. Por sua vez, é consabido que a qualidade só será atingida a partir do conhecimento dos anseios dos cidadãos-clientes. Seria preciso, portanto, investigar e entender os anseios da população – abrindo-se espaço à manifestação dos usuários dos serviços públicos sobre os



bens e utilidades públicas colocadas à sua disposição – e uma dinamização da atividade administrativa de acordo com esses anseios.

É preciso salientar que o modelo administrativo gerencial aplicado no Brasil, através da Reforma do Aparelho do Estado, não concretizou em sua totalidade essas premissas qualitativas, tanto porque não houve democratização organizacional interna e tanto porque não foi dada permeabilidade à participação social nas unidades administrativas. Em outras palavras, no plano interno da Administração, as decisões continuaram sendo traçadas por um núcleo estratégico, insulado nos altos escalões ministeriais e, no plano externo, não foram instrumentalizados meios de participação popular na gestão dos serviços públicos, distorções seguidas pelos governos mais recentes (PAES DE PAULA, 2005, p. 43-44).

Para a superação dessa incoerência, propõe-se, inicialmente, a mensuração da opinião dos cidadãos.

Mediante estudos formais (questionários, pesquisas de satisfação, formulários de sugestões e reclamações, etc.), pode-se fazer uma ampla avaliação dos principais reclames dos cidadãos, para cada serviço público específico.

Após ser realizada a compilação da vontade dos cidadãos-clientes, o tratamento dos dados deve ser analisado em cada unidade administrativa (órgão, autarquia, fundação, etc.), pelo conjunto de servidores que direta ou indiretamente prestam os serviços públicos, ao invés dos altos escalões.

Abre-se espaço à democratização organizacional e à autonomia gerencial: os próprios servidores seriam chamados a apresentar projetos que suprissem aquilo que os usuários dos serviços colocaram como prioridades. Em outras palavras: os integrantes de cada unidade seriam responsáveis por discutir e compilar as informações coletadas do público e propor soluções institucionais às necessidades apresentadas pelos contribuintes, cabendo aos escalões superiores apenas adequações de cunho técnico-financeiro aos projetos sugeridos pelos servidores.



Posteriormente, os projetos apresentados pelos servidores seriam objeto de uma deliberação interna, promovida entre os próprios integrantes de cada unidade administrativa, isto é, uma eleição interna para discussão e escolha dos melhores projetos apresentados. Os projetos aprovados pelo funcionalismo de cada unidade passariam à etapa seguinte.

Trata-se de uma metodologia que inverte a lógica hierarquizada – e burocrática – da promoção de políticas públicas. As metas, prioridades e soluções seriam trazidas da base para o ápice, isto é, dos integrantes da atividade-fim²², a partir de mensurações junto ao público, para os gestores. Trata-se de autonomia diferenciada, democrática, de fluxo inverso, centrada verdadeiramente nos anseios dos cidadãos e elaboradas pelos expertos de cada unidade prestadora de serviços públicos e não por tecnocratas da atividade-meio, distanciados da realidade dos servidores e dos usuários dos serviços públicos.

Os papéis de mediadores entre governantes e governados e de proponentes de soluções institucionais são conferidos aos servidores públicos a partir da presunção que eles ocupam posição privilegiada, pois, além do contato direto e cotidiano com os cidadãos, eles também conhecem as dificuldades de suas repartições, a má alocação de recursos e os pontos nevrálgicos para alterações positivas nas rotinas dos serviços que suas unidades administrativas prestam.

Na sequência, os projetos aprovados em deliberação interna pelas unidades administrativas seriam colocados à nova apreciação: a dos cidadãos. Esses últimos, por sua vez, poderiam investir nos projetos que achassem mais pertinentes. Como se daria esse investimento público?

²² Prioriza-se abertura de espaço aos servidores que lidam diretamente com o público e com as atividades específicas de cada unidade administrativa (atividade-fim) em detrimento dos servidores que atuam em unidades mediatas e administrativas (atividade-meio).



5.2 Do direito à participação popular na escolha das políticas públicas

Dá-se início à segunda etapa da proposta do artigo: a alteração da legislação tributário-orçamentária. Apesar de foco na tributação, a medida aqui defendida é um meio de transcender o hiato entre os sistemas administrativo e político, através de medidas de complementaridade entre o modelo gerencial de administração e o modelo democrático deliberativo.

Para ensejar a participação social na escolha das políticas públicas, cria-se o investimento público eletivo. Esboçado nos moldes a seguir.

Em âmbito federal, a União destinaria uma cota de dotação orçamentária anual para projetos públicos formatados conforme sistemática anteriormente exposta (item 5.1).

A avaliação dos projetos pela população se daria através de instrumentos de deliberação simples, utilizando-se formulários eletrônicos, no qual seriam apresentados os projetos públicos e a possibilidade de se escolher entre os apresentados.

Haveria um limite de um voto por projeto para cada número de título de eleitor digitado, evitando-se manipulações. Ao acessar o formulário, a população escolheria os projetos mais interessantes às suas expectativas e necessidades. Os projetos teriam um número mínimo de votos, na proporção do valor orçado. Por exemplo, um projeto de reforma de um porto, orçado em cinquenta milhões de reais, deveria ter a adesão de cinco milhões de eleitores.

Poder-se-ia, cumulativamente, seguindo modelos legislativos em vigor²³, permitir a doação de parcelas dedutíveis de imposto de renda para um fundo específico, destinado ao

²³ Há leis de incentivo fiscal em vigor que preveem a possibilidade de dedução de até 3% do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas em benefício de projetos em áreas específicas (Cultura, Lei 8.313/91; Artes Audiovisuais, Lei 8.685/93; Idoso, Lei 12.213/10; Criança e Adolescente, 8.069/90; Desporto, Lei 11.438/06). Essas "leis se valem, basicamente, do mecanismo de concessão de um crédito presumido ao sujeito passivo doador ou patrocinador, correspondente ao valor da doação ao patrocínio ou a um percentual deste,



financiamento²⁴ dos projetos de investimentos públicos eletivos. Os valores doados pelos contribuintes estariam vinculados à execução do projeto escolhido.

Na esfera dos Estados-membros, poder-se-ia utilizar o sistema de dotação orçamentária, seguida da criação de formulários eletrônicos específicos. A deliberação sobre os projetos alinhados às preferências da população podia ser realizada pela digitação dos números das notas fiscais²⁵ dos produtos adquiridos pelos cidadãos em formulário eletrônico, limitada a um voto por projeto para cada número de CPF.

Os projetos mais bem ranqueados (que recebessem mais códigos de notas fiscais) entrariam em fase de execução.

Nessa etapa dois públicos específicos são propositalmente privilegiados: os contribuintes do Imposto de Renda (principais vítimas da sanha arrecadatória dos governantes) e os contribuintes indiretos de tributos sobre o consumo (principais vítimas da regressividade fiscal).

Frise-se, antes de se passar à derradeira etapa da sugestão, que esse modelo democrático de destinação de recursos estimula uma sadia competição entre as unidades administrativas, na busca da simpatia dos contribuintes. Presume-se que essa atmosfera competitiva propiciaria alterações nas rotinas dos órgãos e entidades, que teriam de desenvolver projetos cada vez mais arrojados e mais aperfeiçoados às demandas do cidadão-cliente.

É também pertinente salientar que as medidas defendidas até aqui ensejam uma modificação na engenharia institucional e também abrem espaços à participação da população na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos, o que em

dependendo do caso, passível de ser compensado com o imposto sobre a renda apurado como devido, dentro de certos limites” (NOGUEIRA, 2013, p. 6).

²⁴ Existe vedação constitucional à vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, por isso é preciso valer-se do instituto do crédito presumido.

²⁵ Nesse ponto específico, a medida seria salutar, inclusive, no combate-se à sonegação de tributos.



última análise, reformula a organização do Estado para arranjos institucionais mais democráticos (JACOBI, 2000, apud PAES DE PAULA, 2005, p. 44).

5.3 Do direito à participação popular no controle das políticas públicas

Na etapa final do modelo de investimento público, foca-se o controle social do orçamento público, com ênfase na melhora dos serviços públicos e no combate à corrupção.

O ciclo dos projetos públicos eletivos seria finalizado com a formação de *colegiados populares*. Tais colegiados seriam compostos por: servidores de cada unidade administrativa executoras de projetos aprovados; cidadãos (sorteados em cadastros existentes nos formulários eletrônicos de apresentação dos projetos públicos eletivos); e representantes dos governos.

Esse fórum deliberativo seria responsável por avaliar, em audiência pública, os projetos escolhidos que entraram em fase de execução, com ênfase especial em deliberar sobre: as explicações sobre os gastos empenhados, o alcance de resultados, os ajustes possíveis para o aperfeiçoamento dos projetos, a pertinência da continuidade ou da extinção dos projetos.

Diante de tudo, aberta a possibilidade de o cidadão opinar sobre suas impressões sobre os serviços públicos, de escolher diretamente quais as políticas públicas prioritárias, segundo suas preferências, e de avaliar a transparência e a eficiência dos projetos que viessem à fase de execução, cumprem-se os objetivos pleiteados pela democracia deliberativa, diminui-se a rejeição popular à tributação, combatem-se os desvios de recursos públicos e fomentam-se serviços públicos de qualidade, tendo-se em vista que:

O indivíduo deixa de ser um dado estatístico das democracias formais, o eleitor periódico, esquecido e abandonado nos interregnos eleitorais, para tornar-se o centro de todo processo político, como seu autor, ator,



espectador e destinatário, valorizado em todas as suas etapas e não apenas nas campanhas políticas (MOREIRA NETO, 1998, p. 39).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo não teve a pretensão de sugerir um modelo acabado de gestão democrática nem de se apresentar como solução mítica ao conjunto de problemas complexos referentes à crise ética e de legitimidade que assola o país, mas, tão somente, a iniciativa de propor um debate, lançando um modesto esboço de ideias à discussão.

Ainda que pareça paradoxal agregar pretensões da democracia deliberativa (de origem eminentemente socialista) com institutos da administração pública gerencial (de origem eminentemente neoliberal), buscou-se encontrar pontos de convergência entre o modelo democrático e o administrativo, naquilo em que se apresentam como soluções factíveis ao avanço das instituições estatais e na melhora da qualidade de vida do povo (objetivo maior de qualquer sistema ou ideologia socialmente comprometida).

A tendência de agregação eclética encontra azo até nos próprios representantes dos grupos partidários antagônicos, que governaram o país durante os últimos vinte anos. Eles convergem em reconhecer que é necessário dar vazão a um novo Estado, que seja construído sob a égide de um novo direito público, cujas regras serão fruto de um amplo *“processo cogestionário, que combina democracia direta – de participação voluntária – com a representação política prevista pelas normas escritas oriundas da vontade estatal”* (GENRO, 1996, apud BRESSER, 1996, p. 23).

Desta forma, crer-se ter sido apresentada, ainda que em síntese, uma proposta que se coaduna a esse novel Estado ideal, ao se deixar os contribuintes-cidadãos na posição de estrelas da companhia estatal, determinando, de forma soberana, os rumos da coisa pública.



Além disso, cria-se uma atmosfera na qual as unidades administrativas deverão evoluir na prestação de serviços públicos, caso pretendam gozar de prestígio junto à população e captar recursos públicos.

A iniciativa proposta é um primeiro passo – dos muitos passos necessários – ao alcance do nível de maturação democrática para que nosso país se torne um Estado Democrático e Deliberativo de Direito, no qual, verdadeiramente, todo poder emane do povo e no qual o aparato estatal seja efetivamente direcionado ao alcance dos relevantes objetivos da República Federativa do Brasil: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantia de desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e da marginalização; redução das desigualdades sociais e regionais; e promoção do bem de todos (art. 3º da Constituição Federal).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP. Brasília, n. 10, 1997.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 8ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2014. 734 p.

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de deliberação democrática**: uma análise do orçamento participativo no Brasil. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12479.pdf>>. Acesso em 19 de ago. de 2014.

_____. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, São Paulo, n. 50, 2000, p. 25-46.



BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília. Disponível em:<<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 17 de agosto de 2014.

_____. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em:<<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 17 de agosto de 2014.

_____. Receita Federal do Brasil. **Análise da arrecadação**: dezembro de 2013. Disponível em:<<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em 10 de junho de 2014.

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em:<<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 11 de julho de 2014.

CASTRO, Rodrigo Dutra de. **Análise da regressividade da estrutura tributária brasileira**: justiça fiscal por base de incidência. 2012. 59 p. Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. 847 p.

COSTA, Denise Resende. **Democracia deliberativa**: potencialidades e limitações. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/cursos/politica-e-direito/artigos/democracia-deliberativa-potencialidades-e-limitacoes>>. Acesso em 14 de ago. de 2014.

COSTA, Leonardo de Andrade. **Direito Tributário e Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012. Apostila.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia Deliberativa**: Habermas, Cohen e Bohman. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 50, 2000, p. 47-68.



FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP. **Corrupção:** custos econômicos e propostas de combate. São Paulo, Mar/2010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br>>. Acesso em: 10 de agosto de 2014.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 4ª ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2011. 675 p.

GERBELLI, Luiz Guilherme. **Classe B volta a ter mais de 50% do consumo**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,classe-b-volta-a-ter-mais-de-50-do-consumo-imp-,1159125>>. Acesso em: 15 de set. de 2014.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas:** teoria e prática no Brasil. 4ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Campus, 2011. 498 p.

MARTELLO, Alexandro. **Arrecadação federal soma 1,13 trilhão e bate recorde em 2013**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/01/arrecadacao-federal-soma-r-113-trilhao-e-bate-recorde-em-2013.html>>. Acesso em 19 de ago. de 2014.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (org). **Curso de Direito Tributário**. 8ª. São Paulo: Saraiva, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Administração Pública Gerencial**. Revista Direito, v. 2, n. 4, jul/dez, Rio de Janeiro, 1998, p. 37-44.

NOGUEIRA, Júlia de Menezes. **A natureza jurídica dos benefícios fiscais concedidos pela "Lei Rouanet" e pela "Lei de Incentivo ao Esporte"**. Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com.br/a/67cc/a-natureza-juridica-dos-beneficios-fiscais-concedidos-pela-lei-rouanet-e-pela-lei-de-incentivo-ao-esporte-julia-de-menezes-nogueira>>. Acesso em 14 de ago. de 2014.

PAES DE PAULA, A. P. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 45, n. 1, Jan./Mar. 2005. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05/>>. Acesso em: 10 jan. 2015.



PLATAFORMA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PELA REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO, Construindo a plataforma dos movimentos sociais para a reforma do sistema político no Brasil. São Paulo, Mar/2008. Disponível em: < <http://www.reformapolitica.org.br/quem-somos/a-plataforma.html>>. Acesso em: 10 de agosto de 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, n. 47, Brasília, 1996.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro Esquematizado**. 4^a ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2014. 271 p.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de direito financeiro**. 1^a ed. São Paulo: Saraiva, 2012, 356 p.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2244>. Acesso em: 10 de ago. de 2014.

SHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo Cultural, 1961. 486 p.

SCHMITT, Murilo de Oliveira. **Substituição tributária: eficiência arrecadatória, distorções econômicas**. Boletim informativo do curso de Ciências Econômicas da FAE. Curitiba, v.6, n. 02, abril de 2013.