

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO
DO CONTROLE SOBRE ATOS PRATICADOS
E O RESPECTIVO COMBATE À
CORRUPÇÃO

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

JAIRO DIAS DE CARVALHO FILHO
Rio de Janeiro - 2008

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Carvalho Filho, Jairo Dias de

**Administração pública federal: propostas para fortalecimento do controle sobre os atos praticados e o respectivo combate à corrupção / Jairo Dias de Carvalho Filho. – 2008.
78 f.**

Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientadora: Deborah Moraes Zouain.

Inclui bibliografia.

1. Administração pública - Brasil. 2. Controle administrativo – Brasil. 3. Corrupção administrativa – Brasil. I. Zouain, Deborah Moraes. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TÍTULO

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DO
CONTROLE SOBRE ATOS PRATICADOS E O RESPECTIVO COMBATE À CORRUPÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR:

JAIRO DIAS DE CARVALHO FILHO

E

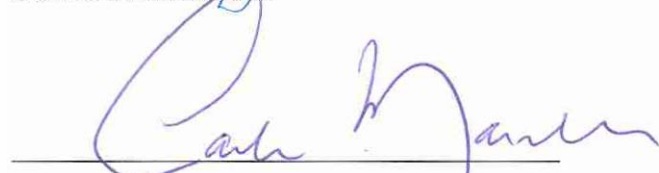
APROVADO EM 24/09/08
PELA COMISSÃO EXAMINADORA



DEBORAH MORAES ZOUAIN
DOUTORA EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO



VICENTE RICCIO
DOUTOR EM SOCIOLOGIA



CARLA IZOLDA FIUZA COSTA MARSHALL
DOUTORA EM DIREITO

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Mestrando: Jairo Dias de Carvalho Filho

Dissertação do Mestrado em Administração Pública

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:

PROPOSTAS PARA FORTALECIMENTO DO CONTROLE

SOBRE OS ATOS PRATICADOS

E O RESPECTIVO COMBATE À CORRUPÇÃO

PROFESSOR ORIENTADOR ACADÊMICO

DR^a. DEBORAH MORAES ZOUAIN

2008

Síntese da Dissertação Apresentada à FGV

Administração Pública Federal: Propostas Para o Fortalecimento do Controle Sobre os Atos Praticados e o Respectivo Combate à Corrupção

Jairo Dias de Carvalho Filho

Junho/2008

Orientadora: Dra. Déborah Moraes Zouain

A especificação do contexto histórico brasileiro, sob o qual se desenvolveram as relações sociais predominantes na sociedade, evidenciou a existência de um processo concentrador de renda e de poder político iniciado a partir da colonização, que se estendeu até o presente, vindo desde a constituição das Capitanias Hereditárias, também desdobradas em Sesmarias, passando pela abolição da escravatura, desprovida da respectiva concessão de cidadania, substituída pela contratação de mão-de-obra européia, que originou a servidão no país.

Tais práticas foram observadas ao longo do processo histórico, destacando-se o baixo nível de alfabetização revelado pelo censo de 1920, a dominação das oligarquias e o golpe militar como fatores determinantes do processo de concentração de renda e poder político no Brasil.

Não obstante a existência de indicadores sociais e de percepção da corrupção que colocam o país em uma situação extremamente desfavorável, restou a dúvida se tais condições seriam características apenas observadas nas sociedades em desenvolvimento.

Tal fato ocasionou a análise relacionada às inconsistências passíveis de serem identificadas, na sociedade norte-americana, que permitissem atestar que qualquer nação, até mesmo as mais desenvolvidas, no capitalismo democrático, poderia sofrer conseqüências negativas decorrentes de atos praticados no âmbito do próprio sistema capitalista.

As observações realizadas ocasionaram a percepção de que toda sociedade democrática deve sofrer regulação estatal, sendo preservada a própria estabilidade dos sistemas, com o intuito de se evitar abalos decorrentes de ações, inconsistentes, unilaterais.

Em função das análises realizadas, foi observada a necessidade de maior participação popular, com o objetivo de se restringir ações formalizadas por grupos econômicos.

Os trabalhos evidenciaram a necessidade de redução dos cargos comissionados, na administração pública federal, e da formulação de proposta de emenda constitucional visando o estabelecimento da Lei de Transparência Moral, com o estabelecimento da disponibilidade, para o exercício da função pública, sob a tutela do Ministério Público Federal, dos sigilos bancários, fiscais e telefônicos daqueles que exercem funções públicas.

Entende-se que a vigência destes instrumentos somente se dará a partir da consolidação de atuação social organizada, através de maior participação popular, como forma de combater ideologias, que emanam de grupos hegemônicos, até mesmo prejudiciais à coletividade.

Espera-se que tais propostas devam expressar anseios da população com o objetivo de combater a dominação exacerbada que apenas utiliza a coisa pública como forma de alcançar objetivos privados.

Abstract of Dissertation presented to FGV.

**Federal Public Administration: Proposals for
Better Ways of Control of Public Administration In Order
to Avoid the Process of Corruption
("The Corruption's Ways")**

Jairo Dias de Carvalho Filho

Junho/2008

Advisor: Dra. Déborah Moraes Zouain

The characteristics of the Brazilian historic context, under which the predominant social relations have developed, have led to a process of income concentration and to the political power of the dominant classes. The slavery abolishment hasn't guaranteed the people the rights secured to privileged citizens in general.

Such practices were observed during historic process as the low level literacy shown by the census of 1920, the political domination of oligarchies and the military coup, all as determining factors in process of political power concentration.

The social indicators and the corruption are extremely unfavorable to our country, but we wonder if that happens only in underdeveloped societies. It is possible that even the American society, even the most developed societies, under the democratic capitalism, can suffer negative consequences of some corruption in the capitalism system.

Our observations have led to the perception that all democratic society must be regulated by the State in order to preserve the stability of the system.

It has also been observed that it is necessary more effective popular participation in order to neutralize economic groups' pressure.

It has also become evident the necessity of reduction of commissioned office in the federal public administration.

And, finally, it is fundamental to propose an amendment to the construction that allows the Public Ministry to have access to any bank, fiscal or telephonic information of anyone that is in office: It should be called "The Law of Moral Transparency".

Those proposals will only be possible if there is massive popular participation and we hope that they express our people's will in order to appose to those who act only to obtain private benefits.

Sumário

1 – Introdução.....	7
2 – O Contexto Histórico das Janelas da Corrupção	16
3 – Instrumentos de Controle.....	28
4 – Hipotecas de Alto Risco X Corrupção Brasileira.....	37
4.1 – As "HIPOTECAS DE ALTO RISCO"	38
4.2 – A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	44
5 – As Janelas da Corrupção	52
5.1 – A SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL E OS SINAIS EXTERNOS DE RIQUEZA.....	53
5.2 - O BANCO CENTRAL DO BRASIL.....	57
5.3 - A SELIC, OS JUROS DE "MERCADO" DAS FINANCEIRAS E AS JANELAS DA CORRUPÇÃO	59
5.4 – ONGS: ENORMES "JANELAS DA CORRUPÇÃO"	60
5.5 – CARGOS COMISSIONADOS, UM EXÉRCITO DA CORRUPÇÃO	61
5.6 – A LEI DE TRANSPARÊNCIA MORAL.....	64
6 – Conclusão	65

1 – Introdução

O presente trabalho tem por objetivo o aprofundamento da análise sobre os controles desenvolvidos pela administração pública federal, bem como a exposição das respectivas inconsistências identificadas neste processo, que sejam capazes de propiciar a produção de sugestões que visem aprimorar o fortalecimento dos controles sobre os atos praticados no âmbito da administração pública federal e promover, simultaneamente, o efetivo combate à corrupção.

Parafraseando o sistema operacional de Bill Gates, entendemos que o presente trabalho também possa ser intitulado como “Janelas da Corrupção”, em função dos sistemas de controles estabelecidos nas sociedades democráticas, em nosso caso observa-se, com maior detalhe, a administração pública federal brasileira, que tais problemas apresentarem várias rotas de escape para a burla da fiscalização, conforme poderemos observar ao longo do presente trabalho.

O contexto histórico sob o qual se desenvolveram as relações sociais no Brasil, do período colonial até os nossos dias, constitui-se em fator determinante da atual estrutura de renda e poder político, atualmente estabelecida na sociedade, que acaba se refletindo na estrutura organizacional da administração pública estatal, no que se refere aos controles praticados pela mesma.

Independentemente do estágio, em termos de desenvolvimento, em que se encontre a sociedade capitalista democrática, em que pesem os postulados teóricos que ressaltem a manutenção da livre concorrência de mercado e a defesa de um estado mínimo, tais mercados sempre deverão estar submetidos aos mecanismos de fiscalização e controle estatal, com o objetivo de manter a estabilidade destes sistemas.

Tal fato destina-se a preservar a própria integridade do sistema capitalista, muitas vezes ameaçada por procedimentos decorrentes da sua natureza, pressionado pela “necessidade” de acumulação exponencial, metas traçadas no âmbito da gestão profissionalizada, voltada única e exclusivamente para um processo exacerbado de acumulação financeira, independentemente das conseqüências geradas.

Muitas das estruturas implantadas no âmbito do setor público, por segmentos dominantes, estão relacionadas às vias de escape dos controles exercidos pela administração pública com o objetivo de evitar cobranças e sujeições às legislações criadas.

Os mecanismos criados pelo sistema, em função dos interesses de grupos dominantes, aparentemente legítimos, porém baseados na racionalidade instrumental exacerbada, voltada para fins, capazes de produzir instabilidades no sistema, decorrentes da alavancagem artificial de procedimentos, única e exclusivamente voltados para a corrupção, são criados com o único objetivo de se constituírem em rotas alternativas aos controles estatais, caracterizados como atos classificados como integrantes das “Janelas da Corrupção”.

Como forma de expressar a necessidade de que toda e qualquer economia, de mercado, na democracia, deva se submeter à regulação estatal, com a predominância de medidas preventivas que visem a manutenção da estabilidade destes sistemas, também serão destacados aspectos relacionados às características da crise, que envolvem até mesmo o mercado financeiro Norte-Americano, vinculados aos procedimentos de controle aplicados à crise de crédito, comparando-os com os problemas detectados, ao longo do presente trabalho, no âmbito da administração pública federal brasileira.

Deve-se ressaltar, ainda, que a atuação de grupos hegemônicos que legislam em causa própria objetiva a criação de um mecanismo de propagação ideológico, em defesa de um estado mínimo, capitalista, atuando nos veículos de comunicação de massa, justamente com o intuito de fragilizar controles que permitirão maior capacidade de alcance dos objetivos privados, através da utilização da coisa pública.

Na realidade, a atuação de grupos organizados encontra amparo em postulados relacionados com a maior capacitação do setor privado, que requer a estruturação de um estado mínimo e a garantia de maior liberdade de atuação advinda da desregulamentação dos mercados, da redução da incidência de impostos e da elevação de procedimentos que visem maior concorrência entre os mercados.

Dentro deste contexto, de acordo com os interesses setoriais, surgirão diversas formas de comunicação, que priorizam os interesses específicos dos responsáveis por sua divulgação. Não obstante, a única coisa que não estará estabelecida, de forma explícita, na comunicação ideológica, será o interesse do seu emitente.

O bombardeio ideológico pautado no estado mínimo, na livre concorrência e na eficiência do setor privado, constantemente veiculado nos meios de comunicação, objetiva fazer com que o cidadão compre a idéia do emitente, divulgue-a, forme opinião, fazendo com que, por exemplo, um morador de uma quitinete em um grande centro urbano defenda os interesses dos grandes latifundiários e assim por diante. Em muitos casos, o conceito de inoperância do setor público decorre do referido bombardeio.

Assim, surge a argumentação acerca da possibilidade de desordem social advinda das ações praticadas por grupos antagônicos, que passa a se constituir em um fator de ameaça à estabilidade do sistema, tentando restringir as manifestações contrárias, mascarando interesses de classe, quando então passam a ser classificados, pela ideologia oriunda de segmentos de classes, como vandalismo, baderna ou arruaça.

A partir deste momento, estarecidos com os atos praticados, expostos pelas imagens televisivas, ficamos a mercê das ideologias impostas com o objetivo de manutenção da "lei e da ordem social". E aí, neste momento, são embutidos todos os conceitos ideológicos oriundos das classes dominantes.

Na realidade não há interesse específico de equacionar qualquer tipo de problema, apenas vislumbra-se a oportunidade de afirmação de ideologias interessantes aos mesmos.

Tais fatos foram evidenciados em virtude de que o mecanismo de concentração de renda, atualmente vigente na sociedade brasileira, originou-se justamente do conflito distributivo histórico existente ao longo da consolidação do Estado Brasileiro. Derivam das relações políticas e são preservadas pelas ideologias impostas pelos grupos dominantes do sistema. No entanto, não estamos aqui a questionar uma política distributiva progressiva, mas apenas que os recursos públicos sejam efetivamente aplicados no interesse da coletividade.

No passado, no Brasil, a luta política progressista consistia na tentativa de apropriação dos meios de produção. Atualmente, a luta, ao melhor estilo Weberiano (Weber, Max, Economia e Sociedade, Volume 1, pag 23) consiste em fazer com que os recursos arrecadados com impostos sejam aplicados de acordo com os interesses da sociedade.

Considera-se que a atuação dos mercados financeiros, efetivamente globalizados, se sobrepõe, sobremaneira, ao interesses da coletividade.

Na realidade, entende-se haver uma dicotomia entre atividade financeira e atividade econômica, em termos de poder político que impõe a racionalidade da forma estatal de agir. A administração pública nada mais é do que um reflexo das relações sociais desenvolvidas pela sociedade brasileira.

Quanto maior o desequilíbrio das relações sociais, maiores serão as influências dos detentores de estoque financeiro sobre as atividades econômicas desenvolvidas nas sociedades, em detrimento das relações de produção.

Tal desequilíbrio efetivamente tem como fatos geradores o baixo índice de desenvolvimento humano das sociedades, que culmina com a ausência de participação democrática dos cidadãos, tornando-os incapazes de proferirem a leitura da ideologia subliminar do sistema, por estarem camufladas, impedindo o aprofundamento das questões de interesse coletivo.

Deve-se deixar clara, de forma cristalina, a necessidade de intervenção estatal, em caráter regulatório, através da administração pública estruturada, sobre qualquer economia capitalista, esteja ela em um nível maior ou menor de desenvolvimento.

O poder regulatório deverá atuar no sentido de submeter práticas exacerbadas movidas pela ganância cumulativa, desenvolvidas no âmbito do mercado financeiro, inerentes ao sistema capitalista, em ambiente democrático, a uma trajetória que vise a manutenção da própria estabilidade do sistema. Tal fato somente poderá advir do desenvolvimento de mecanismos preventivos que atuem no fortalecimento prévio da estrutura administrativa pública.

Desta forma, será destacado, no capítulo 2 do presente trabalho, o desenvolvimento do contexto histórico do país, desde a estrutura social do Brasil colônia até os nossos tempos, com o objetivo de identificar fatores que teriam se constituído em fatos geradores, capazes de justificar a origem das estruturas e relações sociais atualmente vigentes, determinantes da desigualdade social e da corrupção em nosso País.

No entanto, paira uma dúvida que se pretende dirimir, que se relaciona aos fatores determinantes do envolvimento inconsistente vinculado à corrupção.

Tais problemas decorrem da desigualdade das relações sociais, em nações com alto índice de concentração de renda e baixos indicadores sociais, ou tais problemas poderiam ocorrer com a mesma intensidade em economias desenvolvidas, apesar dos controles formalizados pelas respectivas administrações públicas?

Objetivando responder a tais questionamentos haverá especificação do contexto histórico sob o qual inicialmente se desenvolveram as relações sociais no período do Brasil colônia, posteriormente evoluindo a análise para a atualidade, quando também será formalizada breve análise, ao longo do presente trabalho, com o objetivo de expor inconsistências que podem ensejar procedimentos ligados à corrupção.

Pretende-se, com a exposição da legislação com abrangência sobre as variadas estruturas de controle, que a elevação dos níveis de corrupção, no Brasil, não decorre da ausência de dispositivos de controle mas sim em função da ingerência política, exacerbada, sobre a máquina pública.

Desta forma, serão destacadas, no capítulo 3, as legislações relacionadas às principais formas de controles, exercidos no âmbito da administração pública federal.

Não obstante a extensa legislação abrangendo diversas formas de controles sobre atos praticados no âmbito da administração pública, tais instrumentos estão sendo ineficientes para o efetivo combate à corrupção justamente em função da predominância da atuação de grupos hegemônicos que desenvolvem mecanismos que submetem a administração pública à sucumbência perante o poder político, legislando em causa própria.

Apesar de todos os dispositivos de controle existente, pode-se observar que o país ocupa posição preocupante, se comparado aos demais países, seja no tocante a indicadores sociais, ou até mesmo em relação ao nível de percepção da corrupção em que se encontra.

Retornando ao tema se estas seriam características apenas atinentes aos países atrasados ou em desenvolvimento, será destacado, no capítulo 3, através de breve análise sobre a economia Norte-Americana, que as nações desenvolvidas também estão sujeitas à racionalidade instrumental exacerbada, a partir do desequilíbrio ideológico, ou racional, que emana da relação estoque de capital e estoque financeiro.

A racionalidade desenvolvida, ou oriunda, por grupos representativos de classe, atuantes nas relações de produção, objetiva a obtenção de maior poder político e a restrição das garantias trabalhistas, visando maior acumulação do estoque de capital.

Não obstante, tais ações, por possuírem contrapartidas consubstanciadas na força de trabalho e na própria atuação dos consumidores na ponta final de consumo, atua de forma contida, distanciada da racionalidade instrumental exacerbada. Atua como fator de resistência à expansão da ideologia nascente no âmbito do setor financeiro.

Deve-se destacar que a ideologia forjada por segmentos de classe, integrantes dos setores produtivos, origina várias relações biunívocas. Quando imposta, se constituindo em fator predominante, sobrepondo-se à racionalidade instrumental desenvolvida no âmbito financeiro, mesmo que relacionada a valores, estimula o desenvolvimento econômico.

Ressalta-se, mais uma vez, que mesmo com a incidência de variados instrumentos de Controle, respaldados pela edição de ampla e detalhada legislação, poderá ser observada, no capítulo 3, a existência de indicadores estabelecidos em pesquisas, por organismos internacionais, que evidenciam estar o país em situação extremamente desfavorável.

Seriam somente estas características apenas observáveis nas sociedades em desenvolvimento e determinantes da elevação dos níveis de corrupção?

Tais fatos poderão ser observados a partir do capítulo 4 quando será formulada breve análise sobre o atual momento porque passa a sociedade americana, relacionada à crise de crédito que se instalou na mesma, caracterizado como um fator de deficiência de controle da sua administração pública, sobre os atos praticados no âmbito do mercado financeiro, no setor privado, decorrente da predominância da racionalidade instrumental exacerbada, unívoca, sobre aquelas desenvolvidas pelo setor financeiro, que culminou com a crise de crédito que assola a economia americana.

Poderemos observar que não somente as economias em desenvolvimento, mas todas aquelas que se submetem, na democracia capitalista, às racionalidades instrumentais exacerbadas, engendradas no capitalismo (neste

caso o segmento do capitalismo financeiro), como forma de maximização do processo de acumulação, se encontram sujeitas às consequências negativas impostas por relações unívocas, insustentáveis ao longo do tempo, estabelecidas por grupos hegemônicos.

Tal deficiência permitirá a comparação, no sentido macro, dos problemas enfrentados por ambas as administrações, a localização, a origem dos problemas, e o respectivo estágio em que se encontram os controles implementados, com o objetivo de equacioná-los, permitindo avaliar as medidas capazes de reduzir as inconsistências que incrementam os níveis de corrupção em nosso país.

Dando continuidade ao trabalho, será destacada, no capítulo 5, a análise relacionada às atuações dos órgãos de controle, integrantes da estrutura da administração pública federal, visando a identificação de inconsistências, a serem amplamente discutidas pela sociedade brasileira, capazes de ensejar a sugestão de medidas que visem o fortalecimento de controles sobre os atos praticados e simultaneamente promover o efetivo combate à corrupção.

Conseqüentemente, serão observadas as atividades desenvolvidas pelos órgãos responsáveis pela fiscalização, tais como a Secretaria de Receita Federal, a Polícia Federal, Banco Central, além de atos administrativos postos em prática, que resultam em consideráveis perdas para a administração pública federal e, conseqüentemente, para toda sociedade.

A conclusão do trabalho, exposta no capítulo 6, cuidará da abrangência de temas relacionados à necessidade de realização de uma reforma política, essencial, em nosso entendimento, para restringir as “Janelas da Corrupção” (inconsistências estabelecidas no setor público, de forma a se alcançar objetivos privados), destacando a necessidade de fortalecimento do Controle Social, não somente como forma de combate à corrupção, mas também de propiciar maior participação nas diretrizes que definam as atividades e projetos prioritários ao desenvolvimento econômico-social requerido pela nação brasileira.

Neste capítulo também serão reproduzidas propostas para o fortalecimento de Controles sobre os atos praticados no âmbito da administração pública federal, uma vez que consideramos que, atualmente, a Administração Pública Brasileira é incapaz de monitorar seus próprios atos.

Considerando o fato de que o presente trabalho faz menção, por ser um dos objetivos do presente trabalho, ao termo Controle da Administração Pública, há a necessidade de se recorrer à sua definição, razão pela qual se recorre, de imediato, à Maria Silvia Zanela Di Pietro (Atlas S.A; 2001; fls. 587) que o caracteriza como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e o Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico.”

Também deve ser ressaltada a definição de racionalidade instrumental exacerbada como aquela imposta por ideologias predominantes no sistema financeiro, que acabam resultando em desequilíbrio das relações econômicas e sociais e geram graves consequências para a sociedade como um todo.

Normalmente podem se originar em outros segmentos sociais, mas, em função do caráter unívoco existente no mercado financeiro, principalmente em sociedades que apresentem indicadores sociais e econômicos mais atrasados, quando até mesmo governos se submetem às ideologias emanadas deste grupamento, atuam impondo interesses que maximizem suas necessidades.

Nestes termos, procede-se ao levantamento de inconsistências capazes de definir a necessidade de formalização de propostas, no âmbito da Administração Pública Federal, que sejam capazes de promover o fortalecimento dos controles e a redução dos níveis de corrupção em nosso país, advindas da estruturação concebida por tais racionalidades.

Formalizadas as considerações iniciais, entende-se o contexto histórico como um fator elucidativo capaz de permitir a melhor avaliação da estrutura social, desde o Brasil colônia até o presente momento, cujas relações sociais determinam um padrão convergente de dominação, verticalizado, de cima para baixo, iniciado a partir do processo de colonização, que se estenderá como prática usual até os

nossos tempos, constituindo-se em fator determinante de um modelo concentrador da renda nacional.

As características das relações sociais do passado, que poderão ser observadas no capítulo 2 do presente trabalho, constituíram-se em atuações políticas de grupos hegemônicos, detentores de renda e de poder político.

Guardando as devidas proporções, pode-se observar que as práticas estabelecidas nas relações sociais acabam direcionadas para um modelo cumulativo que continua privilegiando grupos, em detrimento dos interesses coletivos.

2 – O Contexto Histórico das Janelas da Corrupção

Inicia-se o presente capítulo com uma percepção sobre o contexto originário das relações desequilibradas, que será investigado com o objetivo de avaliar sua pertinência. Destaca-se, de imediato, que o entendimento acerca do processo de colonização brasileiro passará pela investigação da forma de ocupação da colônia, advinda de uma estrutura superior, de cima para baixo, através da concessão de grandes latifúndios, as capitanias hereditárias e das próprias sesmarias (doadas pelos donatários titulares das capitanias) como o fator determinante das relações sociais no período do Brasil colônia.

Muitas vezes nos deparamos com observações coloquiais que tentam nos remeter a condição desqualificada dos colonos que povoaram o país, como o fator preponderante das atuais agruras porque passamos atualmente, relacionadas a ausência de princípios éticos no trato da coisa pública nacional, traduzidas no elevado nível de percepção da corrupção.

Não obstante tal fato possa ser considerado, inicialmente, como extremamente relevante, em virtude da colônia ter sido ocupada por pessoas degradadas, presidiários, que acabaram vindo cumprir suas penas na longínqua colônia sul americana portuguesa (Bueno, Eduardo, Capitães do Brasil, Coleção Terra Brasilis, Volume 3, pag 12), não será este o fator preponderante para a determinação da atual estrutura das atuais relações sociais vigentes, que

tangenciam um modelo concentrador da renda nacional e privilegia grupos que tomam de assalto o poder com o único objetivo de legislar em causa própria.

Evidentemente que é um fator importante, principalmente na fase inicial do processo de colonização. Ressalta-se, ainda, que em decorrência do fato de o poder dos donatários se encontrar vigente, única e exclusivamente, aos limites de terra das respectivas capitanias, muitas das pessoas que desembarcaram na colônia, cumprindo penas por delitos praticados na metrópole, poderiam praticar atos ilícitos em uma capitania hereditária e se refugiar em outra, sem qualquer tipo de punição.

Bueno acrescenta que os colonos que desembarcaram na colônia, nesta fase inicial de povoamento, na grande maioria consistiam em presidiários e aventureiros, cujos únicos compromissos estavam relacionados ao desejo de acumular riquezas e retornar à metrópole, bem como as atuações dos franceses nas costas brasileiras, com o comércio ilegal de Pau Brasil e o constante ataque de indígenas, constituíram-se como fatores de desestabilização social, tendo dificultado, sobremaneira, a instalação e respectiva manutenção da lei e da ordem social na colônia.

No entanto, ao longo do tempo, quando determinadas regras foram estendidas por todas as capitanias, principalmente a partir da constituição de um governo geral, normatizando e regulamentando o comportamento da população, havendo efetivo combate a procedimentos ilícitos, observou-se que o fator prevalecente nas relações sociais da colônia passou a ser dado pelo desequilíbrio das relações sociais, na colônia, originado no poder político inerente aos grandes detentores de terras.

Objetivando a obtenção de maiores subsídios ao presente trabalho, novamente pode-se recorrer à obra de Eduardo Bueno, com o objetivo de subsidiar e confirmar as suspeitas, a serem investigadas, de que a concentração de terras ocasionou a concentração de renda, que por sua vez acarretou a concentração de poder político, fato que resultou na tônica das relações sociais pretéritas, desenvolvidas no Brasil colônia, e que se perpetuaram através dos tempos, estando vigentes na atualidade.

Desta forma, pode-se afirmar que o processo de colonização brasileiro iniciou-se, efetivamente, a partir da constituição e distribuição, pelo rei de Portugal, das Capitânicas Hereditárias. Tais capitânicas (Bueno, Eduardo, "Capitães do Brasil", Coleção Terra Brasilis Nº 3, pag. 10/11) podem ser caracterizadas da seguinte forma:

"... o Brasil foi dividido em várias áreas chamadas "donatarias" ou "capitânicas hereditárias". Na América esses lotes eram enormes: tinham cerca de 350 quilômetros de largura cada, prolongando-se, em extensão, até a linha estabelecida pelo Tratado de Tordesilhas, em algum lugar no interior ainda desconhecido do continente. As capitânicas brasileiras possuíam, dessa forma, dimensões similares às das maiores nações européias."

Eduardo Bueno acrescenta que o objetivo da maior parte dos colonos era enriquecer com a maior celeridade e retornar para Portugal. Destaca "...que desembarcaram no Brasil, em grande escala, homens degradados, condenados a cumprir suas penas na remota colônia sul americana."

Ressalta que a aplicação das leis cabia ao donatário, mas que tal prerrogativa somente tinha validade dentro dos limites da própria capitania. Tal fato ensejou a prática de delitos por colonos, em determinada capitania, e o posterior refúgio em outra capitania.

O início do processo de colonização evidenciou a elevada concentração de poderes nas mãos dos donatários, até porque, estes também tinham a prerrogativa de doar extensas quantidades de terra, denominadas sesmarias.

O ponto inicial da nossa investigação, neste capítulo, consiste em avaliar a trajetória da colonização brasileira e se, posteriormente, na fase de consolidação deste processo, houve alguma alteração nas relações sociais, tanto na fase do Brasil Colônia, como posteriormente na fase autônoma do país, com o advento da sua independência.

Inicialmente, pode-se detectar um processo de colonização formalizado de cima para baixo, até mesmo pela dificuldade, em função do posicionamento geográfico da colônia, de a Coroa Portuguesa promover a ocupação das terras, atraindo colonos para a América do Sul.

Ainda da obra de Eduardo Bueno (Capitães do Brasil, Coleção Terra Brasilis, Volume 3, pag. 10) observa-se que até mesmo os titulares das capitanias hereditárias deixaram de vir à colônia, já que a mesma não apresentava evidências, à época, de possuir riquezas para comercialização na Europa. Inicialmente, o único produto comercializável correspondia à madeira produzida, em função da extração da árvore denominada Pau Brasil.

Outro produto que posteriormente passou a constar da pauta de comercialização da colônia fora a cana de açúcar, plantada em vasta extensão.

Neste período, permanecia a estrutura de poder anteriormente mencionada, com os responsáveis pelas grandes extensões de terra usufruindo o poder político advindo da relação Colônia X Coroa Portuguesa, traduzida na concentração de poder nas mãos dos titulares das Capitanias Hereditárias.

A dificuldade de obtenção de braços para o pesado trabalho agrícola, dada a grande extensão de terras da colônia, acabou ensejando a utilização de mão de obra escrava, sendo que a própria captura de indígenas, na colônia, como a importação de mão-de-obra africana se constituiu como uma das principais atividades econômicas desenvolvidas na colônia.

Já o historiador Ciro Flamarion Santana Cardoso estima que, no período compreendido entre os anos de 1550 e 1800, o tráfico de escravos, na colônia, tenha correspondido a dois milhões e meio de pessoas originárias do continente Africano (Linhares, Maria Yeda, Organizadora, et alli - História Geral do Brasil, pag.98).

A dificuldade de a colônia obter alimentos, da matriz, em função do alto custo para transporte dos mesmos, acabou ensejando a necessidade de produção de alimentos através da agricultura de subsistência.

Não obstante tal fato, a fragilidade social e as técnicas aplicadas ao cultivo agrícola, além da disputa por recursos entre o setor exportador e o setor destinado ao abastecimento interno, acabou ocasionando o que Francisco Carlos Teixeira classificou, como a ocorrência de grandes fomes (Linhares, Maria Yeda, Organizadora, et alli - História Geral do Brasil, pag.73), na Colônia.

A incidência de crises relacionadas à escassez de produtos acarreta a constatação de que os proprietários de grandes plantações detinham, além do poder político, um poder sobre a capacidade de sobrevivência dos próprios habitantes da Colônia.

A obra organizada por Maria Yeda Linhares (pag. 95) também permite observar a definição, dada por Ciro Flamarion Santana Cardoso, sobre as condições predominantes nas relações sociais da Colônia cujos aspectos mais relevantes em seguida são destacados.

Possuir ou não terras e escravos: eis o que, dizia-se, em tempos coloniais classificava ou desclassificava socialmente. Em consequência, a colônia organizava-se com nitidez em torno da dicotomia: senhores escravistas/escravos – definidora do único setor verdadeiramente estável da sociedade. Os brancos pobres, os livres pobres em geral, mesmo se numerosos, integravam na expressão de Caio Prado Junior, “as forma inorgânicas da sociedade colonial.

No entanto, posteriormente, as descobertas de metais preciosos na colônia a partir de 1679 ensejaram a consolidação do mercado interno e impulsionaram, efetivamente, as atividades econômicas, nas áreas comerciais, agrícolas e pecuárias, desenvolvidas na colônia.

As relações sócio-econômicas, anteriormente expostas, na organização da Colônia, tendo como característica prevaiente a dicotomia entre senhores escravistas e escravos, permaneceram estabelecidas nos mesmos níveis anteriores mesmo com a descoberta dos metais preciosos, uma vez que a atividade mineradora acabou requerendo uma grande quantidade de escravos para a Capitania de Minas Gerais.

Tal fato provocou o êxodo interno de mão-de-obra escrava das demais Capitanias, para o setor de mineração, também tendo ativado, a partir da cidade do Rio de Janeiro, o tráfico negreiro que se encontrava em declínio, por esta cidade possuir porto marítimo próximo à Capitania extratora (Linhares, Maria Yeda, Organizadora, et alli - História Geral do Brasil, pag.87).

Eduardo Bueno também faz menção (Capitães do Brasil, Coleção Terra Brasilis, Volume 3, pag. 11) ao fato de que alguns dos grandes latifúndios brasileiros tiveram origem nas vastas sesmarias concedidas.

Ressalta que a monocultura da cana de açúcar também se mantém em muitas áreas do nordeste brasileiro, que o trabalho escravo exerceu tamanha influência na formação do país, tendo o mesmo se tornado um dos últimos a abolir a escravatura no mundo ocidental.

A cultura das grandes plantações voltadas para o mercado externo acaba conferindo poder aos proprietários de terras, na sociedade colonial. Como exemplo da cultura da cana de açúcar, gostaríamos de fazer menção ao desmatamento provocado na região Nordeste da Colônia, recorrendo à obra de Josué de Castro, intitulada Geografia da Fome, pag. 95, uma vez que são expostas considerações sobre o grande incremento das áreas plantadas com o intuito de abastecer o mercado internacional:

Poucas regiões do mundo se prestam tão bem para um ensaio de natureza ecológica como a do Nordeste açucareiro, com sua típica paisagem natural, tão profundamente alterada, em seus traços geográficos fundamentais, pela ação do elemento humano. Com seu revestimento vivo quase que completamente arrasado e substituído por um outro inteiramente diferente: região de floresta tropical, transformada pelo homem em região de campos abertos, teve o Nordeste a vida de seu solo, de suas águas, de suas plantas e do seu próprio clima, tudo mudado pela ação desequilibrante e intempestiva do colonizador, quase cego às conseqüências de seus atos, pela paixão desvairada que dele se apoderou, de plantar sempre mais cana e de produzir sempre mais açúcar.

Fica explícito que a corrida desenfreada, praticada na região Nordeste, com o objetivo de produzir açúcar, prejudicou sobremaneira o eco sistema da região, tendo, mais do que nunca, exercido influências negativas sobre aquela região, fato que ocasiona perda da qualidade de vida dos seus habitantes, e maior dependência dos senhores das grandes propriedades.

Pode-se afirmar que a economia colonial brasileira era composta por grandes latifúndios que produziam produtos destinados ao mercado internacional, com a exportação de produtos tais como o açúcar, tabaco e algodão, além de também produzir outros produtos destinados ao abastecimento da colônia, como feijão, arroz, milho, dentre outros.

A partir da década de 1830 o desenvolvimento da cultura do café constituiu-se em um fator relevante, uma vez que o produto passou a assumir a liderança da pauta das exportações brasileiras. As características do período colonial permaneceram inalteradas, uma vez que a produção permanecia destinada ao exterior, com larga exploração de mão de obra escrava.

Ressalta-se que a concentração de renda no Brasil constituiu-se em fator determinante do desequilíbrio das relações sociais, uma vez que a dependência do homem rural, ao senhor titular do latifúndio, impedia sua participação social.

Outro aspecto determinante do histórico processo de concentração da renda nacional diz respeito à abolição da escravidão. Ressalta-se que, não obstante tal fato, apesar de o escravo ter deixado de se constituir formalmente em um ser submisso, rompidas a tradição e a legitimidade vigentes na colônia, acabou não conquistando a concomitante cidadania, uma vez que a mão de obra européia assumiu o espaço anteriormente ocupado pela mão de obra escrava, tendo se constituído em fato gerador do desemprego e da "miséria livre".

Muitos foram os fatores que contribuíram para a manutenção da estrutura de dominação do Brasil colônia. Dentre eles pode-se fazer menção à Inácio Werneck Sodré, na obra *Formação Histórica do Brasil* (pag. 276), que apresenta considerações sobre o fato de o trabalho escravo ter evoluído tanto para a forma de

trabalho assalariado, como para a servidão, ressaltando que a primeira forma se constitui em um avanço e a segunda em atraso.

Na realidade, a servidão acaba criando uma dependência que vincula o ocupante ao titular das terras, promovendo, em termos políticos, a anulação da sua atuação no âmbito social.

Tal fato se constituiu, sobremaneira, em um fator limitador da cidadania da classe trabalhadora rural e contribuiu para a concentração de renda e poder nas mãos de poucos.

Como exemplo do elevado nível de concentração de renda, pode-se mencionar os dados levantados pelo censo brasileiro de 1920, expostos na obra intitulada "Sistema Político Brasileiro, uma introdução" (Avelar, Lucia e Cintra, Antônio Octávio, pag. 27), contendo as seguintes informações:

A dimensão da exclusão popular pode ser avaliada com auxílio dos dados do censo de 1920. Os médios e grandes proprietários, donos de cem hectares ou mais, representavam naquela data apenas 180 mil pessoas, numa população de 30,6 milhões. Esses 180 mil eram os coronéis da República, que mandavam nos municípios e influenciavam os governos estaduais e nacional.

Outro fator merecedor de destaque relaciona-se a ausência de gastos com educação no Brasil, uma breve consulta ao censo de 1920 nos permite observar que somente 24% da população era alfabetizada (Avelar, Lucia e Cintra, Antônio Octávio, pag.25).

Deve-se ressaltar, ainda, que a concentração de renda e a taxa de alfabetização do país constituíram-se em fatores determinantes do desequilíbrio das relações sociais no período do Brasil Colônia. Uma forma explícita mantenedora desta relação social é expressa pelo "Coronelismo" cujo apogeu se dera ao longo da Primeira República, no período entre 1889 e 1930.

O Coronelismo, caracterizado pelo acréscimo de poder político conferido ao Coronel, que se constituía no líder da guarda nacional, não era pago com recursos do Estado, mas recebia "pagamentos", através da troca de favores políticos, sob a forma de cargos na estrutura administrativa local, dos municípios, em retribuição aos apoios políticos concedidos pelos mesmos.

José Murilo de Carvalho também faz menção ao fato (Avelar, Lucia e Cintra, Antônio Octávio, Sistema Político Brasileiro, Organizadores, pag.30) de que "Desde a proclamação da República até 1945, a participação eleitoral não passou de 5% da população", ressaltando, ainda, que o resíduo mais explícito do Latifúndio é a existência de trabalhadores sem-terra, atualmente no Brasil.

Considerando a baixa taxa de participação no processo político, ao longo da Primeira República e a forte atuação do "Coronelismo", ao longo deste período, não é difícil imaginar a manipulação do processo eleitoral e a perpetuação da concessão de benefícios àqueles capazes de promover o apoio político aos participantes do referido processo.

Dando continuidade ao processo político em relação a atuação de grupos dominantes, pode-se destacar o governo das oligarquias representativas do setor agrário, através das lideranças políticas atuantes nos estados de São Paulo e Minas Gerais, usualmente definida como política do "café com leite", em alusão aos principais produtos produzidos por estes estados.

Mais uma vez pode-se observar a atuação do grande proprietário de terras na condução da política nacional. Por sua vez, o Estado Brasileiro atuava no sentido de praticar uma política de interesse das classes produtoras, garantindo preços mínimos para o setor agrário – exportador.

A disputa política de segmentos locais diferenciados resultou na concorrência pelo poder local, associados aos interesses emergentes da burguesia, enquanto classe, ansiosa por ocupar um espaço no cenário político nacional.

Observa-se, em consulta à obra de Sônia Regina de Mendonça, intitulada História Geral do Brasil (Linhares, Maria Yeda, Organizadora et ali, pag 319/320), que as oligarquias enquanto apresentaram interesses comuns, entre o

setor cafeeiro e o setor industrial, caminharam juntas, até mesmo porque muitos proprietários de terras também atuavam no setor industrial.

No entanto, a partir do momento em que os interesses se tornaram distintos, até mesmo em função da crise que se instalava ao longo da década de 1920, os setores da burguesia industrial passaram a atuar em defesa dos próprios interesses, havendo, então, conflitos entre o setor industrial e o setor agrário exportador.

Pode-se afirmar que a década de 1920, com seus graves problemas que culminaram com a grande depressão de 1929, traduzida em crise de demanda agregada, porém, à época, não observada em função da ausência de postulados macroeconômicos, acabou ensejando perdas de poder, aos proprietários de terra, em função da derrocada das cotações do café, no mercado internacional.

Tal situação culminara com a cisão da política do “café com leite”, uma vez desrespeitada a alternância de poder, periodicamente estabelecida como fator para manutenção da aliança das oligarquias hegemônicas em São Paulo e em Minas Gerais, fato decorrente da fragilidade econômica do setor agrário exportador, em função da grande depressão de 1929, que culminaria na Revolução de 1930.

A Revolução de 1930, por sua vez constituiu-se em um marco no que se refere à concessão de garantias para a classe trabalhadora, que culminou com a instituição da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, em 1943. A classe trabalhadora passou a participar de associações e sindicatos, demonstrando maior organização.

Tal participação deixou de ocorrer a partir do golpe militar ocorrido em 1964, que determinou a manutenção de uma ditadura militar, ao longo dos 21 anos subseqüentes. Em relação ao Regime Militar, apenas faremos menção a aspectos determinantes da formulação de políticas públicas, capazes de manter, ou elevar, a concentração de renda no país, além de criar um mecanismo, através da força, restritivo à atuação democrática da sociedade brasileira, fato gerador das Janelas da Corrupção, em nosso país.

Há que se destacar o fato de que alguns dispositivos arbitrários impostos pelo Regime Militar, resultaram na conturbação do processo de formalização de políticas públicas no país.

Como exemplo é destacada a edição da Lei Complementar nº 12, que retirou do Congresso Nacional a prerrogativa constitucional de o mesmo legislar sobre matéria orçamentária.

Tal prerrogativa passaria à responsabilidade do Conselho Monetário Nacional, inclusive constituindo-se em fator inibidor do princípio da segregação de funções, uma vez que passa a caber ao executor a responsabilidade pelo planejamento e pela elaboração do orçamento, o que pode ser traduzido como a maximização do clientelismo político – eleitoral, cujas forças políticas beneficiadas com a concessão de recursos responsabilizavam-se pela sustentação política da ditadura militar, por mais de 20 anos no poder.

Outro fator merecedor de destaque relaciona-se à conta - movimento do Banco Central do Brasil, criada com o intuito de realizar registros sobre pagamentos e recebimentos do Banco do Brasil. Tal situação decorreria do fato de que, ao iniciar suas operações, o Banco Central não dispunha de estruturas operacionais necessárias às suas atividades, o que levou o Banco do Brasil a assumir parte das operações (Giambiagi, Fabio e Além, Ana Cláudia, Finanças Públicas, pag. 82/83).

A Conta - Movimento, criada com o objetivo temporário de atuar enquanto o Banco Central não estivesse estruturado operacionalmente, passou a se constituir como um mecanismo usual de propagação das políticas públicas federais. A Conta – Movimento constituía-se, na prática, em direitos de saques do Banco do Brasil, contra o Banco Central, em função do desenvolvimento das políticas públicas a cargo do Poder Executivo.

A Conta-Movimento, aliada ao fato de o Congresso Nacional ter deixado de legislar sobre matéria financeira, acabou transformando o Orçamento Geral da União – OGU em simples peça de ficção, uma vez que não havia transparência para os atos praticados no âmbito do Orçamento Monetário, incumbência dada ao Conselho Monetário Nacional.

Pode-se ressaltar que, ao longo do tempo, uma infinidade de programas passou a ser realizado com recursos oriundos do Orçamento Monetário, não havendo transparência sobre os atos praticados, uma vez que tal planejamento ficou a cargo do próprio poder executivo e não passava pelo orçamento Geral da União.

Giambiagi e Além também ressaltam que a conta movimento passou a constituir-se em um mecanismo de desequilíbrio orçamentário, tendo financiado vários programas tais como encargos da dívida pública, subsídios diretos ao trigo, petróleo, programa de açúcar e do álcool e subsídios a ruralistas, dentre outros programas (Finanças Públicas, pag.84).

Tais práticas, relacionadas à ausência de segregação de funções uma vez que os responsáveis pelo planejamento orçamentário também passaram a ter a responsabilidade pela execução orçamentária, acabaram ocasionando a consolidação de um sistema de trocas disponibilizado aos integrantes da base de sustentação do Regime Militar, recursos que permaneciam sem controle em função de não transitarem pelo Orçamento Geral da União.

Desta forma, pode-se afirmar que, além do modelo concentrador da renda nacional, estabelecido a partir de um processo de colonização de cima para baixo, pautado na concessão de grandes extensões de terra, no período colonial, acompanhado de procedimentos que descartaram investimentos na área educacional, ao longo do processo de colonização, as oligarquias jamais deixaram de transitar pelo poder político, seja na fase da política do “café com leite” ou durante a ditadura Militar.

A política clientelista praticada durante o Regime Militar através do Orçamento Monetário, em função de não transitar pelo Orçamento Geral da União, impediu a fiscalização da aplicação dos recursos, contribuindo para a concentração da renda e poder na sociedade, tendo se constituído em um fator de estímulo à corrupção jamais detectado, em função da ausência de transparência e da força empregada pelo oponente.

Observa-se, desta forma, que os problemas decorrentes de uma organização social formalizada de cima para baixo, no Brasil Colônia, que contribuíram sobremaneira para a concentração de renda e poder político, continuaram a ocorrer na fase autônoma do país, posteriormente à sua independência, uma vez que o baixo nível de investimentos na área educacional, as políticas produzidas pelas oligarquias e posteriormente, pelo golpe militar de 1964, se constituíram em fatores determinantes do atual modelo das relações sociais, que ocasionam níveis alarmantes de corrupção em nosso país.

3 – Instrumentos de Controle

Objetivando a obtenção de maior clareza, em função dos objetivos propostos para o desenvolvimento do presente trabalho, há que se ter em mente a necessidade de definição do termo instrumentos de controle. Desta forma, recorre-se à definição formalizada por Maria Silvia Zanela Di Pietro (Atlas S.A; 2001; fls. 587) que especifica o Controle da Administração Pública como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e o Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico.”

A partir desta definição já é possível desenvolver e expor considerações relacionadas à extensa legislação, que deveria inibir os níveis de corrupção no âmbito da administração pública. No entanto, como tal fato não ocorre, deve-se avaliar a atuação dos órgãos responsáveis pelo exercício dos respectivos controles de forma que tal procedimento permita o desenvolvimento de propostas, discutidas por toda a sociedade, que sejam capazes de reverter o crescente índice relacionado à percepção da corrupção na sociedade brasileira.

Ressalta-se a existência de inúmeros instrumentos legais que respaldam a fiscalização a cargo da administração pública federal. No entanto, todos estes instrumentos de controle, apesar do intenso nível de detalhamento, não são capazes de ao menos reduzir a evolução da corrupção.

Os principais instrumentos de controle utilizados no âmbito da Administração Pública Federal serão especificados em seguida, de forma resumida, uma vez que a exposição da extensa legislação editada, com tal finalidade, acabaria desviando o foco do presente trabalho, que na realidade consiste em identificar inconsistências, muitas vezes alocadas no âmbito social para se constituir como rota de fuga à legislação vigente, e propor as respectivas correções de vetores sociais de controle, capazes de minimizar o impacto negativo que tais inconsistências possam causar no âmbito da administração pública federal, para toda a sociedade brasileira.

Inicia-se a exposição de instrumentos legais com destaque para a Lei Federal 8666/93, referente às normas gerais de licitação e contratos, que estabelece em seu Art. 3º que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, ressaltando no parágrafo 3º deste mesmo artigo, o caráter público do certame, salvo quanto ao conteúdo das propostas que também se tornarão públicas no momento da abertura das mesmas.

Evolui este diploma legal traçando, de forma minuciosa, as modalidades de licitação e os respectivos procedimentos a serem adotados, além do estabelecimento das condições para a formalização dos atos de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação. Da mesma forma, tal diploma também estabelece condicionantes para a formalização dos contratos, com a abordagem de critérios relacionados à formalização, alteração, execução e rescisão dos atos bilaterais.

Outro instrumento legal, merecedor de destaque, cuja necessidade de edição foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988, relaciona-se à Lei Complementar para dispor sobre matéria financeira, vigência de prazos, elaboração e organização dos orçamentos, bem como para estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial dos órgãos pertencentes à estrutura da Administração Pública, direta e indireta, especificando as condições para instituição e funcionamento de fundos.

A Lei Federal n. 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, foi editada com a finalidade de dispor sobre normas de Finanças Públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com o objetivo de fortalecer controles da Administração Pública. Esta legislação traz em seu bojo, indubitavelmente, maiores limitações e maior rigidez ao gasto público.

Este diploma estabelece a adequação administrativa a ser processada, impondo controles e sanções, além de permitir maior visibilidade dos atos relacionados à elaboração do orçamento e à realização de gastos.

Tal conjunto de medidas propiciará maior transparência aos atos praticados pelo gestor público e permitirá maior participação popular elevando a capacidade de o cidadão interagir e fomentar a formação de consciência sobre a própria cidadania.

Não pretendendo nos aprofundar nesta extensa legislação, por não ser este o objetivo do presente trabalho, apenas destacaremos os dispositivos contidos neste diploma, considerados de maior relevância.

Tais dispositivos, instituídos com o objetivo de preservar a capacidade de controle, visam criar mecanismos sobre o sistema de custos (arts. 4º, I, "e" 32 § 1º "e" 50 § 3º), o controle da gestão fiscal (art. 48), o relatório resumido da execução orçamentária (art.52), o relatório da gestão fiscal (art.54), a obrigatoriedade da prestação de contas (art.56), o parecer prévio dos Tribunais de Contas (arts. 57 e 58), destacando, ainda, as funções ampliadas dos Tribunais de Contas e do Ministério Público (art.59), e os dispositivos relacionados à Legislação Orçamentária, por se constituírem em instrumentos de controle relevante, com o objetivo de facilitar a fiscalização sobre os atos praticados pelo administrador público.

Um dispositivo que merece ser destacado, relacionado ao controle da gestão fiscal, considerados os termos estabelecidos pela alínea b, inciso I, do artigo 4º da LRF, diz respeito ao fato de que haverá limitação de empenhos, sempre que ocorrerem as hipóteses previstas no artigo 9º, que, por sua vez, apresenta a seguinte redação:

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e no montante necessário, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

O estabelecimento do relatório de Metas Fiscais favorece o controle da gestão fiscal, sendo que a LRF avança ainda mais neste campo, na medida em que estabelece, na seção II do capítulo IV, a limitação da despesa total com pessoal, no valor correspondente a 50% da receita corrente líquida da UNIÃO, 60% nos ESTADOS e 60% nos MUNICÍPIOS (art. 19).

O artigo 20 deste diploma também estabelece a forma como os recursos, acima especificados, serão partilhados entre os Poderes e Órgãos. Já o artigo 21 estabelece, no inciso I, a nulidade de ato que provoque aumento de despesa com pessoal, que não apresente condições dispostas no artigo 16, relacionada às necessidades de formulação de estimativas sobre o impacto orçamentário – financeiro, de os gestores declararem a pertinência do ato, considerada a LDO, o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.

Ressalta-se que o parágrafo único deste artigo (21) estabelece a nulidade, de pleno direito, para o ato que resulte em aumento da despesa com pessoal, expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou órgão, referido no art.20.

Pode-se observar, desta forma, que a Lei de Responsabilidade Fiscal delimitou a ação dos agentes públicos, impedindo a geração de política clientelista, próximo a período eleitoral, tornando-a mais transparente. Fica explícito o fato de o legislador tentar constituir um instrumento que objetive restringir abusos na aplicação dos recursos públicos. Observa-se, no entanto, na prática diária, que muitos destes instrumentos não conseguem alcançar seus objetivos.

Esta legislação traz em seu bojo, indubitavelmente, maiores limitações e maior rigidez ao gasto público. A adequação administrativa a ser processada, além da imposição de controles e sanções, bem como o acréscimo da visibilidade dos atos orçamentários, na gestão fiscal, forma, no seu conjunto, medidas que propiciarão transparência aos atos praticados pelo gestor público.

A LRF também estabeleceu a impossibilidade de consignação de dotação para investimento superior a um exercício financeiro, que não esteja previsto no Plano Plurianual, que somente poderão ser incluídos novos projetos após o adequado atendimento dos projetos em andamento com o objetivo de limitar o Poder de Gasto, com o objetivo de vedar a proliferação de gastos que originarão "obras inacabadas".

Gostaríamos de ressaltar que o presente trabalho objetivou a mensuração de determinados pontos relevantes e as diferentes formas de controle, através dos respectivos órgãos, deixando intencionalmente para o encerramento do presente tópico a melhor forma de controle que, em nosso entendimento, deveria atuar de forma incisiva sobre a gestão pública, mas encontra-se de certa forma afastado de suas funções, trata-se do controle a ser exercido pela sociedade.

Realizada a breve exposição sobre dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, serão observados, de forma específica, instrumentos que viabilizem o fortalecimento do controle da gestão fiscal, através da estruturação de informações gerais de contas nacionais, abrangendo todas as esferas de governo, com prazo para remessa de dados, para consolidação e para divulgação por sistema eletrônico de dados.

Para que se tenha transparência, o Poder de cada esfera de governo deverá encaminhar ao Legislativo, até a data limite para encaminhamento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, relatório contendo as seguintes informações:

Parecer Prévio, com Separações - separação no parecer prévio, elaborado pelos Tribunais de Contas, das contas anuais do Chefe do Poder Executivo, das contas do Poder Legislativo e Judiciário.

Audiências Públicas - para demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, a ser realizada até o final de dois meses de maio, setembro e fevereiro, pelo Poder Executivo perante a comissão referida no §. 1º do art. 166 da Constituição, ou equivalente nas Casas Legislativas Estaduais e Municipais. Também ocorrerão audiências públicas durante a elaboração do e discussão dos planos e Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos, com a finalidade de assegurar a participação popular.

Disponibilização e Ampla Divulgação de:

g.1- planos de governo, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, Prestação de Contas e do respectivo Parecer Prévio,

g.2 - relatório resumido da execução orçamentária e a respectiva versão simplificada,

g.3 - Relatório da Gestão Fiscal e a respectiva versão simplificada,

g.4 - Resultado dos pareceres Prévio e julgamento das Contas anuais,

O trabalho desenvolvido objetivou a mensuração de determinados pontos relevantes e as diferentes formas de controle, através dos respectivos órgãos, deixando intencionalmente para o encerramento do presente tópico a melhor forma de controle que, em nosso entendimento, deveria atuar de forma incisiva sobre a gestão pública, mas encontra-se de certa forma afastado de suas funções, trata-se do controle a ser exercido pela sociedade.

A obra de Biderman e Arvate, intitulada Economia do Setor Público (págs. 99/100), especifica o Orçamento Participativo, além de constituir-se em um instrumento de controle social, também se apresenta como um fator de accountability. Ressalta que as experiências brasileiras, relacionadas à implantação do orçamento participativo, vêm sendo reconhecidas mundialmente e elogiada por organismos internacionais.

O referido autor, acima mencionado, acrescenta que o Controle Social baseia-se na concepção de que a descentralização estatal, na democracia participativa, aproxima o cidadão do foco central de gestão e da aplicação de recursos, propiciando maior capacidade para identificar problemas, e cobrar

providências junto aos responsáveis pela implementação dos projetos ou atividades, fiscalizando a correta aplicação dos recursos.

A efetiva materialização do Controle Social, passa pela atuação de estruturação democrática. O Controle Social é consequência direta do aprofundamento das relações democráticas, em nossa sociedade, e da sua capacidade de organização.

A finalidade do controle objetiva a avaliação do contexto de atuação da administração pública, se esta atua de acordo com os princípios estabelecidos na Constituição Federal: o da legalidade; moralidade; finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e o princípio da eficiência.

Em termos orçamentários pode-se recorrer ao orçamento participativo, já formalizado na Região Sul do país, onde as prioridades são estabelecidas com o intuito de propiciar maior eficiência na aplicação de recursos, uma vez que a elaboração do orçamento-programa permite o desdobramento das ações programáticas ao nível de projetos e atividades, permitindo maior transparência na formulação das políticas públicas. Novamente recorrendo à Biderman e Arvate (pág. 99) pode-se afirmar que aproximadamente 250 municípios utilizam o Orçamento Participativo como instrumento de maior transparência.

Tal transparência se inicia, com o exercício da cidadania participativa, a partir do momento em que o orçamento público é transformado em poderoso instrumento de Controle Social, cujas prioridades para a aplicação dos recursos passa a ser definida pela sociedade civil organizada.

Ressalta-se que as prioridades estabelecidas, visando a aplicação de recursos, devem ser precedidas de amplo debate, não bastando a representatividade política conferida pelo eleitor através do voto.

Apesar da diminuta série de dispositivos de controle anteriormente expostos, deve-se ressaltar que tais procedimentos se desdobram em um nível de detalhamento bastante abrangente. Mesmo através da abreviada exposição, diminuta em função da extensa amplitude existente, em termos legislativos, já se pode observar que os problemas advindos das práticas vinculadas à corrupção não

decorrem da legislação estabelecida, dado o nível de detalhamento atuante, que enquadram os procedimentos praticados pelos gestores públicos.

No entanto, as notícias sobre corrupção surgem em todos os momentos, nas mais variadas formas de ocorrência, nos mais diferenciados níveis da administração pública, como se tais controles, ressaltamos, não estivessem estruturados com o objetivo de fiscalizá-las.

Esta situação fica caracterizada a partir da constatação de pesquisas produzidas por organismos internacionais, apesar da extensa legislação anteriormente exposta, que especificam indicadores sociais e de controle da corrupção preocupantes, por colocarem o Brasil em uma posição extremamente desfavorável em relação aos demais países cotejados nas pesquisas.

Estes fatores, por se constituírem em informações extremamente relevantes para a formação de opinião, por refletirem uma estrutura de dominação que ocasiona elevados níveis de corrupção, na sociedade brasileira, em seguida serão destacados.

Desta forma, passa-se a fazer menção às pesquisas que estabelecem, especificamente, dois indicadores sociais: o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e o Ranking de Controle da Corrupção.

Em pesquisa realizada pelo Banco Mundial (WWW.bancomundial.org.br), pode-se constatar que pioraram os controles do Brasil para combate da corrupção. A pesquisa revela que, em uma escala de 0 a 100, a queda do índice de controle da corrupção passou de 59,7% em 2000, para 47,1% em 2007.

Segundo o relatório, um bom governo é condição fundamental para gerar um maior IDH – Índice de Desenvolvimento Humano e propiciar a redução da mortalidade infantil, do analfabetismo e da desigualdade social. Também merece destaque o indicador que avalia a eficiência do governo, que correspondia a 60,7, em 2003, e agora corresponde a 52,1 em 2006.

O Relatório elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (WWW.pnud.org.br) revela que o Brasil, com nota 3,5, se encontra na 70ª posição no ranking mundial de combate à corrupção e que a situação vem se deteriorando uma vez que, em 2001, o país ocupava a 46ª posição.

Ficamos atrás de países como Chile (22ª posição e nota 7) e Uruguai, (25ª posição, com nota 6,7).

Há que se ressaltar o fato de que quanto menor for a classificação do país, em termos de IDH, maior será o nível de corrupção desta mesma sociedade, em função da queda de cidadania traduzida pela dificuldade de acesso à saúde, à educação a um melhor nível de emprego e renda, cujas ausências acabam se constituindo em fatores determinantes da corrupção.

O contexto histórico desenvolvido no capítulo 2 revelou que a ausência de educação formal no País, em 1920, já se constituía em um fator de dominação estabelecido pelas classes dominantes, uma vez que os poucos investimentos ocasionam menor participação social, que resultam em um processo de dominação desenvolvido por grupos hegemônicos, transformando-se tal processo, num modelo concentrador da renda nacional.

Tal fato nos leva à formulação dos seguintes questionamentos: Quais seriam, então, os mecanismos determinantes da corrupção? Por que falham os mecanismos de controle? Que medidas podem ser adotadas, com o objetivo de fortalecimento de controles pela Administração Pública Federal, visando o efetivo combate à corrupção?

Seriam somente as características atinentes aos países atrasados, com baixo IDH e elevado nível de concentração de renda os fatores determinantes das inconsistências, nos controles praticados, capazes de gerar a corrupção, ou tais fatos decorrem da predominância de ideologias, racionalidades instrumentais exacerbadas, advindas de grupos hegemônicos?

As respostas a tais questionamentos poderão ocorrer posteriormente, a partir do desenvolvimento dos próximos capítulos.

No entanto, com o objetivo de acrescentar subsídios que permitam a formação de opinião acerca do problema, deve-se recorrer à análise desenvolvida no próximo capítulo, sobre os problemas identificados na sociedade norte – americana, uma vez que a crise instalada correspondeu à predominância da racionalidade instrumental exacerbada, sobre as demais demandas sociais, que superou a racionalidade engendrada no âmbito dos setores produtivos e sobre os demais segmentos integrantes do capitalismo democrático.

Objetivando manutenção do equilíbrio social entende-se como essencial a regulação estatal sobre as instituições capitalistas, democráticas, de forma a se evitar preponderâncias exacerbadas, racionalidades inconsistentes, que ganham forma a partir da necessidade insustentável, unívoca, de acumulação.

Tais ações são implementadas por grupos que objetivam maximizar resultados, metas, independentemente das conseqüências que tais atos possam vir a gerar no tecido social.

Como exemplo, em seguida, no Capítulo 4, passa-se ao desenvolvimento de análise da falta de monitoramento de atos praticados no âmbito do mercado financeiro norte-americano, em decorrência do estabelecimento de ideologias instrumentais que impediram a administração pública da nação mais desenvolvida do planeta, de fiscalizar e produzir controles prévios, capazes de impedir a proliferação de inconsistências geradoras de instabilidade econômica e social, que permitissem a intensa atuação das Administrações Públicas.

4 –. Hipotecas de Alto Risco X Corrupção Brasileira

No presente capítulo serão abordadas situações atuais, relacionadas aos momentos porque passam as sociedades americana e brasileira, sendo expostas as inconsistências detectadas, fruto da análise desenvolvida, relacionadas à origem e aos controles sobre os atos implementados no âmbito das respectivas administrações públicas destes países.

4.1 – As “Hipotecas de Alto Risco”

A crise que tomou conta da economia norte-americana, a partir de agosto de 2007, assumiu contornos extremamente preocupantes, que puseram em xeque a maior economia do planeta.

Considerando a extensão dos problemas existentes naquele país, entendemos que os mesmos poderão propiciar analogia interessante sobre o atual estágio em que se encontram os controles sobre os atos praticados no âmbito da administração pública brasileira, em especial aqueles praticados no âmbito federal.

O termo “Hipotecas de Alto Risco”, cunhado pelas Agências Internacionais de Notícias com o objetivo de identificar, de forma resumida, a origem do problema que contaminou a economia norte-americana, apresenta um componente subliminar, ideológico, que acarreta o distanciamento da realidade.

Tais classificações, os jargões criados pelas Agências Internacionais de Notícias, apresentam-se explícitos, assumindo, no entanto, características subliminares a partir da sua banalização, repetidamente, pelos meios de comunicação.

Como exemplo, podemos mencionar a definição dada pelas Agências de Notícias às tropas inglesas e norte-americanas, que invadiram o Iraque, como “tropas aliadas”, ao passo que as tropas iraquianas, do país invadido, foram definidas como “tropas rebeldes”. Estes termos perpassaram os noticiários nacionais brasileiros e evidenciam a existência de uma tendência, subliminar, favorável aos invasores.

Em face do anteriormente exposto e tentando avaliar a pertinência do termo “Hipotecas de Auto Risco”, empregado pelas Agências Internacionais de Notícias, pode-se recorrer à obra de Eduardo Fortuna intitulada “Mercado Financeiro, Produtos e Serviços” (fls. 127), que permite observar a definição de Hipoteca:

Cédula Hipotecária é um título causal, que caracteriza uma promessa de pagamento com garantia real de hipoteca, representando um crédito hipotecário. Para que este título tenha validade, exige-se sua averbação à margem da inscrição da hipoteca no Registro Geral de Imóveis.

Ressalta-se que a hipoteca é um instrumento de financiamento com garantia real, o que minimiza o risco com a operação de empréstimo, uma vez que o imóvel é dado em garantia para ressarcir o credor, em caso de inadimplemento de pagamento pelo tomador do empréstimo, ou seja, a inadimplência do tomador do empréstimo resultará na posse, pelo agente financeiro, do mesmo.

Observando-se o anteriormente exposto não podemos conceber como um procedimento, um instrumento financeiro que dispõe de garantia real, possa apresentar maiores riscos. Tais fatos nos levam a investigar o termo “Hipotecas de Alto Risco”. A pesquisa tenta estabelecer procedimentos e consequências, implementadas na concessão de crédito na economia norte-americana, como em seguida ser observada.

Os procedimentos postos em prática, na concessão de crédito imobiliário norte-americano, em atendimento à necessidade de alavancagem dos resultados operacionais a serem obtidos pelos setores financeiros, que resultaram na atual crise financeira, originaram-se na concessão de crédito a tomadores de empréstimo que não apresentavam capacidade de pagamento, se considerado o fato de que os juros fixados nas operações financeiras correspondiam a taxas que historicamente se encontravam baixas e que, ao evoluírem ao longo do tempo, causariam impactos sobre as condições contratuais estabelecidas nos financiamentos imobiliários.

O volume de empréstimos concedidos ao longo do tempo ocasionou o aquecimento da demanda por tais imóveis e acarretou, por sua vez, a elevação artificial do nível geral de preços dos imóveis residenciais.

A elevação das taxas de juros, dada a elevação gradativa do valor das prestações e a inobservância da capacidade de pagamento dos tomadores dos empréstimos, em função da elevação das taxas de juros, acabou resultando em grande índice de inadimplência dos financiados.

Tal inadimplência, em efeito dominó, gera a queda dos preços dos imóveis e a retomada dos mesmos, pelas instituições financeiras, com os valores de mercado, em queda generalizada. O Fundo Monetário Internacional – FMI estima que as perdas financeiras decorrentes de operações com derivativos lastreados com hipotecas imobiliárias norte-americanas possam superar valores correspondentes a US\$ 1 trilhão (um trilhão de dólares), no mercado financeiro internacional. Não obstante tal estimativa, ainda é cedo para avaliar a extensão das respectivas consequências, seja em função da falta de transparência ou até mesmo das consequências inflacionárias decorrentes das medidas implementadas pelo governo americano.

As operações em mercados derivativos, altamente voláteis, lastreadas pelas hipotecas não amparadas pela observância à capacidade de pagamento dos tomadores dos empréstimos, considerada a flutuação das taxas de juros, acabaram originando o termo “Hipotecas de Alto Risco”.

Ressaltamos, mais uma vez, que a extensão dos problemas ainda não está totalmente definida, justamente por não haver transparência em relação às operações praticadas pelas instituições financeiras. As hipotecas de imóveis residenciais, que lastrearam negociações com derivativos, passaram ao largo da fiscalização a cargo da Administração Pública Norte-Americana. Jamais foram acompanhadas.

Independentemente da magnitude da economia capitalista, entendemos haver a necessidade, na democracia, de que as sociedades tenham uma administração pública estruturada, com o objetivo de evitar, através da adoção de procedimentos que visem a regulação dos mercados, a predominância da racionalidade instrumental, voltada para fins, apenas com a intenção de maximizar resultados, a qualquer custo, distanciados do interesse da coletividade e que possam, por se caracterizarem como inconsistentes, prejudicar o equilíbrio destas economias.

Os problemas anteriormente apontados, na maior economia do planeta acabam refletindo a necessidade de os mercados se submeterem à intervenção estatal, através da regulação promovida pela administração pública, cuja atuação

deverá estar estritamente centrada em valores, predominando uma racionalidade substantiva, que represente um agir voltado para o bem estar da coletividade, elevando-se a cidadania participativa à sua plenitude.

Os postulados que difundem a livre concorrência e não intervenção dos mercados, expostos por segmentos liberais das sociedades capitalistas, principalmente no âmbito dos mercados financeiros, não podem ser priorizados em detrimento dos interesses da coletividade, sobre pena de estarmos constituindo mercados que privatizam lucros e socializam prejuízos, decorrentes de atos irresponsáveis cujas consequências apresentam-se como extensíveis para toda a sociedade e acabam prejudicando o próprio sistema econômico.

Em nosso entendimento, deve a administração pública estar estruturada com o objetivo de restringir a atuação da racionalidade instrumental exacerbada, no que diz respeito à necessidade de acumulação pelos batimentos de metas impostos aos gestores financeiros, que impera nos mercados financeiros e são prejudiciais ao conjunto da sociedade.

A ausência de fiscalização aliada a procedimentos irresponsáveis, movidos pela ganância cumulativa inerente às economias de mercado, capitalistas, poderia ter promovido a descrença do sistema bancário norte americano, a partir da aquisição do Banco Bear Sterns, pelo Banco J.P. Morgan, operação inicialmente estabelecida por valor ínfimo, muito abaixo das expectativas da sociedade no valor de US\$ 236 milhões (Penin, Guilherme e Ferreira, Tiago Toledo, Fipec – Instituto de Pesquisas Econômicas, WWW.FIPEC.org.br).

O valor inicialmente atribuído ao Bear Sterns, correspondente a US\$ 236 milhões, surpreendeu a sociedade norte americana e quase ocasionou uma corrida ao sistema bancário, que somente foi interrompida pelo fato de o valor da oferta de aquisição ter sido quintuplicado, tendo passado de US\$ 2,00 (dois dólares) para US\$ 10,00 (dez dólares) por ação.

A publicação de demonstrativos trimestrais positivos pelo Bank of América (queda de 77% do lucro), equivalente a US\$ 1,1 bilhão (www.folha.com.br) e do JP Morgan (queda de 49,4% do lucro), no valor de US\$ 2,37 bilhões (portalexame.abril.com.br), acabou arrefecendo as expectativas negativas sobre os

valores de mercado das Instituições Financeiras norte-americanas, sendo evitada uma corrida aos bancos, revertidas a partir da constatação de solvência do sistema bancário norte americano.

Não obstante a expressiva redução de lucros, Wall Street comemorava, aliviada, a solvência do sistema financeiro, numa crise cujo ápice poderia ter promovido conseqüências próximas daquelas conhecidas durante a grande depressão de 1929.

A desconfiança no sistema bancário e financeiro e provocado uma corrida bancária pelos correntistas que teria resultado em quebraadeira generalizada das instituições financeiras norte americanas, cuja intensidade somente poderia ser comparada à crise vivida na grande depressão de 1929.

As operações para aquisição do Bear Stearns, pelo JP Morgan, ocorreram sob a interveniência do FED, o Banco Central Norte-Americano.

Há que se ressaltar a predominância da necessidade de consolidar a administração pública, até mesmo no seio do capitalismo de mercado, como fator regulador das arestas oriundas da racionalidade instrumental imposta pelo sistema financeiro, até mesmo para evitar sua flagelação, como conseqüência resultante destas ações, uma vez que a racionalidade instrumental exacerbada, constitui-se no cerne da racionalidade predominante nos mercados financeiros.

Tais fatos ocorrem, em pleno século 21, apesar do amparo institucional concedido tanto pela atuação dos Bancos Centrais, que utilizam modernos conceitos integrantes da macroeconomia contemporânea (ainda não desenvolvidos em 1929), como por modernas práticas de gestão, instituídas em conseqüência de teorias pós Fordistas, relacionadas à flexibilização organizacional nas administrações, nos termos estabelecidos pela obra de Tenório (Tenório, Fernando Guilherme – Tem razão a administração? pag. 33), que também deveriam permitir maior visualização, dada a participação de todos os integrantes no processo de produção.

A Administração Pública norte americana encontra barreiras engendradas no âmbito dos mercados financeiros, vinculadas a economia de mercado, capitalistas, que reafirmam a necessidade de livre concorrência e a

desregulamentação dos mercados, com o intuito de expandir suas ações instrumentais, voltadas para a obtenção de resultados a todo custo.

Ressalta-se, mais uma vez, que o batimento de metas insanas, estabelecidas pelos sistemas organizacionais financeiros, em função da necessidade de maximização de resultados alavancados, pode ensejar a adoção de medidas inconsistentes, caso tais procedimentos, praticados pelos mercados financeiros, e pela sociedade em geral, não venham a ser fiscalizados pela administração pública.

Há que se ressaltar o fato de que tanto os problemas advindos das concessões de empréstimos, que desconsideram a efetiva capacidade de pagamento dos financiados, como as extravagantes operações com derivativos, lastreadas com “Hipotecas de Alto Risco”, decorreram da ausência de fiscalização, por parte da administração pública norte-americana, sobre atos praticados no âmbito do setor privado.

Os postulados liberais, que pregam a livre concorrência e a não intervenção estatal, reivindicam a desregulamentação dos mercados, se constituíram em fatores que restringiram a fiscalização, da Comissão de Valores Mobiliários e do Banco Central Norte Americano, sobre as operações com derivativos lastreados em hipotecas.

Tal fato acarretou problemas cujas conseqüências ainda não estão totalmente delimitadas.

A análise dos fatores relacionados á crise financeira da economia norte-americana, bem como os controles implementados, ou não, para evitá-la, objetiva estabelecer comparações sobre o tipo de problema enfrentado por cada economia, as ações e os controles implementados no âmbito da administração pública, que resultem na constatação explícita da existência de necessidade de maior regulação dos regimes democráticos sobre as atividades desenvolvidas por suas economias.

Exposta a gravíssima situação em que se encontra submetido o sistema financeiro norte americano, decorrente do afrouxamento das estruturas de regulação da administração pública norte-americana, pretendemos estabelecer comparações entre os fatores que restringem sua atuação e compará-la com os controles praticados pela administração pública federal brasileira, no combate à corrupção.

Ressaltamos que os procedimentos praticados pelas instituições financeiras, integrantes do mercado norte americano, foram de tamanha irresponsabilidade que as práticas poderiam ser caracterizadas como corrupção, no âmbito do setor privado, sendo prejudiciais ao consumidor, enquanto correntista do sistema bancário e/ou investidor do mercado de capitais, e ao cidadão que acaba arcando com os custos de uma política pública voltada para a manutenção do equilíbrio do sistema financeiro, em detrimento daquelas que poderiam alcançar segmentos sociais menos favorecidos.

4.2 – A Corrupção na Administração Pública Brasileira

Enquanto na sociedade norte-americana há dificuldades para a fiscalização de setores financeiros privados, no Brasil ainda nos encontramos em estágio mais atrasado, uma vez que não conseguimos monitorar, com eficiência, os atos praticados no âmbito do próprio setor público.

Apesar da extensão e profundidade dos problemas atuais, decorrentes dos procedimentos anteriormente mencionados, a administração pública central norte-americana deparou-se com atos praticados no âmbito do setor privado. No Brasil ainda há dificuldades para se fiscalizar procedimentos implementados no âmbito do próprio setor público, ou seja, constata-se uma incapacidade operacional de fiscalizar os próprios procedimentos implementados no âmbito da administração pública federal.

Já ressaltamos, mas não custa reafirmar, que algumas inconsistências, relacionadas a controles ineficazes ou inexistentes, na administração pública brasileira, são estabelecidas com o objetivo de se constituírem em rotas de fugas, evitando a legislação em vigor.

Por várias vezes nos deparamos com inconsistências usuais, estabelecidas a partir de uma dominação, quase tradicional, se consideramos como referência o processo histórico de concentração de renda e de poder político, imposta e desenvolvida no âmbito das relações sociais, por um tipo de dominação clientelista, de natureza patrimonial, patriarcal, (Weber, Economia e Sociedade, Volume 2, pag 234), com elevados coeficientes tradicionalistas, basta observar a composição do “baixo clero” no Congresso Nacional, que podem propiciar um processo de enriquecimento ilícito.

A ausência de controles preventivos determina a necessidade de formalização de controles posteriores, através da fiscalização. Esta, em muitos casos, por não contar com um aparato jurídico que iniba a adoção de procedimentos ilícitos, ou que exija a efetiva prestação de contas dos recursos despendidos, acaba não se efetivando. Como exemplo, podemos mencionar as transferências de recursos governamentais para as Organizações Não Governamentais, ONGs, que permanecem fora do alcance da fiscalização da administração pública federal.

Tal tipo de controle deveria estar formalizado, estruturado, como condição prévia, nos casos das ONGs, para a ocorrência dos repasses de recursos. Na realidade, no presente trabalho há um comprometimento com a formalização de controles preventivos, que possam restringir os atos ilegais praticados no âmbito do próprio setor público, voltados para fins específicos, ou seja, evitando que a racionalidade instrumental, neste caso visando a obtenção de vantagens pessoais, independentemente das consequências causadas à coletividade, predomine no âmbito da administração pública brasileira.

Quanto maior a desinformação, traduzida na ausência de participação social, maior será a desorganização social, em termos de democracia participativa, e menor será a luta política dentro de um contexto weberiano (Weber, Economia e Sociedade, Volume 1, pag. 23), pela cidadania efetiva, e maior será a atuação instrumental de grupos políticos cujo único objetivo relaciona-se com o enriquecimento ilícito.

Dentre os fatores determinantes das inconsistências pré - instaladas na sociedade brasileira, podemos destacar o poder político voltado para a legislação

em causa própria, que atua para manter as janelas da corrupção, que cresce proporcionalmente à ausência da democracia participativa.

Há que se ter em mente a necessidade de estruturar a administração pública, tornando-a capaz de promover a fiscalização, com o objetivo de evitar a proliferação de atos ilícitos que possam causar qualquer tipo de desestruturação na sociedade brasileira, seja em função de desmontes políticos advindos da corrupção, ou de fatores que possam inclusive afetar a operacionalidade do sistema, quando relacionados à instabilidade política que podem causar, ou então, quando ligados a problemas econômico-financeiros que possam repercutir por toda a economia.

Desta forma, passamos a avaliar a adoção de procedimentos no âmbito público federal dando destaque à nossa incapacidade de monitorar as próprias contas públicas. Poderemos observar, no presente trabalho, que muitas das práticas enraizadas no âmbito público encontram-se estruturadas com o objetivo de permitir que grupos privilegiados legislem em causa própria. Daí a exuberante proliferação de sucessivos casos de corrupção.

Os que mais se destacam, em função da magnitude dos valores envolvidos são a Máfia da Previdência (1988/1990), o Esquema PC Farias (1991), o caso dos Anões do Orçamento, o caso Banespa (1994), o escândalo dos precatórios (1996), o prédio do TRT de São Paulo (obra iniciada em 1992) (Ribeiro, Antonio Silva Magalhães – Corrupção e Controle na administração Pública Brasileira, Atlas 2004), dentre muitos, além daqueles mais recentes tais como o "Mensalão" e o caso "Valerioduto" (2005), não averiguados ou que não alcançaram resultados satisfatórios, no que se relaciona à punição dos responsáveis.

A intenção de desenvolver pesquisa relacionada à corrupção decorreria de algumas conversas informais, com outros profissionais que atuam na área de fiscalização, sempre esperançosos de que os próximos políticos sejam mais éticos e passem a atuar objetivando o estabelecimento do bem estar da coletividade.

Tal comportamento acabava provocando uma indefinida insatisfação, em função de não conseguirmos, efetivamente, identificar a origem dos problemas. O aprofundamento desta questão levou à consideração de que, independentemente do político ocupante da função pública, a administração pública deveria estar dotada

de aparato legal e operacional, que permitisse o monitoramento de suas ações, que pudesse induzir a adoção de medidas dentro de padrões de conduta aceitáveis, com a conseqüente redução dos níveis de corrupção.

Não podemos aceitar que a atuação dos órgãos públicos, responsáveis pela fiscalização, seja pontual e apenas formalizada a partir da constituição de reduzida amostragem, com o intuito de combater a corrupção generalizada, estabelecida em um amplo universo.

Os controles devem restringir, sistematicamente, a atuação de grupos organizados cuja única atuação visa obter vantagens de forma ilícita. Até porque, a fiscalização do poder político requer o amparo de metodologias específicas e o estabelecimento de legislação adequada para sua efetivação.

Tal efetividade somente passa a ocorrer à medida que a sociedade atue participativamente, requerendo a constituição de controles sobre o exercício das funções públicas, controles que sejam capazes de minimizar a atuação política predatória.

Objetivando o aprofundamento das questões relacionadas à origem e ao desenvolvimento de relações sociais, geradoras das "janelas da corrupção", passaremos à abordagem do contexto histórico sob o qual tais relações se desenvolveram ao longo do tempo, identificando fatores característicos que propiciam a restrição da cidadania e alavancam procedimentos unicamente destinados à obtenção de vantagens de forma ilícita, através de procedimentos vinculados à corrupção.

Tais comparações têm por objetivo constatar a necessidade de que, mesmo as sociedades capitalistas mais desenvolvidas, democráticas, devam se submeter à intervenção estatal, traduzida na consolidação de uma administração pública estruturada, com o objetivo de emancipar, ou minimizar, a incidência de crises.

Observem que não são feitas referências às crises cíclicas, comuns nas economias capitalistas, decorrentes da expansão e contração de seus produtos internos, em função de aquecimento (presença) ou decréscimo (ausência) de

demanda agregada, mas daquelas crises especificamente engendradas por desvios de condutas empresariais, que não observam, mesmo conhecendo, as estruturas e as respectivas consequências das ações implementadas.

Como exemplo entre as diferentes formas de procedimentos geradores de crises, podemos mencionar duas formas de atividades desenvolvidas na economia americana nos últimos tempos: a primeira relacionada às negociações, em Bolsas de Valores, das empresas na área de informática, identificadas como “Empresas .Com” (Empresas Ponto Com).

Por mais que observássemos a irrealidade alcançada pelos níveis de preços, as atividades estavam sendo realizadas no âmbito das Bolsas de Valores e os efeitos advindos da queda do nível de preços não contaminariam a economia. Tais operações eram monitoradas pela Comissão de Valores Mobiliários Norte-Americana.

A segunda forma de atividade desenvolvida relaciona-se à concessão de créditos, em massa, a tomadores de empréstimos desprovidos da capacidade de pagamento, à conseqüente elevação artificial do nível de preços dos imóveis, insuflados pela demanda dos financiamentos a tomadores desprovidos da capacidade de pagamento e pelo inadimplemento dos mesmos, em virtude da elevação das taxas de juros previamente estabelecidas nos contratos, que ocasionaram o inadimplemento dos financiamentos e prejuízos a diversas instituições financeiras.

Tais procedimentos impactaram a economia e geraram resultados tangentes a catástrofes somente conhecidas na grande depressão de 1929. O desequilíbrio de poder existente nas relações sociais em sociedades que apresentam alto nível de concentração de renda determina a estruturação de janelas da corrupção. Parafraseando o sistema operacional de Bill Gates, tais janelas são estabelecidas com o único objetivo de propiciar várias formas de escapes da legislação, que acarretam vantagens ilícitas aos grupos que somente atuam neste sentido.

A menção à sociedade americana tem por objetivo apenas especificar, em caráter ilustrativo, os diferentes estágios em que as sociedades se encontram, quando comparados os problemas relacionados à corrupção com aqueles percebíveis na sociedade brasileira.

A sociedade americana sofreu problemas decorrentes de práticas insólitas desenvolvidas pelos mercados financeiros, cuja única preocupação visava a obtenção de resultados, metas, pré estabelecidos, inerentes à natureza capitalista.

Ressalta-se, no entanto, que tais práticas acabaram exercendo influência sobre o conjunto da sociedade norte – americana, afetando a totalidade da economia. Podemos afirmar que a extensão dos problemas oriundos do mercado financeiro, ainda não foi totalmente conhecida.

No caso brasileiro, daremos destaque aos escândalos relacionados à corrupção e aos controles atualmente existentes para coibi-los, para posteriormente sugerirmos o estabelecimento de metodologias, que poderão ser formalizadas pelas administrações públicas.

No entanto, como o fator político predomina sobre as funções legais estabelecidas, há que se estimular a participação popular como forma de pressão e controle sobre os atos praticados. Tal poder origina-se de segmentos concentradores da renda nacional e atuam com o objetivo de legislar em causa própria.

Há que se ressaltar o fato de o capitalismo democrático apresentar duas vertentes predominantes na estrutura de dominação social. São a dominação a partir da atuação dos detentores do estoque de capital, obtido em função dos resultados alcançados pelas relações de produção, na sociedade, decorrentes da interação entre capital e trabalho, com a interveniência da função consumo, e o segundo fator observado a partir da ideologia emanada pela atuação política dos proprietários detentores do estoque financeiro de recursos.

O primeiro segmento, em função de contrapartidas dadas pela classe trabalhadora e pelos consumidores, não obstante a racionalidade instrumental característica, apresenta menor efetividade em termos de geração de resultados instáveis, resultando num sistema, cuja ideologia dominante ainda comporta-se de forma bastante conservadora e até mesmo equilibrada, mas muito distanciada de práticas autofágicas, uma vez que apresentam interesses mínimos comuns.

Na realidade, é o setor produtivo que gera emprego e renda, depende da função consumo e é o responsável pela inversão, investimentos, que ampliam a atividade econômica.

O mesmo não se pode afirmar em relação ao segundo fator, o estoque financeiro cuja racionalidade instrumental predomina nos grupos hegemônicos, que consiste na ação social dos grupos hegemônicos dos proprietários dos estoques financeiros, integrantes do mercado financeiro.

Este segmento representa a propriedade, a acumulação financeira de sucessivos resultados passados, tanto de resultados gerados pelas relações de produção como pela remuneração obtida com as aplicações financeiras que incrementam a próprio estoque financeiro.

Atualmente, por não possuírem contrapartidas e somente se constituírem em uma relação unívoca, com procedimentos unilaterais endógenos, cuja evolução somente se dá dentro do próprio ambiente financeiro, assumem uma postura, concepção, ultraconservadora, que pode resultar em retrocesso na prática das relações sociais, quando desconsideradas as relações de produção e as demais demandas sociais, gerando exacerbações voltadas para a acumulação alavancada e sem sustentação, inerente à natureza e operacionalidade do próprio mercado financeiro.

Nas economias periféricas, em desenvolvimento, as racionalidades instrumentais unívocas, unilaterais, oriundas de grupos detentores de parcelas de estoques financeiro atua de forma a maximizar interesses específicos deste segmento, impondo-se às racionalidades estabelecidas nos segmentos produtivos,

ou seja, as necessidades de acumulação se sobrepõem às relações de produção, alterando-as.

Os estoques financeiros ditam a racionalidade instrumental exacerbada, cuja relevância, em termos de atuação ideológica, consubstancia-se em um processo de afirmação da sua racionalidade, de forma contundente.

É o setor financeiro estabelecendo uma racionalidade que visa a acumulação e a atuação política, num contexto subliminar que massifica o receptor, através da veiculação diária das respectivas ideologias.

Já as economias desenvolvidas apresentam-se estruturadas com base na relevância atribuída às relações de produção, bem como sobre a função consumo e demais demandas sociais, em função da geração de empregos, cujas racionalidades assumem destaques que predominam sobre aquelas advindas do segmento financeiro representando o direcionamento do enfoque centrado no setor produtivo.

Não obstante tal estruturação, seja em função de maior participação e controle sobre atos praticados, seja em função de maior equilíbrio entre os detentores de renda e de poder político, através de restrições institucionalmente estabelecidas, observamos, anteriormente, que a racionalidade instrumental exacerbada pode atuar e criar instabilidades nas relações sociais.

Não se trata de preterição da racionalidade advinda de segmentos representantes da racionalidade advinda de segmentos representantes dos grupos hegemônicos dos proprietários do estoque financeiro, mas do fato de que há resistências à racionalidade instrumental exacerbada, unívoca, predominante, que tenta, a partir de um processo endógeno, fazer com que o estoque financeiro cresça sem transitar pelas atividades produtivas, mas apenas como fruto de uma racionalidade instrumental exacerbada que restringe a produção, a função consumo e as contrapartidas resultantes da atuação da classe trabalhadora e dos demais segmentos sociais, que inclusive podem apresentar procedimentos pautados na racionalidade substantiva, relacionada a valores, equilibrando as relações sociais estabelecidas na sociedade.

Dentro dos critérios estabelecidos para o equilíbrio das relações sociais destaca-se a atuação governamental. No entanto, quanto maior for a atuação ou quanto maior a influência da racionalidade instrumental exacerbada, maiores serão os desequilíbrios e as inconsistências verificadas na sociedade.

O atraso, em termos de indicadores sociais, propicia menor participação do cidadão, na sociedade, e ocasiona maior influência da racionalidade instrumental sobre os detentores do poder político, que passam a direcionar as Instituições de acordo com os interesses dos grupos de influência.

Finaliza-se o presente tópico com destaques à necessidade de que a atuação popular organizada ocorra com a finalidade de restringir não somente a racionalidade instrumental exacerbada, como a própria racionalidade instrumental consistente, inerente ao capitalismo, mas atue com o objetivo de fazer prevalecer a própria racionalidade substantiva, de classe, relacionada a valores, no interesse da coletividade.

Desta forma, as inconsistências estabelecidas em diante, de forma alguma consideram esgotadas as vertentes capazes de produzir novos resultados voltados para a redução da corrupção, mas apenas pretendem estimular o debate sobre a necessidade de atuação organizada capazes de influenciar os demais segmentos sociais.

5 – As Janelas da Corrupção

No presente capítulo apresentaremos situações relacionadas aos controles desenvolvidos no âmbito da Administração Pública Federal, que poderão ser caracterizadas, seja por sua omissão, ou pela ausência de legislação que restrinja a atuação de determinados segmentos, como “Janelas da Corrupção”.

O Termo Janelas da Corrupção é utilizado para caracterizar procedimentos de controles, ou a ausência dos mesmos, pouco efetivos, sobre os atos praticados pela Administração Pública Federal, capazes de ensejar desvios inerentes, dado a respectiva fragilidade, que resultem no desvio de recursos públicos para o alcance de objetivos particulares, privados.

5.1 – A Secretaria da Receita Federal e os Sinais Externos de Riqueza

Iniciamos o presente tópico dando destaque à obra de Paulo Nogueira Baptista Junior, “A Economia Como Ela É” (ed. Boitempo, 2000, pág.221/223), em função desta obra fazer menção a pronunciamento do economista Nicholas Kaldor, em conferência realizada na Fundação Getulio Vargas, em 1956, publicada na Revista Brasileira de Economia, tendo o mesmo formalizado considerações sobre o nível salarial dos servidores integrantes da estrutura de controle:

Inútil esperar uma administração tributária eficiente com base na estrutura e na escala de salários de uma burocracia comum. A eficiência de qualquer administração tributária depende da competência e da integridade do pessoal dirigente, o que só pode ser obtido a preços correspondentemente elevados.

Kaldor também faz menção às dificuldades para a estruturação de sistemas de controles eficientes:

Sem dúvida, um sistema fiscal ineficiente será sempre preferido por todos aqueles a quem o sistema adequado e eficiente possa afetar, e, como estes formam o grupo de maior influência na sociedade, surgem os mais formidáveis obstáculos políticos contra a criação de qualquer sistema eficaz de tributação.

Também foram formalizadas considerações sobre a incidência de tributos nas economias em desenvolvimento, à época, denominadas como subdesenvolvidas:

... A incidência da tributação na maioria dos países subdesenvolvidos é regressiva, muito mais regressiva (ou menos progressiva) do que a dos países desenvolvidos. Impostos indiretos, o grosso dos quais recai normalmente sobre os artigos de consumo de massa, constituem uma proporção muito maior da receita total, e muito mais da receita do imposto de renda recai sobre salários e ordenados, tributados pelo método de recolhimento na fonte, e freqüentemente com um limite de isenção muito reduzido.

Feitas tais considerações, poderemos recorrer a estudo realizado no âmbito da Secretaria da Receita Federal, durante a gestão de Osiris Lopes Filho, no período de 1993/1994, sobre as 29.518 maiores empresas do país, pelo critério de

faturamento. Os dados apurados revelaram que 54% do valor devido pelas empresas deixavam de ingressar nos cofres públicos, em função de ações judiciais, inadimplência ou sonegação.

Outro ponto merecedor de destaque diz respeito ao fato de que 50% das 530 maiores empresas, não financeiras, não recolhem imposto de renda. Da mesma forma, 42% das 66 maiores instituições financeiras nada recolhem de imposto de renda.

A pesquisa revela que, dos 460 indivíduos com patrimônios declarados, em 1994, em valores entre US\$ 19 milhões e US\$ 764 milhões, 45% destes declararam impostos inferiores a US\$ 20mil; 12% justificaram acréscimos patrimoniais substanciais com rendimentos isentos e não tributáveis; 300 destes contribuintes declararam baixíssimos rendimentos e 30 contribuintes declararam rendimentos totais inferiores a US\$ 25 mil.

Everardo Maciel revelou a produção de estimativas, realizadas em maio de 1999, durante depoimento à CPI dos Bancos no Senado, pela Secretaria de Receita Federal, com base na utilização dos dados referentes à CPMF, que 34% dos pagamentos sujeitos a tributação, potencialmente tributáveis, não eram capturados pelo sistema tributário.

Fica patente, em função destas informações, estarmos diante de um conflito distributivo da renda nacional, que afeta sobremaneira a administração tributária, e conseqüentemente à própria administração pública, quando se priva de recursos necessários a formulação das políticas públicas. Pior, evidencia a fragilidade do sistema em combater determinados grupos. Provavelmente, porque fazem parte da estrutura de poder político vigente nesta estrutura social.

Tais informações se coadunam com o contexto histórico observado no capítulo 2 do presente trabalho: a concentração de renda, gerando concentração de poder político, manipulação de política clientelista, que gera mais acumulação, dentro de um processo endógeno que fomenta mais poder e riquezas públicas para o setor privado.

Finalizamos o presente tópico apresentando informação, fruto da observação correspondente a um trabalho de campo, compatível com um processo de fiscalização, realizado em Shopping Center, quando constatamos que muitas lojas atuantes em vários destes centros comerciais, cujas estruturas de custos são elevadíssimas, se encontram inscritas no Simples, integrantes de cadeias de lojas, grupos, até mesmo inscritos como microempresas, não obstante exista vedação imposta, pela Lei Complementar Nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

O referido diploma legal veda ao optante o enquadramento no Supersimples, quando o mesmo estiver constituído como pessoa jurídica participante do capital de outra pessoa jurídica (Inciso I, § 4 , do artigo 3),ou que seja filial, sucursal, agência ou representação, no País, de pessoa jurídica com sede no exterior (Inciso II, § 4 , do artigo 3), ou, ainda, cujo capital participe outra pessoa jurídica (Inciso III, § 4 , do artigo 3).

Tal fato causa certa estranheza uma vez que as regras para inscrição, nesta modalidade de contribuição, especificam a necessidade de que o integrante não possua associação em mais de uma Empresa e que o faturamento anual não supere valores correspondentes a R\$ 240.000,00 (duzentos mil reais) para as microempresas e entre R\$ 240.000,00 a R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais) para as pequenas empresas.

Os cadastros na opção microempresa, situadas em Shoppings Centers devem ser revistos, uma vez que não há possibilidades para as lojas enquadradas nesta modalidade apresentarem faturamento até R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) dados os elevados custos de manutenção das atividades nestes centros comerciais.

Mesmo havendo certa dificuldade na coleta dos depoimentos, observamos, mesmo que de forma subjetiva, que tais empresas, com várias filiais, utilizam mecanismos artificiais para desconcentrar titularidades de propriedades, com o único objetivo de enquadrá-las, repetimos, artificialmente no SIMPLES. Tal procedimento constitui-se em sonegação de impostos e deveria ser enquadrada, como tal, pela Secretaria de Receita Federal.

Na realidade a ideologia predominante, de que os setores das pequenas e médias empresas geram o maior número de empregos, realmente corresponde à realidade.

No entanto, o apelo objetivando a adoção de procedimentos visando a desburocratização, para grandes cadeias de lojas, ramificadas por vários Shoppings, nos centros urbanos, apenas tem como objetivo a indevida inserção nesta modalidade tributária, fato que ocasiona sonegação de impostos por este segmento.

A leniência no trato dos cadastros dos contribuintes optantes desta modalidade constitui-se em procedimento classificado, em função das ideologias impostas pela racionalidade instrumental exacerbada, como um afrouxamento, uma via para as “Janelas da Corrupção”.

As relações sociais implementadas nas sociedades cujas rendas sejam concentradas e que apresentem baixo índice de desenvolvimento humano resultam na formação de um processo de emissão, pelos meios de comunicação, de ideologias de interesse de grupos dominantes, ocasionando o acasalamento de interesses escusos, com legislações que privilegiam nichos de mercado pouco fiscalizados.

Os cadastros não são avaliados criteriosamente. A ausência de fiscalização propicia a malversação de recursos, em função da sonegação fiscal que representa. É sob o manto da desburocratização que a racionalidade instrumental exacerbada atua, onde são forjados procedimentos que apenas visam a sonegação de impostos.

A desburocratização é defendida com o objetivo de estabelecer uma ausência de controles específicos. Ressalta-se que o pequeno e médio empresariado se enquadram no SIMPLES mediante declaração de faturamento. Tais procedimentos são ilícitos uma vez que procedimentos descentralizadores da propriedade, através de “laranjas”, com vários contratos “de gaveta”, promovem a volumosa sonegação de impostos daqueles que efetivamente podem pagar.

Espera-se que a Secretaria da Receita Federal venha a proceder a um levantamento de cadastro do Supersimples, com o objetivo de impedir que

ramificações de diversos grupos de lojistas, que apuram receitas brutas significativas, deixem de contribuir com suas responsabilidades legais, através da burla à atuação da administração pública, atuando em uma enorme "Janela da Corrupção", evitando que apenas os trabalhadores cujas rendas são recolhidas, nas fontes, paguem impostos neste País.

5.2 - O Banco Central do Brasil

Em relação ao Banco Central do Brasil ressalta-se a necessidade de elaboração de proposta visando o aproveitamento de seu corpo técnico em toda a estrutura de gestão da Instituição. Na realidade, os gestores do Banco Central sempre estendem o olhar para a iniciativa privada, fazendo da Instituição um trampolim para o mercado financeiro, o objetivo maior. Observa-se a predominância de uma racionalidade instrumental, dada a lógica cumulativa do setor financeiro, sobre as demais formas de avaliação econômica, próxima às necessidades dos interesses das instituições financeiras.

No Brasil, predomina a racionalidade instrumental relacionada a fins cuja origem encontra-se situada no mercado financeiro nacional.

Tal suposição decorre da constatação explícita de que a racionalidade predominante, na condução da política econômica, é engendrada no seio do mercado financeiro nacional e prioriza, através da instituição do conceito de metas de inflação, a análise superficial dos processos inflacionários, em detrimento de todas as variáveis macroeconômicas disponíveis.

Desta forma, podemos afirmar que a racionalidade instrumental estabelecida pelo Banco Central prioriza o estoque financeiro, em detrimento das relações de produção.

Aliás, esta é uma das características das economias onde o desequilíbrio das relações sociais se dá, a partir da concentração da renda nacional, através da atuação de grupos conservadores alocados no mercado financeiro.

As metas de inflação têm por objetivo criar referências para os agentes econômicos, indicadores capazes de arrefecer expectativas relacionadas à elevação

dos níveis de inflação. Atualmente, as metas são definidas pelo Conselho Monetário Nacional, em proposta estabelecida pelo Ministro da Fazenda.

A meta central estabelecida para o exercício de 2008 (Fonte: Banco Central do Brasil), corresponde a 4,5%, havendo um intervalo de tolerância equivalente a 2%, para os limites superiores e inferiores.

O mecanismo usual de controle inflacionário é a taxa Selic, que tem se elevado como medida de combate à inflação, como forma de arrefecer o consumo, que teoricamente estaria pressionando o nível geral de preços.

Em nosso entendimento, existem fatores que divergem em muito da metodologia de controle através do sistema de metas de inflação.

O primeiro fator corresponde à análise que considera a taxa de juros, praticada na ponta do sistema financeiro, para a concessão dos empréstimos, se encontra descolada da Taxa SELIC, como aquela efetivamente capaz de influenciar o consumo e arrefecer a elevação do nível geral de preços. No entanto, em virtude do referido descolamento das taxas, as variações da SELIC deixam de afetar, na mesma proporção, a variação das taxas praticadas pelo mercado na ponta final do consumo. Tal fato é grave, uma vez considerada a omissão da autoridade monetária e a resultante consolidação de ganhos por determinados segmentos, em detrimento de toda a coletividade.

Ressalta-se que a concessão de tais privilégios à segmentos financeiros, prejudica a camada mais pobre da população, caracterizando-se como a preponderância da racionalidade exacerbada, desenvolvida no mercado financeiro, sobre os interesses da coletividade. Não deve ser permitida sob pena de caracterizar uma prática que beneficia terceiros, através da máquina pública.

O segundo fator corresponde à variação do preço das commodities nas Bolsas de Mercadorias e de Futuros nos mercados internacionais, que se caracteriza, considerando a ótica nacional, como um fator exógeno traduzido em uma inflação de custos, para a economia brasileira, decorrente da demanda externa dos países emergentes, em especial, China e Índia.

A superação das taxas estabelecidas, como centro da meta, deve ser analisada com cautela, até mesmo para avaliarmos a efetiva composição desta elevação de preços. Se não houver cautela para uma análise mais detalhada, correremos o risco de observarmos elevação da taxa de juros, pelo Banco Central do Brasil, com o objetivo de combater “demandas provocadas pela China e pela Índia”...

Na realidade, no Brasil, a racionalidade instrumental predominante, difundida por segmentos do mercado financeiro, consolida a política econômica nacional. Ressalta-se que os interesses do mercado financeiro, traduzidos no “bem estar” do estoque financeiro, superam os interesses engendrados nas relações de produção, denotando a atuação de grupos integrantes deste segmento sobre as demais demandas sociais.

5.3 - A Selic, os Juros de “Mercado” das Financeiras e as Janelas da Corrupção

As taxas de juros praticadas pelas financeiras não representam apenas uma questão técnica, mas acima de tudo, correspondem à ausência de ética e à leniência com que o Banco Central fiscaliza este segmento.

Como forma de exemplificar tal situação pode-se recorrer a um exemplo que analisa a impossibilidade de um “pãozinho de padaria”, de 50 gramas, apresentar preço unitário correspondente a R\$ 200,00 (duzentos reais).

Tal elevação de preço não se revestiria apenas de um aspecto técnico, mas ético, pois se relaciona a um alimento básico e de consumo diário de toda a população.

Da mesma forma, também entendemos que um simples comprimido, uma simples aspirina, não pode alcançar preço unitário correspondente a R\$ 200,00 (duzentos reais). As consequências, se tal fato ocorresse, em termos de reação popular, seriam imprevisíveis.

A elevação do nível de preços destes produtos não se constitui apenas em um aspecto técnico, mas também ético. Da mesma forma que o preço de uma

aspirina ou o de um pãozinho de 50 gramas não pode custar R\$ 200,00 (duzentos reais), o mesmo entendimento deve se dar quando são constatadas práticas financeiras que estabelecem taxas de juros próximas e até mesmo superiores a TAXA DE 15% AO MÊS. Tal fato ocorre sob a tutela do Banco Central do Brasil. Não há argumentação para tal procedimento!

Ressalta-se que, em relação a “pãezinhos” e “aspirinas”, todos consomem tais produtos. Agora, em relação às elevadas taxas de juros praticadas pelas financeiras, apenas os segmentos mais humildes da população brasileira estão a mercê de tal falta de compostura.

Algumas financeiras, atualmente, ainda organizam grupos atuantes nos centros urbanos, com o objetivo de arrebanharem nas ruas, uma quantidade maior de incautos desesperados, as vítimas das TAXAS DE 15% ao MÊS.

Na realidade há uma leniência por parte do Banco Central do Brasil, da classe política brasileira e até mesmo da sociedade, que aceitaram pacificamente o descolamento das taxas, herança de governos passados.

Espera-se que o governo Luis Inácio Lula da Silva, através de procedimentos adotados no âmbito do Banco Central do Brasil, venha coibir práticas abusivas no estabelecimento das taxas de juros pelas financeiras.

5.4 – ONGs: Enormes “Janelas da Corrupção”

As Organizações governamentais atualmente representam uma das maiores janelas, senão a maior, da corrupção. O processo de privatização, desenvolvido ao longo da gestão de Fernando Henrique Cardoso, acabou sendo antagônico à legislação que confere às ONG's recursos públicos, para atuarem em faixa tipicamente pertencente à atividade estatal.

Esta com certeza foi uma fórmula, uma janela conscientemente estabelecida para a corrupção. Se alguém pretende locupletar-se que constitua uma ONG e seja “Amigo do Rei”. As prestações de contas destes recursos são pífiás, os controles sobre os mesmos também o são, tornando-se tal ato um elevado fator de escoamento de recursos públicos travestidos por uma falsa legalidade.

No meu entendimento, estas organizações jamais deveriam receber recursos públicos. Ressalta-se que a unidade monetária referente a tais transferências é o milhão de reais. Um absurdo inserido com o único objetivo de drenar recursos públicos para as instâncias privadas, num processo contínuo de enriquecimento ilícito.

5.5 – Cargos Comissionados, Um exército da Corrupção

Objetivando a obtenção do total de cargos comissionados e funções de confiança existentes na estrutura da Administração Pública Federal, faremos menção ao Decreto Federal 4.567, de 1º de janeiro de 2003, que apresenta dispositivos abrangendo especificações alocadas nas diversas estruturas, que permitiram a confecção do quadro 1, adiante especificado:

Quadro 1 – Estrutura de Cargos de Confiança na Administração Pública Federal

Cargos Comissionados e Funções Gratificadas	Quantidade
Cargos do Grupo Direção e Assessoramento Superior	19.824
Função Gratificada	21.413
Agências Reguladoras	2.452
Banco Central do Brasil	1.456
Funções Comissionadas Técnicas	1.500
Banco Central do Brasil	
Funções Comissionadas Técnicas	8.703
Demais Órgãos e Entidades	
Total de Cargos Comissionados e de Funções Gratificadas	55.348

Fonte: Decreto Federal Nº 4567, de 1º de janeiro de 2003.

Pode-se observar que o Quadro 1, anteriormente especificado, permite identificar a totalidade de cargos comissionados e de funções gratificadas. A Administração Pública Federal possui um total de 55.348 cargos de confiança. Mesmo considerando que parcela destes cargos são destinadas aos funcionários de carreiras do setor público, principalmente em relação aos cargos pertinentes às

Funções Comissionadas Técnicas do Banco Central, das Agências Reguladoras, além das Funções Comissionadas Técnicas dos Demais Órgãos e Entidades que apresentem atividade típica do Estado, ainda sobram exércitos de agraciados sem vínculo e com questionável formação acadêmica e pouca experiência profissional, capazes de acarretar baixa operacionalidade do setor público e elevadas expectativas voltadas para a corrupção.

Mesmo que todos os 12.655 cargos pertencentes aos Órgãos e Entidades, anteriormente mencionados, o que a nosso ver não corresponde à realidade, ainda restariam um total de 46.693 ($55.348 - 12.655 = 46.693$) cargos disponíveis para as barganhas políticas governamentais. A gratidão advinda da posse destes profissionais acaba ocasionando desvios de atividades, que muitas vezes passam a atuar no sentido dado pelo responsável por tais indicações.

Tais números de comissionados se constituem no principal fator determinante das Janelas da Corrupção. Ressaltamos, mais uma vez, que estes cargos são ocupados por intermédio de indicações políticas, de pessoas com questionável formação profissional e baixa experiência. Nem mesmo sabe-se, ao certo, a procedência do indicado, se o mesmo encontra-se sofrendo qualquer tipo de ação, seja no âmbito administrativo ou judicial. Torna-se necessária a despolitização do setor público nacional e, mesmo com tal medida,

O cidadão que deseja ingressar no serviço público deverá realizar concurso público para acessar cargo constante da estrutura da administração pública federal.

O mesmo não se pode afirmar em relação aos ocupantes dos cargos comissionados. Não há exigências acerca da efetiva comprovação da capacitação profissional não sendo solicitada qualquer comprovação de experiência, para o exercício da função a que foi indicado.

Desta forma, o poder político passa a contar, em função da indicação política, com números próximos de 50.000 cargos comissionados, com elementos que não possuem maiores vínculos com a Administração Pública Federal.

Na realidade, constata-se a total ausência de critérios para a ocupação destes cargos comissionados.

Deve-se ressaltar que administrar significa planejar, posteriormente executar o que foi planejado, apurar os resultados alcançados, avaliar a existência de desvios, se houver, e reavaliar a necessidade de adoção de novas medidas visando a respectiva correção dos fatores levantados.

No entanto, como pode a Administração Pública atuar neste sentido se não há qualquer tipo de exigência para os ocupantes destes cargos comissionados? Como é possível a legislação exigir concurso do seu corpo funcional e ser omissa em relação à qualificação dos seus gestores?

Estes são fatores que não podem deixar de ser abordados por qualquer análise fidedigna relacionada à Administração Pública.

Além da falta de qualidade, e até mesmo da falta de experiência, pode-se configurar a ausência de vínculo com a Instituição Pública como um dos principais fatores determinantes da corrupção.

Até mesmo a transitoriedade da função exercida, pode acarretar a necessidade de formalização de “um pé de meia” com o objetivo de obtenção da propalada independência financeira. Ressalta-se, ainda, que muitas vezes as práticas são adotadas sob o contexto da arrecadação de recursos para as campanhas políticas.

Este inclusive é um dos motivos que nos leva à defesa do financiamento público de campanha política, evitar que 50 mil guerreiros da corrupção, cuja capacitação técnica, experiência profissional e até mesmo a procedência, além da consciência sobre a transitoriedade do cargo que ocupa, pode levá-las a proceder de forma ilícita.

Desta forma, além da necessidade de capacitação profissional para os gestores públicos, especificadas criteriosamente, ressalta-se, também, a necessidade de ampliar a participação do servidor público na gestão da administração pública, objetivando o fortalecimento dos controles capazes de

minimizar o impacto causado pela ausência de compromisso do pessoal extra-quadro, promovendo o respectivo combate à corrupção.

Considerando o expressivo número de cargos de confiança, correspondentes a 55 mil cargos, entendemos que a cátedra vinculada à análise dos quadros, que integram a Administração Pública Federal, deva sempre se manifestar a respeito, com o intuito de contestar esta volumosa quantidade de comissionados, extra-quadro, e que a mesma seja reduzida, com o produto desta redução se revertendo em benefício do servidor público federal.

5.6 – A Lei de Transparência Moral

Tal fato nos leva à formulação dos seguintes questionamentos: Quais seriam, então, os mecanismos determinantes da corrupção? Por que falham os mecanismos de controle? Que medidas podem ser adotadas, com o objetivo de fortalecimento de controles pela Administração Pública Federal, visando o efetivo combate à corrupção?

No capítulo 3 realizamos alguns questionamentos sobre os mecanismos determinantes da corrupção, as razões das falhas dos controles sobre os mesmos e em relação a que medidas podem ser adotadas, com o objetivo de fortalecimento de controles pela Administração Pública Federal.

Na realidade, a dificuldade da Administração Pública de fiscalizar as atividades implementadas no seu âmbito, decorre do fato de que o poder político sobrepõe-se aos atos praticados pela Administração, restringindo sua atuação.

Considerando tal dificuldade, passamos a sugerir um maior monitoramento sobre todas as funções exercidas no âmbito do setor público, ou seja, para o exercício das funções públicas não haverá sigilos fiscais, telefônicos e bancários, sendo que estes dados deverão ficar sob a tutela do Ministério Público Federal.

Tal medida, em nosso entendimento, aliada à maior participação do servidor público na gestão pública federal, deverá reduzir os níveis de corrupção em nosso país.

6 – Conclusão

Observa-se, ao longo do presente trabalho, que o contexto histórico exposto, no capítulo 2 do presente trabalho, que se refere ao processo de colonização no Brasil, exerceu forte influência no processo de concentração da renda nacional, uma vez que ocorrera de cima para baixo, com a oferta das capitanias hereditárias pela Coroa Portuguesa, como forma de ocupação das terras descobertas.

A concessão de grandes extensões de terra prossegue com as doações das sesmarias, também caracterizada por grande extensão de terra ofertada pelos titulares das Capitanias Hereditárias.

Este modelo gerou distorções na distribuição de renda e, conseqüentemente, de poder na colônia portuguesa, tendo resultado na estruturação de um modelo clientelista, que alijou a participação popular das questões relacionadas à colônia e promoveu um modelo concentrador da renda nacional.

Ressalta-se que os colonos não foram providos dos direitos básicos fundamentais, como o acesso à educação. A continuidade deste processo resultou na constatação dos dados, conforme observado pelos dados referentes ao censo de 1920, quando apenas 20% da população eram alfabetizadas.

Não obstante o fato de, no Estado Novo, ter ocorrido a inserção política da classe trabalhadora no contexto social, conferindo-lhes, inclusive, direitos sociais e trabalhistas, tais avanços, em termos de participação popular, foram truncados pelo golpe militar de 1964, que impediu a consolidação das relações políticas e sociais, naquele período.

Posteriormente, ao longo da gestão militar, constatamos uma série de procedimentos ditatoriais, como o impedimento do Congresso Nacional de legislar sobre matéria financeira, a criação da conta movimento do Banco do Brasil atuando

ao largo do Orçamento Geral da União, provocando ausência de controles favoráveis à corrupção.

Dando um corte no contexto histórico sobre a evolução dos controles implementados pela administração pública, chega-se ao estabelecimento de análise sobre o momento conjuntural relacionado aos problemas para exercer controles nas sociedades norte – americana e brasileira.

Observamos que o contexto, sob o qual se desenvolvem as políticas públicas, é dado pela predominância da racionalidade instrumental, difundida pelos mercados financeiros, que considera como prioritária a política destinada à elevação do estoque financeiro, em detrimento dos fatores de produção da economia. Tal ideologia bombardeia, continuamente, os meios comunicação, com o objetivo de formar opinião e propiciar a manutenção desta racionalidade.

Há que se ressaltar, para a própria estabilidade do sistema capitalista, que as sociedades capitalistas, democráticas, devem se submeter à regulação estatal, através da estruturação de uma administração pública eficiente, como forma de se evitar a tentativa de alcance de metas inconsistentes, alavancadas, sem sustentação, capazes de gerar desequilíbrios no sistema.

Mesmo com a exposição de pequena parcela da extensa legislação, pode-se observar a intensidade do nível de detalhamento dos dispositivos constantes destes diplomas legais que, mesmo assim, é incapaz de arrefecer o nível de corrupção existente na sociedade brasileira.

Tal fato ensejou a formulação dos seguintes questionamentos:

Quais seriam, então, os mecanismos determinantes da corrupção?

Por que falham os mecanismos de controle?

Que medidas podem ser adotadas, com o objetivo de fortalecimento de controles pela Administração Pública Federal, visando o efetivo combate à corrupção?

Um fator merecedor de destaque para a obtenção de respostas para tais questionamentos relaciona-se à predominância do poder político sobre as demais relações sociais da sociedade brasileira. Tal fato decorre da ausência de participação popular que, em nosso entendimento, decorre do baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, da sociedade brasileira.

Passamos por momentos intensos de descrédito em relação aos políticos. Quando há pressão social, neste ponto incluindo-se a repercussão na mídia, a estrutura de poder político passa a atuar de forma mais célere, objetivando dar resposta às demandas sociais.

A ação do administrador público, como instrumental que é, depende das diretrizes traçadas pela organização política. Assim, por introdução, devemos aduzir que os princípios e métodos de formulação de políticas públicas, compulsoriamente pelo poder do administrador e por sua competência legal e técnica, dependem de fatores políticos.

Na medida em que o bom andamento da agenda pública permita, a priori, discussão sobre temas relevantes e sobre a necessidade de maior participação do servidor público na formalização das políticas públicas, poderá ocorrer maior atuação dos servidores públicos, com o objetivo de que passem assumir maior posicionamento na estrutura da administração pública, posteriormente à redução ou redirecionamento dos cargos comissionados, estabelecido por Lei, para as carreiras da administração pública.

Desta forma, também podemos evitar, através da consciência de classe, a crescente instrumentalização do serviço público, como forma de reverter o contexto que favorece a inércia administrativa e favorece a atuação da racionalidade instrumental exacerbada, que apenas cuida dos interesses privados de grupos hegemônicos.

Também deve ser ressaltado o fato de que independentemente de o cidadão já participar do controle administrativo através da delegação de competência, estabelecido a partir do processo eleitoral, concedida por meio da representatividade política, surgiram instrumentos, a partir de 1988, que permitem a fiscalização direta da gestão pública, através de um processo participativo de toda a

sociedade organizada, constituindo em um efetivo Controle Social, definido como a forma de cobrança, fiscalização, pela população, sobre as atividades desenvolvidas pelos gestores da Administração Pública.

Um exemplo de Controle Social está relacionado ao Orçamento Participativo. A população organizada passa a estabelecer as prioridades para formulação das políticas públicas, definindo quais projetos deverão ser desenvolvidos e a magnitude dos recursos a serem aplicados.

Ressaltamos, mais uma vez, que o orçamento público é um instrumental de planejamento. O orçamento-programa, com seus desdobramentos ao nível de projetos e atividades, permite que tipo de gasto público deverá se constituir como prioritário.

É uma questão filosófica, a transparência e a parceria entre estado e sociedade concede à administração pública maior celeridade na execução dos programas de trabalho, aumentando, através da avaliação e fiscalização, a eficiência e eficácia dos mesmos. No entanto, mais uma vez, ressaltamos o poder político como um fator que entrava a gestão administrativa.

Podemos pressupor, então, que o orçamento participativo deve ser precedido da descentralização administrativa e da participação dos diversos seguimentos da sociedade.

A educação é um dos fatores determinantes da formação da consciência e, por conseguinte, da consolidação da cidadania e do controle social. Para dar um corte nesta situação deveríamos priorizar a realização de investimentos na área educacional, priorizando a educação em horário integral, de forma a suprir deficiências decorrentes da estrutura sócio – econômica nacional, capazes de elevar o nível de participação democrática, nas questões sociais.

São estas ponderações que nos levam a considerar o Orçamento Participativo de fundamental importância para evitar o desvirtuamento que por ventura possa vir a ocorrer, tanto na definição das prioridades a serem consideradas na fase de elaboração do orçamento, quanto pelas mudanças na casa legislativa. É

importante o acompanhamento de todo o ciclo orçamentário, desde a construção do projeto orçamentário até a fase de execução financeira.

Tais procedimentos visam a redução das distâncias entre a sociedade civil e o processo formulador de políticas públicas, promovendo ampla discussão a respeito do combate à corrupção, quando não haveria sigilos bancário, fiscal e telefônico para aqueles que exercem a função pública.

Como ponto de partida, destacamos a necessidade de proposta de emenda constitucional que estabeleça a Lei de Transparência Moral – LTM, cuja respectiva edição deverá tratar da disponibilidade das informações referentes aos sigilos bancário, telefônico e fiscal como condição básica para o exercício de qualquer função pública.

Os elos seriam todos os seguimentos sociais interessados na transparência e na moralidade no trato da coisa pública. Para este tipo de situação gostaríamos de sugerir a mobilização social objetivando o aprofundamento de duas questões:

1ª) restringir sobremaneira o quantitativo de cargos comissionados para aqueles que não detenham vínculo com a administração Pública Federal.

2ª) A Lei de Transparência Moral – LTM, desenvolvida pela via societal, como proposta que resulte na reformulação da Constituição Federal, objetivando a obtenção de maior transparência sobre aqueles que exercem funções públicas: não havendo, para estes, sigilo fiscal, telefônico e bancário.

Gostaríamos de também sugerir que a responsabilidade por tais informações deva ficar subordinada aos Ministérios Público Federal e Estadual, uma vez que os Tribunais de Contas já se encontram assoberbados com o exercício da missão constitucional.

Este seria um dos principais fatores de combate às “Janelas da Corrupção”, que permitiriam a consolidação da racionalidade substantiva, voltada para valores, no âmbito da sociedade brasileira, com vistas a obtenção de um mundo melhor. Somente com um corte drástico na corrupção é que poderemos equilibrar as relações sociais.

Tal medida deverá ser implementada por intermédio de projeto de iniciativa popular, que poderá representar o nascimento de um efetivo Controle Social. Ressalta-se que, atualmente no Brasil, 45 milhões de pessoas vivem na linha da pobreza ou abaixo dela, na miséria. Não há razões para que as propostas sugeridas, no presente trabalho, deixem de ser concretizadas pela sociedade organizada.

Finaliza-se o presente trabalho com destaques, para a atuação de grupos hegemônicos ao longo do processo histórico de consolidação das relações sociais, que sempre se deram a partir do processo de colonização e que se estende aos dias atuais.

Os interesses das classes hegemônicas, detentoras de parcela considerável da renda nacional permanecem atuantes, mesmo que camuflados por linguagem subliminar, através da propaganda, do marketing e da deturpação estabelecida pelas Agências Internacionais de Notícias.

Na democracia, os grupos dominantes, as classes dominantes, atuam no sentido de fazer com que os demais se constituam em seguidores das ideologias que emanam da própria dominação, num tipo de raciocínio tal como

“Eles são muitos, somente serão controlados se pensarem na forma dos nossos interesses”.

A partir deste ponto a luta por direitos poderá ser classificada como baderna, os que não têm diversas vezes serão expostos como ameaças àqueles que apenas vivem do seu trabalho.

Os interesses econômicos acarretam tempos em que nações são preteridas, discriminadas pelas diferenças com embargos econômicos, isoladas da comunidade internacional, o caso de Cuba, ao passo que outras nações se tornam as principais parceiras comerciais do planeta, é o caso da China.

As pessoas nunca estiveram tão próximas, umas das outras, empilhadas nos grandes centros urbanos. Não obstante, cada vez mais se encontram indiferentes à vida, na coletividade.

A ausência de investimentos em educação é um processo histórico. A superficialidade no trato da essência da vida é um fator de dominação. Toda morte é triste, mas a pior delas é a morte social, pois se inicia com o nascimento do não cidadão e perpetua-se com a ausência de qualquer tipo de expectativa saudável, cidadã.

Os agraciados com maiores recursos não conseguem avaliar que a situação degradante de extenso segmento social acaba retornando sob a forma de balas perdidas, seqüestros relâmpagos, roubos, furtos e outras formas de crimes. Se não fazamos por justiça social cristã, que ao menos atuem com o objetivo de minimização dos retornos que a miséria propicia.

Somente a Democracia Participativa poderá permitir o desenvolvimento das prioridades sociais. No entanto, grupos que se encontram no poder apenas discutem possibilidades de retorno das taxas obtidas com a corrupção. Há que se ter a necessidade de promover controles prévios efetivos.

Uma das propostas, se não a principal, resume-se na disponibilização de os sigilos fiscais, telefônicos e bancários permanecerem acautelados nos Ministérios Públicos. Todos aqueles que não devem, concordam com tais medidas. Há que se promover emenda constitucional para alcançar tal objetivo.

No campo econômico pode-se acrescentar que a Teoria Econômica foi reduzida a um nível elementar, bastante superficial, a uma simples “regra de três”. A elevação da inflação pressupõe o concomitante incremento das taxas de juros, independentemente da natureza do processo inflacionário.

Da mesma forma, o avanço da oferta de crédito pelo setor bancário, traduzido na diminuição da margem mediante a elevação do giro das operações, tem uma capacidade dada para sua efetivação. Há um limite para o endividamento, que inclusive pode ser responsável pelos ciclos econômicos da economia capitalista, fato que deveria resultar em maior cautela na elevação das taxas de juros.

Os ciclos econômicos positivos devem ser aproveitados para se crescer a um ritmo maior. No entanto, a elevação das taxas de juros estimula

mecanismos que restringem a formalização de investimentos, acarretando maiores perdas para a sociedade.

Os defensores das atuais práticas fazem menção ao grau de investimento alcançado pelas Agências Internacionais de Certificação de Riscos. Tais Agências são as mesmas que não conseguiram prever qualquer risco, para a economia norte-americana, com a prática dos derivativos lastreados em "hipotecas de alto risco".

É o mundo louco que isola Cuba do cenário internacional e atua como fiel consumidor da produção chinesa. É a racionalidade instrumental exacerbada ao maior nível de inconsistência, que somente poderá ser combatida a partir do aprofundamento de questões capazes de evidenciar deveres, direitos e ideologias advindas dos grupos hegemônicos.

No entanto, ressalta-se que o passado histórico representa a versão dos grupos dominantes. Nas grandes guerras as versões que perduram são aquelas concedidas pelos vencedores. A atuação política, na democracia participativa, é o caminho a ser trilhado com o objetivo de reversão da racionalidade instrumental exacerbada, imposta por grupos acostumados a uma relação social unívoca.

Referências Bibliográficas:

- [1] Aquino, Rubim Santos Leão de ... [et. al.]

História das sociedades: das sociedades modernas às sociedades atuais/ Rubim Santos Leão de Aquino... [et. al.] (organizadores), 40ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2001.
- [2] Biderman, Ciro e Arvate, Paulo... [et. al.]

Economia do Setor Público no Brasil / Ciro Biderman e Paulo Arvate (organizadores) 2ª ed – Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- [3] Linhares, Maria Yeda ... [et. al.]

História Geral do Brasil /Maria Yeda Linhares... [et. al.] (organizadora) – 9ª ed. rev. – Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.
- [4] Alvitzer, Leonardo e Anastásia, Fátma

Reforma política do Brasil / Leonardo Alvitzer, Fátma Anastasia (organizadores) – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- [5] Avelar, Lúcia e Cintra, Antonio Octavio (organizadores)

Sistema Político Brasileiro / Lúcia Avelar, Antônio Octavio Cintra (organizadores) – Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.
- [6] Batista Jr., Paulo Nogueira

A Economia como ela é... / PAulo Nogueira Batista Jr. – São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.
- [7] Bueno, Eduardo

A coroa, a cruz e a espada/ Eduardo Bueno – Rio de Janeiro: Objetiva, 2006.

[8] Bueno, Eduardo

Capitães do Brasil: a saga dos primeiros colonizadores / Eduardo Bueno – 2ª ed. - Rio de Janeiro: Objetiva, 2006.

[9] Camargo, Silvio César

Modernidade e dominação: Theodor Adorno e a teoria social contemporânea / Silvio César Camargo – São Paulo: Annablume Ed; Fapesp, 2006.

[10] Castro, Josué de, 1908-1973

Geografia da fome / Josué de Castro – 6ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

[11] Di Pietro, Maria Silvia Zanela

Direito Administrativo / Maria Sílvia Zanella Di Pietro – 12ª ed. – Rio de Janeiro: Atlas S.A; 2000.

[12] Faoro, Raymundo

Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro / Raymundo Faoro - 3ª ed. rev. – São Paulo: Globo, 2001.

[13] Fernandes, Florestan

Sociedade de Classes e subdesenvolvimento / Florestan Fernandes: apresentação de Paul Singer – 5ª ed. rev. – São Paulo: Globo, 2008.

[14] Forbes, D.K.

Uma visão crítica da geografia do subdesenvolvimento / D.K. Forbes – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

[15] Fortuna, Eduardo

Mercado Financeiro: produtos e serviços / Eduardo Fortuna -13ª ed. – Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1999.

[16] Fraga, Valderez Ferreira

Gestão pela formação humana: uma abordagem fenomenológica /
Valderez Ferreira Fraga – Rio de Janeiro, Impetus, 2003.

[17] Giambiagi, Fabio

Finanças públicas: teoria e prática no Brasil / Fabio Giambiagi, Ana
Cláudia Duarte de Além – Rio de Janeiro: Campus, 1999.

[18] Habermas, Juergem

A crise de legitimação do capitalismo tardio / Juergem Habermas;
tradução de Vamireh Chacon – Rio de Janeiro: Edições Tempo
Brasileiro, 2002.

[19] Huberman, Leo

História da riqueza do homem / Leo Huberman – traduzido da 3ª ed. por
Monthy Review Press – Nova York, EUA: LTC Livros Técnicos e
Científicos, 1959.

[20] Huberman, Leo

História da riqueza dos EUA (nós, o povo) / Leo Huberman – 2ª ed. –
São Paulo: Brasiliense, 1978.

[21] Kumar, Krishan

Da sociedade pós-industrial à sociedade pós-moderna: novas teorias
sobre o mundo contemporâneo / Krishan Kumar: tradução Ruy
Jungman – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

[22] Morin, Edgar

Os sete saberes necessários à educação do futuro / Edgar Morin;
tradução Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya – 11ª ed. –
São Paulo: Cortez; UNESCO, 2006.

- [23] Nogueira, Marco Aurélio

As possibilidades da política: idéias para reforma democrática do Estado / Marco Aurélio Nogueira – São Paulo: Paz e Terra, 1998.

- [24] Nunes, Edson

A gramática política do Brasil; clientelismo e insulamento burocrático / Edson Nunes: prefácio Luiz Carlos Bresser Pereira – 3ª ed. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar. ENAP, 2003.

- [25] Paula, Ana Paula Paes de

Por uma nova gestão pública / Ana Paula Paes de Paula – Rio de Janeiro: FGV, 2005.

- [26] Rezende, Flávio da Cunha

Por que falham as reformas administrativas? / Flávio da Cunha Rezende – Rio de Janeiro: FGV, 2004.

- [27] Ribeiro, Antonio Silva Magalhães

Corrupção e controle na administração pública brasileira / Antonio Silva Magalhães Ribeiro - São Paulo: Atlas, 2004.

- [28] Ribeiro, Nelson de Figueiredo

Caminhada de esperança da reforma agrária / Nelson de Figueiredo Ribeiro: colaboração Mário Ramos Ribeiro – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

- [29] Silva, Marcos Fernandes Gonçalves da

A Política da Corrupção no Brasil / Marcos Fernandes Gonçalves da Silva; coordenação Benjamin Abdala Junior, Isabel Maria M. Alexandre – São Paulo: SENAC São Paulo, 2001.

- [30] Sodré, Nelson Werneck, 1911-1999

Formação Histórica do Brasil / Nelson Werneck Sodré: prefácio Emir Sader – 14^a ed. – Rio de Janeiro: Graphia, 2002.

- [31] Tenório, Fernando Guilherme

Flexibilização organizacional: aplicação de um modelo de produtividade total / Fernando Guilherme Tenório e Jorge N. Palmeira – Rio de Janeiro: FGV: Eletronorte, 2002.

- [32] Tenório, Fernando Guilherme

Tem Razão a Administração? Ensaio de teoria organizacional / Fernando Guilherme Tenório – 2^a ed. – Ijuí, 2004.

- [33] Weber, Max, 1864-1920

Economia e Sociedade, Volume 1: fundamentos da sociedade compreensiva / Max Weber: tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn – Brasília, DF: Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

- [34] Weber, Max, 1864-1920

Economia e Sociedade, Volume 2: fundamentos da sociedade compreensiva / Max Weber: tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn – Brasília, DF: Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

- [35] Wiggershaus, Rolf

A escola de Frankfurt: história, desenvolvimento teórico, significação política / Rolf Wiggershaus: tradução do alemão, Lilyane Deroche-Gurgel; tradução do francês, Vera de Azambuja Harvey; revisão técnica, Jorge Coelho Soares – Rio de Janeiro: DIFEL, 2002.

[35] WWW.bancomundial.org.br

Dados obtidos através de consultas ao Endereço Eletrônico do Banco Mundial, na Internet.

[36] WWW.pnud.org.br

Dados obtidos através de consultas ao Endereço Eletrônico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, na Internet.

[37] WWW.FIPE.org.br

Penin, Guilherme e Ferreira, Tiago Toledo, Fipe – Instituto de Pesquisas Econômicas.

[38] WWW.folha.com.br

[39] portalexame.abril.com.br