

## **GASTO PÚBLICO: NUMA RELEITURA FILOSÓFICA**

**Autora: Suzana J. de Oliveira Carmo**

Funcionária Pública do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Especialista em Direito Constitucional pela Escola Superior de Direito Constitucional - ESDC/SP e, em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -PUC/SP., pós-graduada em Semiótica Psicanalítica - Clínica da Cultura, também pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -PUC/SP.

E-mail: [suzanajoakin@hotmail.com](mailto:suzanajoakin@hotmail.com)

**Trabalho elaborado em setembro/2008**

*“A qualidade nem sempre é gratuita, mas ela sempre custa menos que a alternativa”.*

(MOLLER, 1994, p.3)

Embora, nosso tema neste trabalho esteja perfeitamente delineado, nos convém salientar que, necessariamente, por vezes nos afastaremos da rigidez que aparentemente o clausula, o que não significa dizer que haverá um afastamento do eixo central que nos norteia. Todavia, ante a abrangência da questão proposta, e porquê ao nosso ver, não há como engendrar uma pesquisa teleológica de cunho científico, sem que haja neste empreendimento uma mescla axiomática de vários outros saberes, pois, todo trabalho ao qual se reconheça a finalidade sócio-científica, exige de nós uma abrangência inter e multidisciplinar do objeto em análise, pois, e só a partir desta amalgama, pode o pesquisador obter e extrair algo que seguramente se apresente novo e atual.

Desta forma, buscaremos subsídios históricos que justifiquem não só o nascimento da sociedade, mas, principalmente, o surgimento do Estado, instituído e gerenciado em toda sua estrutura administrativa, em que seus representantes vão além de uma atuação tipicamente política, para desempenharem cada qual, um difícil papel dentro do processo de tomada de decisão. Decisões estas, que sob a ótica das finanças públicas, abarcam conseqüentemente despesas e gastos, como tarefa de inegável comprometimento deontológico, que sob o ponto de vista social, não só requer, mas também, exige um

resultado positivo, real e legítimo, noutras palavras, há um anseio exacerbado pelo “*lucro social*”.

De tal modo, a vista de uma pretensão didática; ainda que modesta, revela-se o intuito de transpor as fronteiras da limitação advinda do conhecimento puramente empírico, e, empreender uma análise da qualidade do gasto público que, essencialmente traga algo valioso e não adstrito tão-só à especificidade das finanças públicas, mas, conseqüentemente, obtenha respaldo e, propague imensurável valia a outros segmentos partícipes desta mesma engrenagem, tais como: econômico, jurídico, psicofísico, educativo, político e social.

Notadamente, quando tratamos de finanças, estamos trabalhando com objetos e objetivos circunscritos na órbita da “*res pública*”, de outro modo, seriam questões eminentemente econômicas, residentes ou sediadas na ordem da iniciativa privada.

E, se falamos em coisa pública, vem à evidência a imprescindibilidade figura do Estado, que se apresenta como elemento inapartável quando em foco esta análise. Pois, é no reconhecimento de sua existência, estrutura, atuação e limites, que encontramos seus gestores, àqueles cuja ação qualifica ou desqualifica a seara financeira, ou, simplesmente, são os responsabilizados pela expressão de resultado dos empreendimentos públicos. De tal modo, precisamos, desde logo, reconhecer a necessidade de reformulação de certos conceitos, bem como, manifestar uma disposição isenta de preconceitos quanto às novas balizas estruturais e ao reconhecimento da necessidade de implementação do sistema de funcionamento da entidade política denominada Estado. E esta isenção de preconceito às inovações progressivas e às reformulações necessárias, é algo descrito por Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1998, p.53) com propriedade, através da seguinte colocação:

*O Aprendizado Organizacional é um processo de mudança adaptativo e gerativo influenciado pela experiência passada, concentrado na modificação ou no desenvolvimento e criação de rotinas, apoiado pela Memória Organizacional.*

Assim, sob a ótica de Nonaka & Takeuchi, se, simplesmente, herdamos e aplicamos “velhos conceitos”, sem que empreendamos uma reflexão apta a reciclá-los, traduz uma oposição às mudanças que se manifestam através da aceitação de uma validade

imposta unicamente pela tradição e, obtida sem qualquer racionalidade, decerto, tal ingenuidade não é prática e nem produtiva, tampouco, econômica. Ao contrário, pesa-nos como um fardo. Porque o universo corporativo é um sistema dinâmico e ágil, sendo irrelevante ser ele público ou privado. Hoje, em qualquer deles, não há um espaço único espaço em que se faça exercitável o psitacismo <sup>1</sup>. Ou seja, não podemos manter repetidamente posicionamentos, comportamentos, juízos e valores, impunemente ou sem qualquer responsabilização, sem sequer nos preocuparmos com o conteúdo útil e verossímil que eles encerram.

Conquanto, devemos ressaltar que nosso trabalho aqui, também não está restrito a uma entidade política específica, nem centrado em qualquer delas, trabalhamos a questão em sua vertente genérica, abrangendo a União, os Estados-membros e os Municípios, tanto quanto, o Distrito Federal. Porque nosso compromisso dá-se em analisar a qualidade do gasto público, traçando a ele um protótipo unificador, capaz de abarcar, conseqüentemente, todos os entes políticos, feito uma peça de encaixa apta a completar um modelo único, aplicável e funcional.

De posse da historicidade que nos acompanha por todo o escorço do tempo, alcançando-nos na contemporaneidade, temos que, desde os períodos mais remotos, aqueles que demarcam o início do processo de humanização do homem; vem-nos à evidência o fato de que o homem é um ser empreendedor, vive e age, constrói e, por vezes, destrói, em prol e em razão de suas necessidades. Sim, o homem, aquele que sob seu aspecto psicológico não deve ser compreendido como “indivíduo”, posto que, desta compreensão surgiria uma falsa premissa, o embuste do ser indiviso. Não, longe de ser possuidor de total inteireza, o homem contextual é um ser faltante, expresso e materializado por suas inúmeras necessidades, e, ao mesmo passo, dotado de um princípio animador denominado intelecto, vem, por isto, exteriorizar suas operações discursivas através de sua racionalidade. Sendo que, esta manifestação de existência é também uma via expositiva de suas necessidades. Coaduna com essas reflexões Philip Kotler (1987, p.31), quando ressalta que:

*Necessidade representa um sentimento de carência em uma pessoa e, que produz um desconforto e um desejo de agir para aliviá-lo. O desejo coloca a pessoa num estado ativo e lhe dá direção. A pessoa perceberá certas coisas exteriores a si própria que poderiam*

*satisfazer seu desejo e que poderiam ser chamadas de produtos. Passam a ter valor para o indivíduo por causa de sua condição de satisfazer aos seus desejos.*

Contudo, a racionalidade humana não afasta do ser o peso de suas carências, ao contrário, sua reflexão racional o expõe a conhecer carências de toda a ordem, carências individuais que se revelam em necessidades humanas<sup>2</sup>, e todas elas ensejam satisfação. E, dentro deste contexto, no elenco de tantas e diferentes necessidades, encontramos uma inaugural, pura e basilar e, que vem também como mais um produto originário da racionalidade humana, que é a necessidade social.

O homem por nós descrito foi reconhecido por Aristóteles como um animal social, que desde o início do mundo, remontando os tempos imemoriais, busca aprimorar-se, e com isto, criar uma sociedade melhor. De sorte, impulsionado por uma necessidade clara de agrupamento, cria para si e os demais; um núcleo social capaz de institucionalizar-se, isto é, uma sociedade cujas relações são reguladas e regulamentadas por ditames comuns a todos. Este é o primeiro esboço do Estado, e coincidentemente é também o nascedouro da ciência política.

E foi este aspecto sócio-político do homem, tão bem apreendido e descrito por Aristóteles (1966, p.12-13) em “A Política”:

*Fica evidente, portanto, que a cidade participa das coisas da natureza, que o homem é um animal político, por natureza, que deve viver em sociedade, e aquele que, por instinto, e não por inibição de qualquer circunstância, deixa de participar de uma cidade, é um ser vil ou superior ao homem. Este indivíduo é merecedor, segundo Homero, da cruel censura de um sem-família, sem leis, sem lar.*

Sendo esta a descrição da sociabilidade humana ratificada por Ralph Linton (1971, p.23): “Faz muito tempo que nossa espécie alcançou o ponto em que grupos organizados substituíram os membros individuais como unidades funcionais na luta pela sobrevivência”.

Irrefutável, portanto, a questão de que o homem primitivo foi além de seus instintos de supressão da fome, da sede e frio etc., que perfazem necessidades fisiológicas de subsistência, e, remontando seu aspecto racional, encontramos uma necessidade primaz, onde estariam inseridas algumas realidades, realidades estas, que estão além dos ditames e manifestações de seu aspecto biológico, porque expressam uma necessidade coletiva de agrupamento, sobrevivência e manutenção não só pessoal, mas, de todos de sua espécie. Apresenta-se, portanto, uma tendência puramente humana, e, ainda que rudimentar, é uma expressão da existência transcendental de um consciente coletivo.<sup>3</sup>

Temos que, está na racionalidade humana o primeiro elemento diferenciador da sociedade política e, também aquele que aparta a viabilidade existencial do homem nos moldes da comunidade animal. Notadamente, estão presentes no agrupamento humano: o senso de organização, o reconhecimento de uma estrutura hierárquica, a distribuição de tarefas, tanto quanto ao surgimento do bem comum. Esta é a herança de um processo cultural, que hoje nos sugere uma nova necessidade, a de conceber um novo modelo social, em que haja congruência político-econômica.

Assim, pela via da memória de um traçado histórico, resgatamos o fenômeno humano, e, justificamos a importância desta incumbência de transformar, aprimorar e até certo ponto, sanar de deficiências que se insurgem no sistema de gestão pública, particularmente, no que tange aos gastos. Percebe-se que optamos pela palavra 'deficiência' propositadamente, com a intenção de não a designar como sinônimo a imprestabilidade, mas sim, com o intuito de aclarar uma falha gerencial no aproveitamento e distribuição dos recursos existentes, e esta falha sistêmica se apresenta como limitação impeditiva à eficiência. Neste cenário circunstancial, impõe tanto ao discurso quanto à ação, a exigência de encontrar novos rumos e direções, que apontem não só à reiterada narrativa da realidade factual de nossos dias, mas, conseqüentemente, abra um leque de novas possibilidades factíveis, indissociáveis dos princípios fecundos e organizadores de probidade, qualidade e eficiência.

## **1.0 Estado Intervencionista**

É certo que a atividade financeira do Estado é variável, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto em seu aspecto têmporo-espacial, ou seja, a intervenção estatal não é estática ou ordenada, oscilante, dá-se em maior ou menor proporção, porém, sempre em obediência às exigências sociais de um determinado período e lugar. Trata-se, portanto, de um fenômeno de perceptível dependência a participação estatal nos negócios privados, ela cresce ou decresce de acordo com o número de bens que proporciona e serviços que avoca para si.

Como salientado no intróito deste trabalho, o objetivo do Estado, a priori, não é econômico, é político. Contudo, a atividade financeira se justifica, essencialmente, em razão de haverem necessidades sociais (coletivas), a serem satisfeitas, e a atuação estatal tem como finalidade a consecução desse objetivo. Daí porque, em determinados períodos históricos ou de acordo com os anseios de uma dada época, oscilar o grau de intensidade desta atuação.

É o que se observa desde o surgimento do Estado, houve momentos que ele absorveu quase a totalidade dos empreendimentos privados, elastecendo o rol das prioridades públicas, se tornando, por vezes, o “*maior prestador de serviços*”. Notadamente, este agigantamento na escala de afazeres, subtrai dos ditos “serviços públicos”, a qualidade que lhes seria inerente e a eficiência que poderia ser esperada. Todavia, não há nesta análise uma afirmativa de que a administração ou gestão estatal se perfaça por sistema reprovável, mas, também, não significa dizer, que sirva como um mecanismo modelo, hábil a suprir todas as necessidades existentes, tampouco, que as áreas atendidas nos reportem um grau de satisfação considerável.

Primeiro, é preciso considerar o Estado como ele decididamente é, ou seja, antes de tudo, considerar que no cenário sócio-econômico ele é um ente político, uma pessoa jurídica concedida pela abstração racional humana, não tendo, portanto, força de trabalho pessoal, não produzindo nada por si só. Considerar ainda, que sua existência e manutenção, deve sustentar-se, inevitavelmente, sob o amparo fiscal. Eis em síntese, a maior e mais proeminente de suas características, que é de alocador de recursos privados, investidos na satisfação de necessidades também privadas, mas, que por sua intervenção, ganham por acessão, o “*status*” de coletivas e o título de públicas.

Sendo, pois, nossa principal questão: a qualidade do gasto público, e, sendo ele, evidentemente de ordem financeira e não econômica, nos obriga a uma oportuna substituição de personagens do mundo empresarial por aqueles que são originariamente do universo político. Esta permuta nos foi sugerida por Henri Lepage (1980, p.107), em sua obra “amanhã, o Liberalismo”, ao afirmar que: “*os consumidores de bens mercantis equivalem aos eleitores em relação aos bens públicos*”.

Segundo Lepage (1980, p.108), o Estado nada mais é, senão uma organização humana, e seus gestores não são piores e nem melhores do que os dirigentes empresariais. Todavia, as motivações é que diferem, o que no âmbito empresarial é nomeado como lucro, no segmento político conceitua-se como poder; sendo coincidente para ambos a existência de um potencial de sustentabilidade: que é o capital. Embora, também aqui, encontremos uma nomenclatura distinta, para o primeiro, o capital representa patrimônio disponível e, para o segundo, a confiança de seu eleitorado. De sorte, ambos tragam ao gestor o objeto esperado – lucro ou poder – como também, em ambos os casos, é passível incorrer à gestão uma resenha de reprovação, no campo privado por desperdício, na ordem pública por dilapidação.

Obviamente, o processo de tomada de decisão é sempre pautado pelo risco, porque não há um elemento garantidor de que apesar de não haver desvio na finalidade ou motivação, haja ao final do empreendimento um resultado positivo, e mais, quantitativa ou qualitativamente proporcional àquilo que se investiu. E quando falamos do gestor público, tal incumbência se torna ainda maior, pouco importando o móvel<sup>4</sup> subjetivo do agente administrativo, a exigência socialmente relevante é tão-somente quanto a maior e melhor produção de bens e serviços, isto é, qualquer que seja o “lucro” que possa advir, a opinião do eleitorado é sempre suscetível de mudanças, é vulnerável. Pois, a sociedade só reconhece como válida a gestão que atenda e satisfaça um número considerável de suas necessidades.

Daí porque, ao nosso ver, surge mais um elemento diferenciador, um distanciamento entre gestão pública e privada. Ao “*empresário político*” impõe-se uma sobrecarga de exigências, entre elas, a obrigatoriedade de demonstrar convincentemente a utilidade na função pública que desempenha. Não podemos nos olvidar que, o “empresário público” visa um lucro denominado poder. Todavia, este poder não advém de uma fonte

única, encontra-se pulverizado na sociedade, e seus concessionários são parte de um conjunto de consumidores que não se estimulam pelo consumo do novo, moderno ou esteticamente mais arrojado, ao contrário, sua satisfação busca algo mais simples, porém, muito mais difícil de se produzir, que é o bem útil e o serviço eficiente. Sendo indiferente ao consumidor do produto público que este tenha ou não, características voluptuárias, já que seu critério de apreciação e avaliação de importância converge à utilidade objetiva, e não ao aspecto suntuoso. De tal forma, o luxo havido no bem ou serviço coletivo se apresenta como um “*plus*”, nos casos em que ocorra, embora, ao eleitorado seja essencialmente dispensável.

Indaga-se, pois, qual seria o mais expressivo conceito de finanças públicas apontado por estes fatores, isto é, o conceito literalmente financeiro das atividades econômicas empreendidas por um ente político. Temos que, dentro da dinâmica do circuito fiscal, a primaz atuação consiste na obtenção de recursos de maneira compulsória, e, em contrapartida, na aplicação de boa parte do objeto desta arrecadação na gestão social, onde as riquezas geradas como resultado do empreendimento, ofereça uma gama de produtos - bens/serviços – que, ao menos em tese, estejam aptos a satisfazerem as necessidades públicas básicas. E, nesta ordem das coisas, o gasto público, nada mais é, senão o instrumento de comprometimento da riqueza obtida, ou seja, emblematicamente, é o traçado de um plano de investimento a curto, médio ou longo prazo, na seara do bem comum.

Há, evidentemente, uma latente interatividade social nas questões políticas, e ela ressoa uma exigência que busca encontrar na gestão da “*res pública*” um grau de eficiência sempre maior do que aquele que se espera do gestor privado. Assim, é imprescindível à gestão política não só uma atuação eficiente, mas, conseqüentemente, um lucro cartesiano, previsível e exato, não há margem à aplicação da Teoria do Risco incidente, risco que, sabidamente, é passível de ocorrer em todo e qualquer negócio jurídico, independente de ser ele, público ou privado. Do gestor público exige-se mais do que a existência de um determinado resultado, requer-se ainda, que este resultado se apresente coesivo à somatória de dois outros valores conjugados, noutras palavras, do processo de tomada de decisão do “*empresário público*” exige-se que sobressaia com harmonia o produto do binômio: qualidade e utilidade.



Em contrapartida, há que se reconhecer nos negócios públicos fatores relevantes que vão além da Teoria Econômica ou Financeira atual, algo que se expande em razão da pressão exercida pela sociedade, e se revela em nome da expectativa popular de eficácia e eficiência. Neste contexto, palavras como: utilidade, qualidade, eficiência, eficácia, ganham uma carga semântica significativa, e impõem ao gestor público um rol de incumbências que exorbitam àquelas exigidas ao setor privado na produção de bens e serviços. Ou seja, à gestão pública cinge-se uma proporcionalidade constatável, onde a ausência de maximização de lucro origina a minimização das possibilidades eletivas. Nesta visão prática, o mercado político é também concorrencial, cujas regras também se fundam na Lei da oferta e procura.

E, de tal modo, a efetiva eficiência no âmbito da seara financeira emerge do abandono cada vez mais acentuado das ambições pessoais, e, esta proibidade administrativa é sugestionada pela sociedade em geral, todavia, é impositiva por parte dos eleitores. Daí porque, sob tal análise, a questão econômica da maximização do lucro na ordem pública, é um reflexo da utilização eficiente da acumulação do capital de poder doado pelo eleitorado, espécie de liberalidade pactuada em troca do atendimento satisfatório e eficaz de suas necessidades. Sob esta ótica, quando a administração alcança tal estágio, consolida-se efetivamente como útil, ao mesmo passo, dá ao “gestor empresário” uma quase-certeza nos prognósticos eletivos. Sendo que, para o agente público probo, este é o endosso necessário e a aprovação social pelo desempenho lucrativo de seu trabalho, em que investindo corretamente o capital disponibilizado pela arrecadação, encontra, por fim, seu êxito político. Em contrapartida, à sociedade se perfaz como instrumento de exercício da cidadania, meio de participação nos negócios do Estado e, por fim, um mecanismo de controle popular dos gastos públicos.

---

#### Notas convertidas –

<sup>1</sup> Psitacismo (do grego *psitakos*, papagaio): Comportamento que consiste em repetir juízos dos quais se desconhece o sentido e a significância. É também, um processo de

---

aprendizagem levado a efeito por meio da repetição mecânica e, pela absorção de noções e idéias não compreendidas pelo indivíduo. E, segundo Leibniz (2000, p.31), se resume em: “*recitar segundo o testemunho de outrem*”.

<sup>2</sup> Segundo Kotler (1987, p.31), “*Um produto é tudo aquilo capaz de satisfazer um desejo (necessidade) [...] Qualquer coisa capaz de prestar um serviço, isto é, de satisfazer a uma necessidade, pode ser chamada de produto. Isto inclui pessoas, lugares, organizações e idéias*”.

<sup>3</sup> Segundo o sociólogo francês Émile Durkheim, o consciente coletivo expressa: “*Conjunto das crenças e dos sentimentos comuns à média dos membros de uma mesma sociedade que forma um sistema determinado com vida própria*”. Durkheim, Émile. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, s.d., p. 342.

<sup>4</sup> O móvel corresponde àquilo que suscita a vontade do agente (intenção). E nesta ordem, intencional é tudo o que se orienta para um determinado fim ou objeto qualquer. A análise da intenção nos permite avaliar o conteúdo ético do agente e o valor moral de suas ações. Assim, enquanto o motivo se apresenta embasado por considerações e fatores que impulsionam o agir, o móvel permanece intrínseco; fundamentando a intenção que norteia a ação como um todo.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

DURKHEIM, Émile. “*Da divisão do trabalho social*”. São Paulo: Martins Fontes, s.d.

KOTLER, Philip. “*Marketing*”. Tradução: H. de Barros, São Paulo: Atlas, 1987.

MOLLER, Claus. “*O lado humano da qualidade*”. 8ª edição, Trad.: Nivaldo Montigelli Jr., São Paulo: Librería Pioneira Editora, 1994.