
ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO E PERSECUÇÃO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: DA NECESSIDADE DO CONTROLE SOCIAL ORÇAMENTÁRIO

Ana Claudia Duarte Pinheiro¹³
Ana Flávia Terra Alves Mortati¹⁴

RESUMO

O presente trabalho analisa a atividade financeira do Estado enquanto pacto constitucional firmado entre a sociedade e o ente estatal para atender necessidades públicas sem o que ficam inviabilizados os direitos fundamentais constitucionalmente protegidos. O desenvolvimento da temática consiste na apresentação de dados estatísticos e paradigmas doutrinariamente desenvolvidos através do método hipotético-dedutivo. Busca-se analisar os motivos da não correspondência fática entre a alta carga tributária brasileira e os diversos problemas sociais que assolam o país. Demonstra-se que um dos maiores problemas causadores dessa disparidade é a corrupção. Esta é responsável pelo desvio da receita que deveria ser destinada ao atendimento do interesse público, a qual - ao contrário - satisfaz ambições particulares daqueles que deveriam ter por escopo o zelo pelo interesse de todos. Ademais, busca-se demonstrar que o envolvimento da população mostra-se imprescindível para reversão desse quadro o que, por sua vez, é feito através do controle social orçamentário.

Palavras-chave: atividade financeira; controle social orçamentário; Direitos fundamentais.

ABSTRACT

This paper aims at the analysis of financial activity of the state as a result of the constitutional pact between society and the state entity so that it meets public needs because without it the constitutionally protected fundamental rights are unfeasible. To this end, it sought to analyze the reasons for non factual correspondence between Brazilian high tax burden and the various social problems of the country, especially with regard to health, food and education. Thus, it is demonstrated that one of the biggest problems causing this disparity is corruption. This is responsible for the diversion of revenue which should be dedicated to serving the public interest, not private meet ambitions of who should have the scope to safeguard the interests of all. In addition, it seeks to demonstrate that the involvement of the population is essential to reverse this situation which, in turn, is done through the budget social control.

Key-words: financial activity; fundamental rights; budget social control.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO E SUA RELAÇÃO COM OS DIREITOS FUNDAMENTAIS. 3 ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO: DA NECESSIDADE À NEGOCIAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. 4 O CONTROLE SOCIAL ORÇAMENTÁRIO COMO ELEMENTO PRIMORDIAL NA PERSECUÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. 5 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

A atual carga tributária brasileira revela-se elevadíssima e enseja diversos questionamentos em razão da não correspondência prática suficientemente lógica. Isso porque a realidade demonstra o uso incorreto da receita pública, causando uma

¹³ Doutoranda, aluna do curso de Doutorado em Geografia: Dinâmica Espaço Ambiental da Universidade Estadual de Londrina, professora das disciplinas Direito Ambiental e Urbanístico e Direito Financeiro do curso de graduação em Direito e coordenadora do curso de Especialização em Direito Ambiental, ambos da Universidade Estadual de Londrina.

¹⁴ Aluna do quinto ano do curso de graduação em Direito da Universidade Estadual de Londrina.



disparidade inadmissível em que muitos dispõem de pouco – ou, por vezes, de nada – e poucos satisfazem-se com muito.

Tendo em vista que incumbe ao Estado o zelo aos direitos fundamentais estampados na Constituição Federal Brasileira, bem como a persecução da finalidade que justifica sua existência, qual seja, o bem comum, impõe-se a análise do que causa essa teratologia. Isso porque é inadmissível que um Estado Democrático de Direito, como é o caso do brasileiro, permita a coexistência de níveis altos de pobreza, analfabetismo e falta de acesso satisfatório ao Sistema Único de Saúde (SUS) com o enriquecimento ilícito de servidos públicos que, para tanto, vilipendiam o patrimônio público.

Para tanto, é imprescindível a perquirição da atividade financeira do Estado vez que ela é responsável não só por impor uma limitação às atividades econômicas dos contribuintes que devem arcar com tributos, mas sobretudo por ter o condão de garantir o atendimento a necessidades públicas sem as quais os direitos fundamentais transformam-se em letra morta.

Não mais se questiona que o homem é um ser que possui valor e fim em si mesmo. Portanto, não se pode admitir nenhum contexto em que existam práticas que banalizem referido entendimento, como é o caso do emprego incorreto da receita pública que deveria ser direcionada ao pleno desenvolvimento da população e não a interesses meramente particulares.

Nesse âmbito, sabe-se que os órgãos e entidades públicas existem com o intuito de cumprirem determinada função que o Estado entendeu como necessária para o sadio desenvolvimento e bem-estar da coletividade como um todo. Sendo assim, quando não mais se atende à finalidade outrora fixada pelo Estado e passa-se à prática de ações diversas daquelas determinadas, grandes indícios de corrupção começam a surgir.

42

Nesse ínterim, a corrupção revela-se um dos maiores problemas a serem sanados para o correto emprego da receita pública e, assim, satisfação das condições que viabilizarão o princípio corolário do Estado Democrático de Direito: a dignidade da pessoa humana.

Pretende-se, assim, demonstrar a relação que a atividade financeira possui com a plena realização dos direitos fundamentais utilizando do método hipotético-dedutivo para tanto. Isso porque este permite a presente construção partindo de um postulado ou conceito como modelo de interpretação do objeto estudado. Além disso, esse modelo gera, através de um trabalho lógico, as hipóteses, os conceitos e os indicadores para os quais será necessário buscar correspondentes na realidade.

Ademais, diante do cenário de corrupção que impede o correto funcionamento dessa relação, propõe-se a explanação de um dos mais importantes mecanismos para sanar os vícios que a circunscrevem: o controle social orçamentário.

Isso porque é imprescindível o estudo, o desenvolvimento e a ampliação de mecanismos de controle para a observância das finalidades e princípios que integram a atividade financeira do Estado. Salienta-se, nesse patamar, que há de se melhorar tais mecanismos, especialmente aqueles que possam ser utilizados diretamente pelos cidadãos, ganhando, assim, espaço o que se entende por controle social.

Dessa maneira, inicia-se a presente discussão a partir de uma perspectiva constitucional acerca da atividade financeira do Estado, demonstrando-se sua relação com os direitos fundamentais informantes do ordenamento jurídico pátrio. Em seguida, apresenta-se a condição dos direitos fundamentais frente aos desvios possivelmente



encontrados na referida atividade financeira. Ainda nessa esteira, prossegue-se com a explanação do que diz respeito ao controle social visto enquanto mecanismo essencial à persecução dos direitos fundamentais.

2 PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO E SUA RELAÇÃO COM OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

É imposta ao homem, como ser social que é a necessidade de viver em um meio no qual se torne possível o desenvolvimento de suas potencialidades bem como a produção dos bens vitais para garantia de sua subsistência. Isso porque o ser humano circunscreve-se de cuidados especiais que somente podem ser supridos quando da colaboração e integração de esforços conjuntos para busca de um bem maior comum a todos: o pleno desenvolvimento da vida em todas as suas peculiaridades.

Ocorre, porém, que com a expansão dos meios de produção, bem como o aumento da população, a tarefa de suprir os meios necessários à sobrevivência humana tornou-se cada vez mais difícil. Esse fato foi responsável por fazer com que o poder concentrado apenas na mão de homens sem uma organização capaz de organizá-lo cedesse lugar a um ente de maior expressão: o Estado.

Nesse mesmo sentido, destaca Ramos Filho (2012, p.27):

Os homens reuniram-se, embrionariamente, em grupos sociais, porque concluíram ser imprescindível à sua sobrevivência a colaboração mútua. Esses grupos, de organização precária, passaram, paulatinamente, a solicitar a satisfação de necessidades gerais, impossíveis de serem atendidas pela manifestação individual de cada um dos seus elementos ou mesmo pelo esforço coordenado do cada grupo. Surgiu, assim, a necessidade de criar um ente politicamente organizado para gerir os interesses públicos. Esse ente organizado, que é o próprio Estado, apresenta-se, portanto, como responsável direto pela administração dos interesses da coletividade. Com o progresso da civilização, acentuou-se no Estado, além da função de órgão político, monopolizador de poder, o caráter de sistema orgânico de serviços públicos para satisfazer às necessidades gerais da população.

43

Como órgão organizado para gerir e administrar interesses públicos, importa destacar que um dos elementos essenciais do Estado é a sua finalidade, sem a qual este sequer existiria. Em outras palavras:

É impossível que se tenha uma noção completa de Estado, sem ter consciência de sua finalidade, que é alcançar o bem comum de um certo povo, situado em determinado território. Sem esse elemento teleológico, inexistiria o próprio Estado (RAMOS FILHO, 2012, p. 33).

O bem comum, por sua vez, é “a realização global do ser humano, quer do ponto de vista biológico, quer do psíquico, o que deve ser propiciado pelo Estado (...)” (FILOMENO, 1997, p.84). Ressalte-se, ainda, que “a noção de bem comum é difícil e complexa. Podemos conceituá-lo como sendo um ideal que promove o bem-estar e conduz a um modelo de sociedade, que permite o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas” (HARADA, 2006, p. 31).

Assim, percebe-se que a criação do Estado foi um meio através do qual o ser humano pretendeu alcançar os elementos imprescindíveis à sua existência que, por sua vez,



são traduzidos na ideia de bem comum acima mencionada. Dessa maneira, faz-se mister que as atividades administrativas e, sobretudo, políticas do Estado visem à persecução dessa realidade.

Vale ressaltar o pensamento de Dalmo de Abreu Dallari:

Ao se afirmar, portanto, que a sociedade humana tem por finalidade o bem comum, isso quer dizer que ela busca a criação de condições que permitam a cada homem a a cada grupo social a consecução de seus respectivos fins particulares. Quando uma sociedade está organizada de tal modo que só promove o bem de uma parte de seus integrantes, é sinal de que ela está mal organizada e afastada dos objetivos que justificam sua existência. (DALLARI, 2002, p. 24).

Entretanto, o desenvolvimento da finalidade precípua e atividade-fim do Estado, qual seja, o atendimento das necessidades consideradas públicas, faz com que este disponha de uma “massa adequada de meios econômicos, que se ‘alimenta’ ou de rendas patrimoniais do próprio Estado ou, então, é obtida, pelo poder de império, pela riqueza dos cidadãos” (RAMOS FILHO, 2012, p.41). É, nessa circunstância, que surge a atividade financeira do Estado.

Isso ocorre, inclusive, porque a simples existência do Estado requer um elevadíssimo custo, em face dos recursos humanos e materiais necessários à sua organização. Além disso, o cumprimento de seus desígnios envolve, também, um expressivo dispêndio de recursos financeiros, como bem destaca Ferreira Jardim (2011, p. 74).

44

Na perspectiva exposta, importa acrescentar que Aliomar Baleeiro (1969, p. 18) menciona que a atividade financeira do Estado consiste “em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas outras pessoas de direito público”.

No que diz respeito mais especificamente às necessidades públicas, Harada (2006, p. 33) discorre que a atividade financeira do Estado “está vinculada à satisfação de três necessidades públicas básicas (...): a prestação de serviços públicos, o exercício regular do poder de polícia e a intervenção no domínio econômico”.

Todavia, impõe-se observar que a atividade financeira alhures mencionada faz parte de uma ordem jurídica e, sobretudo, constitucional. Dessa forma, o bem comum por ela perseguido engloba, também, a garantia e efetividade dos direitos fundamentais concebidos como cláusulas pétreas no atual Estado Democrático de Direito.

Por ser assim, os direitos fundamentais são – ao mesmo tempo – fim a ser perseguido e meio limitador à atividade financeira do Estado. Isso devido ao fato de que esta depende da arrecadação tributária realizada por seus contribuintes que não podem ver seus recursos financeiros empregados em demandas inexistentes como meios à prática da corrupção, por exemplo.

Destaque-se, assim, que os direitos fundamentais colocam limites até mesmo na atividade do constituinte originário, do que se infere também a limitação inserida em uma atividade que depende economicamente do patrimônio dos contribuintes. A propósito:

[...] e em se tratando de direitos fundamentais, que precedem o Estado, pois que ínsitos à condição humana, neles até mesmo o Constituinte Originário encontra os seus próprios limites, pois não se pode conceber uma Constituição merecedora desse nome que, por exemplo, não respeite a Vida, a Liberdade, a Igualdade, a Segurança ou a Cidadania, esta, pressuposto da noção mesma



de Estado a ser constituído e aquelas, atributos da Existência e Dignidade da pessoa humana (OLIVEIRA In PIREZ, 2006, p. 63).

Dessa forma, a atual conjectura econômica brasileira – cenário de escândalos milionários e palco não só de corrupção, mas de todas as espécies de falta de zelo com o patrimônio público – não tem respaldo constitucional algum para prosperar. Importa não só o conhecimento, mas a aplicação de limites à atividade financeira do Estado em todas as suas etapas, inclusive, no dispêndio de patrimônio e recursos públicos. Isso com fulcro nos direitos fundamentais resguardados pela Carta Magna, quais sejam o da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana.

3 ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO: DA NECESSIDADE À NEGOCIAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Do exposto, convém ilustrar a quais necessidades públicas deve estar atenta a atividade financeira do Estado no Brasil no intuito de demonstrar a urgência do emprego correto dos recursos obtidos.

Com relação às estatísticas de educação tem-se que em 2012 o país ficou em penúltimo lugar em um ranking global de educação que comparou quarenta países levando em conta notas de testes e qualidade de professores, dentre outros fatores. A pesquisa em tela foi encomendada à consultoria britânica *Economist Intelligence Unit* (EIU), pela *Pearson*, empresa que fabrica sistemas de aprendizado e vende seus produtos a vários países (BBC, 2012).

No que diz respeito à alimentação os números não se mostram menos alarmantes (EXAME, 2014): em 2013, 52 milhões de brasileiros tiveram algum tipo de dificuldade para comprar **alimentos**, sendo que 7 milhões de pessoas passam fome no Brasil. Os dados são do levantamento suplementar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) sobre segurança alimentar que foi realizado pelo IBGE em convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Nesse ínterim, importa esclarecer que um domicílio com insegurança alimentar é aquele em que os membros, adultos e crianças, passam por privação de alimentos.

Os problemas relacionados à saúde, por sua vez, revelam que:

O sistema de saúde é universalizado, mas a realidade aponta para o desequilíbrio. A pesquisa Conta-Satélite de Saúde Brasil, publicada ontem pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e com dados referentes ao ano de 2009, revela que o brasileiro gasta 29,5% a mais do que o governo para ter acesso a bens e serviços de saúde. Enquanto o Estado tem um dispêndio de R\$ 645,27 por pessoa, o gasto per capita das famílias fica em R\$ 835,65. Em todo o território nacional, mais da metade das despesas são arcadas pelas famílias enquanto 43,7% são cobertos pela administração pública. Em números absolutos, os gastos privados com saúde em 2009 somaram R\$ 157,1 bilhões, 27% a mais que os R\$ 123,5 bilhões pagos pelo setor público (GAZETA DO POVO, 2012).

Dos dados expostos acima, fica claro que a realidade não condiz com os objetivos traçados pela República Federativa no Brasil elencados no art. 3º da Constituição Federal (1988) a exemplo da garantia ao desenvolvimento nacional e da erradicação da pobreza. São esses mesmos dados, inclusive, que levam a um questionamento acerca da legitimidade



da atividade financeira do Estado vez que a partir do momento em que esta não cumpre as finalidades para as quais foi concebida a máquina estatal deve empregar esforços para coibir qualquer ação danosa que a esteja impedindo de funcionar corretamente.

Dessa forma, cumpre frisar que a atividade financeira, em sendo conjunto de ações do Estado para a obtenção de receita e a realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas, possui objetivos políticos e econômicos que só podem ser financiados por intermédio de ingressos na receita pública. No entanto, é imprescindível que o Estado suporte a despesa necessária para a consecução de seus objetivos através dos recursos obtidos (TORRES, 2006, p.3). Isso ocorre, inclusive, porque a arrecadação de tributos constitui o principal item da receita o que, necessariamente, invade a esfera econômica do contribuinte, tanto no momento em que o cidadão, na condição de contribuinte, é impelido ao pagamento do tributo, quanto no momento em que se utiliza de um serviço público, ou, ainda, quando tenta utilizar e não consegue, por falta ou falha do próprio ente público, restando-lhe despendere novamente importância em dinheiro, buscando atendimento privado, ou, caso não tenha condições para tal, permanecendo sem o atendimento a que tinha direito.

A corrupção afeta diretamente as políticas públicas, tanto em seus meios quanto em suas finalidades. No que diz respeito aos meios, a corrupção torna as instituições pouco eficazes na consecução das políticas públicas, encarece seus custos por tornar a máquina estatal pouco eficiente na gestão e afeta a capacidade de gestão das políticas. Quanto às finalidades, a corrupção deteriora a percepção dos cidadãos sobre o Estado e suas instituições, coloca em xeque a autoridade política e afeta a qualidade da gestão dos recursos públicos, fazendo com que os recursos não sejam aplicados onde deveriam. Enfim, a corrupção torna as políticas públicas pouco eficazes, fazendo com que seus meios se tornem onerosos à sociedade e seus fins não sejam concretizados da melhor forma. (FILGUEIRAS, 2015, 213/214).

46

Sobre o mesmo assunto importa salientar que para que a atividade em análise encontre legitimidade e aplicação prática, é obrigatória a observância de princípios financeiros, os quais são dotados de eficácia, isto é, produzem efeitos e vinculam a obra do legislador e do administrador (TORRES, 2006, p.91). De tal sorte, também se mostra necessária a observância da justiça financeira que é distributiva por ser, sobretudo, característica do regime publicístico, consistindo em tratar desigualmente aos desiguais na medida em que se desiguam (TORRES, 2006, p.93), muito embora – em algumas vezes – revele-se comutativa quando das relações de troca, a exemplo das taxas e as contribuições.

Fica claro, portanto, que “o normal na vida das pessoas é o pagamento dos tributos, quando devidos. Todos têm o dever de colaborar para o suporte das despesas que o Estado tem no cumprimento de suas obrigações constitucionais” (OLIVEIRA, 2012, 300). No país, porém, ocorre uma disparidade muito grande entre a arrecadação financeira e às demandas públicas: a carga tributária brasileira (valor de todos os impostos pagos pelos cidadãos e empresas na proporção das riquezas produzidas no país) não só é extremamente elevada como subiu pelo segundo ano consecutivo e somou 35,42% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2014, ante um percentual de 35,04% em 2013 (G1, 2015).

Diante desse cenário, percebe-se que um dos maiores problemas insere-se quando tanto contribuintes quanto servidores públicos encontram subterfúgios para fugir daquilo que é necessário à persecução do bem comum negociando algo que não é lhe é próprio: a receita pública. Nesse sentido:



[...] ocorre que, de uma forma ou de outra, as pessoas procuram caminhos (ou descaminhos) de elisão, evasão ou quaisquer outros meios, de não arcar com a carga tributária. Não só a elisão ou evasão, repita-se, mas valem-se dos meandros, dos desvios comportamentais para não pagarem impostos. Sonegam seu pagamento, desviam mercadorias (...) valem-se (...) dos mais diversos meios para ilequear a boa-fé, obter vantagem indevida, e sempre causam danos ao erário. É a corrupção. (OLIVEIRA, 2012, p. 300).

Em dados tem-se que o Brasil ficou em 72º lugar no ranking da corrupção de 2013. O índice, divulgado pela Transparência Internacional, avalia o nível de percepção da corrupção no setor público em 177 países (VEJA, 2014). Em uma escala de zero a 10, sendo que números mais altos representam países menos corruptos, o Brasil tem nota 3,7. A média mundial é 4,03 pontos.

Ademais, estudo realizado pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia da Fiesp revelou os prejuízos econômicos e sociais que a corrupção causa ao País. Segundo dados de 2008, a pesquisa apontou que o custo médio anual da corrupção no Brasil representa de 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB). Isto é, gira em torno de R\$ R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões.

A pesquisa constatou, ainda, que no período entre 1990 e 2008 a média do PIB per capita do país era de US\$ 7.954, sendo que se o Brasil estivesse entre os países menos corruptos este valor subiria para US\$ 9.184: um aumento de 15,5% na média do período equivalente a 1,36% ao ano (FIESP, 2013).

Evidente, portanto, que a corrupção é um dos fatores ensejadores do mau emprego dos recursos públicos necessários a satisfação dos direitos fundamentais dentre os quais se destacam a saúde e a educação, afrontando diretamente o norte de todo o ordenamento jurídico: a dignidade da pessoa humana.

47

No que diz respeito mais especificamente às condutas dos agentes na esfera pública, Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (1997) fez um estudo pertinente através do qual constatou que o homem público assemelha-se ao agente econômico, isto é, ao privado. Isto quer dizer que não há como supor que somente o homem privado busque os fins que atendam aos seus interesses: o agente público não está imune, também, ao que almeja na esfera privada.

Em síntese, o que Gonçalves da Silva defende é que não há de se falar em escolhas coletivas e públicas racionais: o que existe, na verdade, são escolhas privadas dentro do Estado, as quais são feitas por políticos e burocratas, que por sua vez, “podem ter suas ações mais ou menos controladas pela Constituição e pelas leis” (DA SILVA, 1997). Ignorar tal fato seria, segundo ele, erro grosseiro, capaz de culminar em consequências políticas desastrosas.

Ainda nesse limiar, pode ocorrer aquilo que os economistas chamam de risco moral: a possibilidade de ocorrência de comportamentos dos agentes públicos que se desviem do principal sem que a administração pública, os contribuintes e o governo possam fiscalizar a ele e a si mesmos.

Por outro lado – e contribuindo para esse quadro – o cenário da corrupção estabelece-se no momento em que se instaura a percepção de que os vínculos pessoais podem conduzir a um tratamento especial junto aos órgãos públicos. Assevera Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 34) que para a ocorrência de referida realidade, os autores dessas condutas baseiam-se em trocas fundadas em obrigações sociais originadas das relações



pessoais que, por sua vez, tem como razão de ser os ganhos pecuniários.

Sendo assim, é necessário o desenvolvimento de estratégias para que a corrupção não assole a receita pública, desperdiçando-a com interesses meramente particulares em detrimento de necessidades públicas cada vez mais iminentes. Isso porque não é vedado ao homem que persiga interesses que lhe são próprios. No entanto, isso deve ser feito com os recursos provenientes de seu labor ao passo em que – no sentido contrário – cabe ao Estado utilizar os recursos financeiros que arrecada para persecução de necessidades públicas que são condições indispensáveis à persecução dos direitos fundamentais.

Muito embora existam diversas sanções e previsões legais no sentido de empregar correta e eficientemente a receita pública a exemplo da Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Responsabilidade Fiscal, faz-se mister o desenvolvimento de um instrumento um tanto mais eficaz que as palavras da lei: o controle social.

4 O CONTROLE SOCIAL ORÇAMENTÁRIO COMO ELEMENTO PRIMORDIAL NA PERSECUÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Primeiramente importa destacar que, no entendimento de Maurício Soares Bugarin (2003, p.139), “o termo controle social significa uma particularização da função de controle que tem sido entendida como a atuação de grupos sociais no controle da execução das ações governamentais e da administração dos gestores públicos”.

48

No entanto, para que este efetivamente ocorra, é imprescindível que haja aplicação do exercício da cidadania através, por exemplo, do acesso à informação acerca de temas políticos. Nesse sentido importa não olvidar que a cidadania envolve moral e ética. Sendo certo que a cidadania fiscal é também uma forma desta: tanto o dever de pagar impostos, como o direito de cobrá-los deve obedecer à moral e à ética de parte a parte, ou seja, do Estado para com o contribuinte e vice-versa (GRUPENMACHER In FISCHER, 2014, p. 12).

No mesmo sentido Assoni (2009, p. 82) destaca que:

O controle social orçamentário transforma-se em instrumento democrático primordial, pois a forma democrática de governo é sinônima da transparência, especialmente no que tange à gestão dos referidos meios materiais oriundos da atividade financeira estatal, justamente porque os recursos financeiros devem sem captados e empregados em nome do bem comum, é dizer, o atendimento das necessidades públicas deve sempre servir de norte para sua utilização.

O processo do controle social, portanto, inicia-se com a premissa de que todos os cidadãos usufruem os bens públicos providos pelo Estado e, sendo assim, esperam que este utilize seus recursos de forma eficiente e comprometida em relação ao orçamento que dispõe.

Em uma democracia, o controle social é figura central: os cidadãos, a sociedade, os grupos organizados controlam o poder, têm eles próprios poder. Todo agrupamento humano possui meios e recursos mais ou menos “espontâneos” para agir de modo organizado e contrastar as diferentes formas de poder. Tem como determinar as orientações do poder político, apoiá-lo ou modificá-lo. O poder social é uma realidade viva e dinâmica. Em sempre consegue prevalecer, mas funciona o tempo todo como “ameaça potencial”. Quanto mais organizada, ciente de seus interesses e consciente de suas possibilidades for uma



comunidade, mais ela terá aumentada sua potencia como agente de controle do poder. (NOGUEIRA. 2015, 195)

Havendo desaproveitamento da receita pública, os cidadãos veem-se lesados e desenvolvem uma tendência natural de participar dos processos de controle da administração pública. Isso, porém, exige que os agentes empenhem tempo e esforço para tornar eficaz o controle social de forma que, muitas vezes, deixam de gastar com algo que lhes dê retorno privado para se esforçarem em proteger aquilo que é público. Este último fenômeno é conhecido como “custo de oportunidade” do controle social e implica na desistência de retorno individual para tentar evitar o desperdício do bem público.

Para Bugarin (2003, p. 182) a solução deste problema estaria concentrada na criação de mecanismos de estímulo capazes de compensar as organizações civis pelo esforço empenhado. Um exemplo disso seria a concessão de uma recompensa financeira à instituição que cooperou na recuperação de recursos públicos outrora desviados.

Frise-se ainda que a legitimidade para o controle social encontra-se no fato de que a soberania financeira é do povo, apenas sendo transferida limitadamente ao Estado pelo contrato constitucional, o que lhe permite tributar e gastar. Nesse cenário, o tributo, sendo embora o preço e a garantia da liberdade, já nasce com barreiras pela própria autolimitação imposta pelos artigos 150 e 152 da Constituição Federal que cuida das limitações ao poder de tributar. São normas de caráter declaratório, que aparecem como contraponto fiscal da declaração de direitos do art. 5º (TORRES, 2006, p. 64).

Assim, muito embora alguns dos direitos fundamentais se abram ao poder financeiro do Estado como no caso do livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (art. 5º, XIII), que produz riqueza e que podem ser objeto de tributação, tem-se que essas liberdades são ambivalentes. Isto é, ao se autolimitarem, abrindo-se à tributação, criam também limitações ao exercício do poder financeiro do Estado, que não as poderá sufocar nem aniquilar.

Ademais, como bem salienta Oliveira (2012, p. 302):

Nenhuma razão há para que se possa afirmar a existência de elo entre democracia e corrupção. Ao contrário, quanto mais forte a dose de democracia, menos possibilidade têm os comportamentos ilícitos de prosperar. Nas ditaduras é que ela pode germinar e, sub-repticiamente, estender seus tentáculos em todas as áreas, minando a Administração Pública. Mediante resistência e lutando pela liberdade de expressão é que se pode controlar condutas antijurídicas. Sem dúvida alguma que só a democracia não é suficiente para eliminar a corrupção. (...) Logo, ao lado da democratização das instituições, impõe-se democratizar a sociedade e permitir a participação desta nas estruturas burocráticas.

O mesmo autor (OLIVEIRA, 2012, p. 317) defende, ainda, que um país não é construído apenas com legislação, sendo também necessária a construção de uma nação enraizada em princípios. Dessa forma, faz-se necessário que a coletividade não só desenvolva uma consciência crítica acerca das consequências das práticas de corrupção, como mobilize-se no sentido de fazer valer seus direitos sem esperar inertes que isso aconteça pela realização de outrem.

No entanto, isso só é possível através da democratização da sociedade que ocorre nos seguintes termos:



[...] Antes de qualquer coisa, imperioso que se democratize a sociedade, propiciando a todos o acesso aos bens da vida. Depois, que se consiga alimentar a população. Apenas com a educação e um povo alimentado é que se pode pensar no restante. Não apenas um povo alfabetizado, mas preparado para o exercício da cidadania. Aí, os ilaqueadores da boa-fé desaparecerão, os maquiadores da vontade popular serão eliminados, os incautos poderão valer-se das autoridades públicas para que os ampare. Nosso povo ainda depende de esperança, já que a realidade lhe é tão crua. Essa realidade buscada, hoje, antípoda dos desejos, é fruto da redução, para não dizermos da eliminação da praga que é a corrupção dos servidores públicos e, especialmente, da classe política. (OLIVEIRA, 2012, p. 317).

Frise-se, portanto, que o combate à corrupção como meio para o correto emprego das despesas públicas é um dever que engloba todos os setores do Estado. Para isso, mostra-se imprescindível um ímpeto eivado de cidadania por parte da sociedade civil e, concomitantemente, uma consciência responsável dos gestores públicos quer estejam situados na esfera política ou administrativa. Importa reconhecer que a atividade financeira do Estado, quando bem desempenhada, serve a um propósito muito maior, sem o qual não há de se falar sequer em existência humana: a vida.

5 CONCLUSÃO

50

Os homens, como seres sociais, organizam-se sob uma estrutura capaz de sanar suas necessidades: o Estado. Para tanto, este ente orienta-se no sentido de garantir o cumprimento de sua finalidade precípua, qual seja o bem comum. Este princípio, em apertada síntese, consiste em satisfazer o pleno desenvolvimento do ser humano em todas as esferas que tangenciam sua existência.

A exemplo da importância dessa finalidade, o ordenamento jurídico brasileiro elenca direitos fundamentais como cláusulas pétreas em sua Carta Magna, os quais, no entanto, somente serão viabilizados quando o Estado atender às demandas sociais registradas através das necessidades públicas, como é o caso da saúde e educação.

Para que isso aconteça, o Estado exerce, então, a atividade financeira que consiste em impor certa limitação econômica aos cidadãos que devem contribuir com determinada receita a fim de que seja possível perseguir a efetividade dos direitos fundamentais através do atendimento às necessidades públicas. A receita pública –resultado desta atividade – revela-se como montante total em dinheiro recolhido pelo Tesouro Nacional, incorporado ao patrimônio do Estado, que serve para custear as despesas públicas e as necessidades de investimentos públicos.

Ocorre porém que o Brasil possui uma carga tributária altíssima e, desproporcionalmente, sofre com um cenário econômico degradante ao passo em que grande parte da população não possui acesso sequer a alimentos ou a educação de qualidade, por exemplo. Realidade essa que é inadmissível.

Dentre os vários problemas ensejadores desse cenário, destaca-se a corrupção como prática que visa preterir a correta aplicação de recursos públicos em favor de poucos, em razão de seus interesses particulares. Com isso, a receita pública que seria destinada a persecução das necessidades da população são desviadas e se perdem por entre práticas ímprobos.

Diante disso, importa a reversão desse cenário. Para tanto, cumpre destacar o



instituto do controle social orçamentário. Este efetivado através do desenvolvimento da cidadania, norteada pelos princípios da boa-fé e solidariedade, bem como associada ao direito à transparência e emprego correto das receitas públicas.

Faz-se mister, assim, o despertar de um senso de justiça de toda a população, inclusive através da mudança de paradigmas que orientam a Administração Pública no sentido de fazer valer todo o esforço empregado pelos contribuintes a fim de cumprirem com suas obrigações tributárias. Isso através de uma participação ativa da sociedade civil que se mostre relutante quanto a práticas corruptas e que transpareça, também, em suas ações individuais perfis éticos capazes de engendrar valores constitucional e moralmente aceitáveis.

REFERÊNCIAS

- ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência fiscal e democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.
- BALEEIRO, Alimoar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- BBC. *Brasil fica em penúltimo lugar em ranking global de educação*. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/11/121127_educacao_ranking_eiu_jp>. Acesso em: 23 de nov. 2015.
- BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre o poder público e relações pessoas no Brasil*. Rio de Janeiro: Anpocs, 1995.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BUGARIN, Maurício Soares; et. al. *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 23.ed. São Paulo. Saraiva, 2002
- DA SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. *O controle dos processos de licitação: uma análise de economia política*. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/LicitMFernandes.pdf>>. Acesso em 23 de nov. de 2015.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Custo da corrupção no Brasil chega a R\$ 69 bi por ano*. Disponível em <<http://www.fiesp.com.br/noticias/custo-da-corruptcao-no-brasil-chega-a-r-69-bi-por-ano/>> Acesso em: 23 de nov. de 2015.
- FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de teoria geral do Estado e ciência política*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- G1. *Carga tributária avança para 35,42% do PIB em 2014, aponta, IBPT*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/05/carga-tributaria-avanca-para-3542-do-pib-em-2014-aponta-ibpt.html>>. Acesso em: 23 de nov. de 2015.
- GAZETA DO POVO. *Famílias arcam com 56% do gasto com saúde pública*. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/familias-arcam-com-56-do-gasto-com-saude-853ber520n94yw2pjicd87i32>>. Acesso em: 23 de nov. 2015.
- FILGUEIRAS, Fernando. Controle/Controle Social in *Dicionário de Políticas Públicas*. Organização Geraldo Di Giovanni e marco Aurélio Nogueira. 2.ed. São Paulo. Editora da UNESP; Fundap, 2015, 213/216
- FISCHER, Octavio Campos (Coord). *Tributos e direitos fundamentais*. São Paulo: Dialética, 2004.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006.



JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de direito financeiro e tributário*. 12. Ed. São Paulo, Saraiva, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Controle/Controle Social in *Dicionário de Políticas Públicas*. Organização Geraldo Di Giovanni e marco Aurélio Nogueira. 2.ed. São Paulo. Editora da UNESP; Fundap, 2015,195/203

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 5. Ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012.

PIRES, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira. (Org). *Princípios de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro, Renovar, 2006.

REVISTA EXAME. *Mais de 7 milhões de pessoas passam fome no Brasil*. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/cai-o-numero-de-brasileiros-sem-dinheiro-para-comprar-comida>>. Acesso em: 23 de nov. 2015.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 13 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

VEJA. *Como está o Brasil no ranking da corrupção de 2013*. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/impavido-colosso/como-esta-o-brasil-no-ranking-corrupcao-2013/>>. Acesso em: 23 de nov. de 2015.