

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 06 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01 - JAN/JUN 2021

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

**Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil**

**Rio de
Janeiro, 2021.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piripiri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

O ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O *PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ART. 37 OF THE FEDERAL CONSTITUTION AND THE PRINCIPLE OF PUBLICITY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Maria Garcia¹

Data da Submissão: 15/01/2021

Data da Aprovação: 23/02/2021

RESUMO: Trata-se de analisar as críticas constantes às despesas com “propaganda de governo” e o exame das distinções determinadas no art. 37, § 1º da Constituição.

PALAVRAS-CHAVE: Publicidade. Propaganda. Governo. Custos

ABSTRACT: On pretend analyze the constant the critiques to government’s costs and the examination of art. 37, § 1º distinctions.

KEY WORDS: Publicity. Propaganda. Government. Costs.

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 inovou, no art. 37, impondo à Administração Pública, a observância de princípios básicos: “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, dentre os quais destacamos a *publicidade*, citando Celso Bastos²: “As Constituições anteriores não cuidaram desse tema. Não havia, pois, uma proibição constitucional que impedisse a realização, sob o falso manto de uma publicidade necessária para atos, programas, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos, de uma verdadeira promoção pessoal das autoridades componentes do governo, Verbas enormes eram gastas com tal sorte de publicidade indevida”.

Todavia, como se pretende demonstrar, as disposições constitucionais a respeito não têm

¹ Professora Associada Livre-Docente - PUC /SP. Procuradora do Estado. Ex-Assistente Jurídico da Reitoria da USP. Professora de Direito Constitucional, Educacional, Biodireito/Bioética, Previdenciário e Psicologia Jurídica. Membro do Comitê de Bioética/HCFMUSP e HCOR. Diretora Geral do IBDC. Membro do Instituto dos Advogados de São Paulo/IASP, da Academia Paulista de Letras Jurídicas (Cadeira Enrico T. Liebman) e do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO.

² Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva Martins, “Comentários à Constituição do Brasil”, Saraiva, São Paulo, 1992, pp. 158-159

sido atendidas na sua amplitude e, conforme adverte o mesmo autor, “os atos assim viciados são passíveis de ataques por Ação Popular, visto que são lesivos e inconstitucionais” e aqui entra a questão da cidadania e a educação para o seu exercício.

1. ALCANCE DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Conforme assinalado em estudo anterior³, da inserção constitucional da *publicidade* governamental a necessidade de informar o cidadão, como uma forma de prestação de contas governamental; portanto, atendimento ao princípio da *cidadania*, fundamento do Estado (art. 1º, II), propiciando ao cidadão participar do governo via ação popular, conforme art. 5º, LXXIII:

“Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Assinale-se o que dispõe o § 1º do art. 37:

“A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

Comenta, a respeito, Azor L. da Silva Junior⁴:

“Publicidade, do latim *publicus*, relativo ao povo, contração do adjetivo *populicus*, significa a comunicação de idéias e juízos, ou fato; distingue-se da propaganda pois nessa há um objetivo de persuasão do receptor. Note-se que o dispositivo fala em publicidade e não em propaganda. Propaganda, assim definida pela Lei n. 4.680/65, é qualquer forma remunerada de difusão de *ideias*, mercadorias ou serviços por parte de um anunciante identificado. Dentro do escopo de impessoalidade que deve mover os agentes públicos, administradores da *res publica* (coisa pública), não se admite principiologicamente o chamado *marketing pessoal*. Nesse tom, o dispositivo

³ “Recursos públicos e publicidade governamental: a disfuncionalidade do § 1º do art. 37 da Constituição”, in Revista de Direito Constitucional e Internacional n. 81/2012, pp. 273 e segs., Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo.

⁴ In “Constituição Federal Interpretada”, Org. Costa Machado, Coord. Anna Cândida da Cunha Ferraz, Manole, São Paulo, 2012, p. 275

abomina a publicidade pessoal dos administradores, e mesmo dos órgãos, e admite, tão somente aquela de caráter educativo, informativo ou de orientação social”.

Pode-se concluir, nessa conformidade, que os princípios estabelecidos no art. 37 encontram-se interligados formando um todo componente da atuação da Administração Pública, assim definida⁵:

“A palavra *administração*, em seu sentido vulgar, encerra a ideia de gestão de negócios; no campo técnico-jurídico, usualmente empregada como substantivo próprio, refere-se à Administração Pública. Assim posto, surgem os critérios subjetivo ou orgânico – e objetivo ou material – para definir administração pública.

Pelo critério subjetivo, define-se Administração, ou Administração Pública, como o conjunto de órgãos estatais encarregados de realizar os interesses públicos.

Na verdade, unindo-se os dois critérios, o subjetivo e o objetivo, teremos que, Administração Pública é a atividade desenvolvida pelo Estado, direta ou indiretamente, por seus órgãos ou por pessoas jurídicas de direito privado, voltadas à gestão dos serviços públicos ou de utilidade pública”.

Fixados esses pressupostos básicos, voltamo-nos à pessoa do Estado e ao interesse público.

2. A FINALIDADE DO ESTADO

Desde logo, examinar o conceito de Estado e neste ponto, o ensino de Dalmo Dallari⁶ “*como a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território*” — sendo o *bem comum* “entendido este como o conceituou o Papa João XXIII, ou seja, o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”.

Como se verifica, portanto, a finalidade de existir o Estado, é a realização do bem comum – na Constituição de 1988, art. 193: “A ordem social tem (...) como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. Bem-estar/Bem comum equivalem-se no que se mostra fundamental, “a personalidade humana”, o ser-humano na sua integridade físico-psíquica.

⁵ Antonio S. P. Mercier/Azor L. da Silva Jr., op. cit., pp. 249-250

⁶ Dalmo de Abreu Dallari, “Elementos de Teoria Geral do Estado”, Saraiva, São Paulo, 2012, p. 122, 112

Edith Stein⁷ cita Jellinék quando reprova àqueles “que afirmam a criação natural do direito e do Estado” de negligenciar o “fato fundamental de que nenhuma instituição pode nascer sem uma vontade humana visando um objetivo”.

Cassirer⁸ cita Maquiavel e a nova concepção de Estado: “com Maquiavel ficamos na ante-câmara do mundo moderno. O fim desejado foi alcançado: o Estado ganhou autonomia completa. “Contudo”, ressalta, “esse resultado foi obtido por elevado preço. O Estado é completamente independente; mas ao mesmo tempo está completamente isolado. A lâmina afiada do pensamento de Maquiavel cortou os laços pelos quais nas gerações passadas o Estado estava ligado ao todo orgânico da existência humana. O mundo político perdeu a ligação não somente com a religião e com a metafísica, mas também com todas as restantes formas de vida ética e cultural do homem. Permanece só – num espaço vazio.

“Redesenhando o Estado” é o tema de Bernardo Kliksberg⁹ que refere:

“O encontro do Estado com o novo paradigma gerencial parece ser uma das grandes diretivas para “reinventar o governo”. Este “encontro” não deve produzir -se neutralmente senão no marco de como o novo paradigma desde o Estado a serviço dos papéis que ele mesmo deveria cumprir nos diversos contextos nacionais. Papéis ligados, como vimos, à competitividade, o desenvolvimento, a democratização, a equidade, o fortalecimento da sociedade civil e a participação”.

Eugênio Bucci relata, na Apresentação de sua obra “Estado de Narciso”¹⁰:

“A comunicação pública no Brasil não vai bem (...) Além das emissoras ditas públicas, há o festim bilionário da propaganda de governo (federal, estaduais e municipais), o instrumento preferido dos políticos para fazer a promoção de seus interesses partidários sem o menor disfarce: A publicidade oficial veio se transformando, de duas décadas para cá, numa nova e abundante fonte de recursos que comparece diariamente ao caixa dos mais diversos órgãos de comunicação social, sejam as redes nacionais de televisão, sejam pequenos jornais do interior. Para benefício de quem? Do cidadão? De modo algum”.

(...) Que o Estado brasileiro se comunica bastante com a sociedade, ninguém desconhece. Os poderes da República – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário –

⁷ “De L’Etat”, Cerf, 1989, p. 115. Tradução livre.

⁸ Ernst Cassirer, “O mito do Estado”, Zahar, Rio de Janeiro, 1976, p. 157

⁹ “El rediseño del Estado”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 31. Tradução livre

¹⁰ “O Estado de Narciso. A comunicação pública a serviço da vaidade particular”. Companhia das Letras, São Paulo, 2015

têm emissoras próprias de rádio e televisão e não apenas no âmbito federal.

(...)

É o Estado emissor: proclama, anuncia e emite as mensagens. Quanto a ouvir, escutar, receber reclamações da sociedade, nada feito”.

(...)

E conclui:

“A meta desse armamento poderoso é dominar a opinião do público. Ela trabalha contra o espírito crítico do cidadão, e, conseqüentemente, contra o melhor sentido desse adjetivo feminino, *pública*. Trabalha para dirigir o pensamento social e para inibir a independência conceitual do indivíduo. Não presta contas ao interesse público e não atende o direito de informação da sociedade”.

Se a finalidade do Estado é o Bem Comum, a realização dessa finalidade implica a gestão dos recursos estatais de modo que esse fim se concretize mediante ações, obras, serviços, mostrando resultados.

3. PUBLICIDADE E IMPESSOALIDADE

Resultados da ação governamental no sentido de realizar os fins do Estado, do governo – e não das pessoas que representam o governo e nem de partidos políticos (embora, evidentemente, pessoas e partidos políticos venham a ser conhecidos pela sua gestão da *res publica*)

A gestão dos recursos estatais envolve as ciências da Administração, Economia, Direito e Política e suas abrangências.

Um aspecto da questão vem noticiado por Editorial da Folha de S. Paulo, de 5/maio/2019:

“A EBC continua

A Empresa Brasil de Comunicação (EBC) conta neste ano com orçamento de R\$ 600 milhões para sustentar um conglomerado formado, por uma agência, emissoras de rádio e canais de televisão.

A estatal foi criada em 2007 por medida provisória (...) com a missão de incorporar a estrutura de comunicação estatal já existente e liderar o chamado Sistema Público de Comunicação.

(...) O Decreto 9.660 que passou a vincular a empresa à Secretaria de Governo (...) a EBC passou por alguns ajustes de governança. Manteve-se, não obstante, inexpressiva e desnecessária como sempre foi e continua a ser – agora sob nova direção”.

O Decreto n. 10.395, de 10-6-2020 coloca a Empresa Brasil de Comunicação — EBC no Ministério das Comunicações.

O que se constata, ademais, nesse tema, é a confusão entre *publicidade* e *propaganda*, de sentido diverso, como visto: informação/anúncio persuasivo de ideias, mercadorias ou serviços por parte de determinado anunciante, como se pode verificar:

“COMUNICAÇÃO FALHA”

A Secom (Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República) lançou neste início de ano edital para contratar as agências de propaganda que administrarão a maior conta de publicidade da Esplanada dos Ministérios. O cobiçado contrato de R\$ 208 milhões, por 12 meses(...).

Teorias conspiratórias de lado, milhões de reais em dinheiro público são gastos, com propaganda e comunicação oficial. E o resultado? O governo comunica-se mal, vende-se com meias verdades, bate cabeça internamente e expõe-se publicamente. Erra muito – mais do que o aceitável”.

(Juliana Sofia, Folha de S. Paulo, 9-1-17, p. A2)

“ASSEMBLEIA DE SP PLANEJA GASTAR R\$ 35 MI EM CAMPANHA PUBLICITÁRIA”

Legislativo pretende lançar edital para contratar agência e diz que é preciso “política de comunicação”.

Iniciativa inédita teria como objetivo anunciar criação de aplicativo para cidadão fiscalizar os gastos públicos”.

(Gabriela Sá Pessoa, Folha de S. Paulo, 4-7-17, p. A9)

Controversa questão, a publicidade governamental exige estudos constantes tendentes à verificação dos benefícios à *cidadania*, fundamento do Estado (art. 1º, II)

4. PUBLICIDADE E INTERESSE PÚBLICO

“Propaganda de governo, gastos sem limite?” indaga o citado Eugênio Bucci¹¹ em trabalho que examina, compara, sinaliza, comentando reportagem sobre gastos com publicidade oficial que “só foi possível graças à Lei de Acesso à Informação (...) que obriga a administração pública, quando solicitada, a repassar informações aos cidadãos”. (...) “Outro dado capital: o gasto com publicidade de governos (federal, estadual e municipal disparou no Brasil. É a rubrica que mais cresce. (...) O agigantamento dos gastos das estatais (administração indireta) é igualmente vertiginoso: somente a Sabesp, que não gastou R\$ 10 milhões ao longo de 2003, ultrapassou a casa dos R\$ 98 milhões em 2012”.

(...) E então? Qual a justificativa para a festança bilionária que vem estatizando fatias cada vez mais expressivas do mercado publicitário no Brasil? Qual o benefício público?”

Interesse público é aquele que transcende os interesses particularizados. Celso Antônio Bandeira de Mello¹², conceitua-o como:

“O interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem”.

“Interesse público” – ensina Lucia Valle Figueiredo¹³, “dentro de determinado ordenamento jurídico – positivo, é aquele a que a Constituição e a lei deram tratamento especial”, distinguindo de *finis públicos* “aqueles que o ordenamento assinalou como metas a serem perseguidas pelo Estado, de maneira especial, dentro do regime jurídico de direito público”.

¹¹ In O Estado de S. Paulo, 4-4-2013, p. A2

¹² “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros, São Paulo, 18ª ed., p. 53

¹³ “Curso de Direito Administrativo”, 5ª edição, Malheiros, São Paulo, 2001, p. 35

“SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO”

“Esse princípio”, explicita Maria Silvia Z. Di Pietro¹⁴ “está presente tanto no momento da *elaboração da lei* como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o *legislador* e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação” e embora faça referência a reações contra o princípio da supremacia do interesse público “diante da existência dos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos” esclarece que “limitações impostas pelo ordenamento jurídico, destinam-se a “definir os seus contornos” em face dos demais e da coletividade” (nota 13).

Pode-se acrescentar, com efeito, que em qualquer indivíduo em situações coletivas, será beneficiado pelo princípio da supremacia do interesse público — interesse de todos que, portanto, igualmente se estende na sua aplicação à publicidade governamental.

Em “Licitação de serviços de publicidade prestados por agências de propaganda”¹⁵, Irene Nohara refere-se às disposições da Lei n. 12.232, de 2010 sobre “a contratação, por qualquer ente da Administração, de serviço de publicidade dispondo o seu art. 2º “o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objeto o estudo, o planejamento, a conceituação, a

¹⁴ Maria Silvia Zanella Di Pietro, “Direito Administrativo”, Atlas, São Paulo, 2014, pp. 65-68. “No que diz respeito à sua influência na elaboração da lei, é oportuno lembrar que uma das distinções que se costuma fazer entre o direito privado e o direito público (e que vem desde o Direito Romano) leva em conta o interesse que se tem em vista proteger; o direito privado contém normas de *interesse individual* e o direito público, normas de *interesse público*. (...) Apesar das críticas a esse critério distintivo que realmente não é absoluto, algumas verdades permanecem: em primeiro lugar, as normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, tem o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo. (...) princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que *os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais*”. Registra a autora a “reação contra o *princípio da supremacia do interesse público*, seja para bani-lo do mundo do direito, seja para reconstruí-lo. O que se alega é a inviolabilidade de falar em supremacia do interesse público sobre o particular, diante da existência dos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos. Fala-se em indeterminação do conceito. Fala-se em ponderação de interesses para substituir a ideia de supremacia do interesse público. Defende-se a aplicação do princípio da razoabilidade também em substituição ao da supremacia do interesse público. Em verdade, os que se opõem à aplicação do princípio da supremacia do interesse público têm um errônea interpretação do seu significado. Dão a ele uma generalização que jamais existiu, pois é evidente a impossibilidade de, em qualquer situação de conflito entre o público e o privado, fazer prevalecer o primeiro; se assim fosse, realmente não haveria como garantir os direitos individuais. Mas também não se pode esquecer que não existe direito individual que possa ser exercido de forma ilimitada. Praticamente todos os direitos previstos na Constituição sofrem limitações que são impostas pelo ordenamento jurídico, precisamente para definir os seus contornos e impedir que o seu exercício se faça em prejuízo dos direitos dos demais cidadãos e da coletividade”. (pp. 36-37)

¹⁵ “Revista Síntese. Direito Administrativo” n. 158/2019, Ed. Sage / Síntese, São Paulo, pp. 50 e segs.

concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação *com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços, de qualquer natureza, difundir idéias ou formar o público em geral*”(grifamos) para o que adverte-se o disposto no já citado § 1º do art. 37, da Constituição Federal.

5. PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL SÃO AS OBRAS GOVERNAMENTAIS

Publicação recente, “130 anos: Em busca da República”¹⁶: abrange os períodos históricos desde 1889 a 2019, pelo que pode-se ter uma análise da ação governamental e seus custos, incluída a publicidade.

Na Apresentação, esclarecem os Organizadores:

As eleições de 2018 demonstraram enorme insatisfação dos brasileiros com os rumos da República.

(...)

A indignação é compreensível em face das revelações sobre corrupção decorrentes das investigações da Operação Lava – Jato, do desemprego, do baixo crescimento, da criminalidade. Mas, lembrando o título do intelectual alagoano Tavares Bastos escrito em 1.861, para bem diagnosticar os males do presente e definir as esperanças do futuro fez-se necessário algum entendimento de nossa história republicana. É preciso saber como, em 130 anos, comemorados em 2019, a República passou por altos e baixos, idas e vindas, períodos democráticos e ditatoriais, fases de crescimento e de estagnação. O exercício pode nos ajudar a não cometer velhos erros e, quiçá, retomar antigos acertos”¹⁷.

Abordando, basicamente, os períodos 2.000 / 2009 e 2010 / 2019, a 1980-1989”, a partir de:

“1980-1989

Fim da ditadura

O novo pacto democrático (Sergio Fausto)¹⁸

¹⁶ Orgs. Edmar Bacha, José Murilo de Carvalho, Joaquim Falcão, Marcelo Trindade, Pedro Malan e Simão Schwartzman, *Intrínseca*, Rio de Janeiro, 2019

¹⁷ Op. cit., pp. 10-11

¹⁸ Idem, pp. 177-181

“Os anos 1980 transcorreram sob o duplo signo da instabilidade econômica e da democratização. Falar em retorno à democracia é dizer pouco sobre o significado do regime que se inaugurou com a eleição de Tancredo Neves, em janeiro de 1985, e se institucionalizou com a aprovação da nossa Constituição, em outubro de 1.988. Em matéria de participação eleitoral, liberdades civis e políticas e extensão de direitos sociais, vivemos há pouco mais de 30 anos a mais longa, ampla e profunda experiência democrática da história do país, a despeito dos percalços.

(...) No balanço geral, foram anos de avanço democrático, mas também de hiperinflação, aumento da pobreza e da desigualdade e crise de governabilidade”.

“2000-2009

Bonança externa e inclusão social

Reformas, crescimento e excessos (Ilan Goldfajn)¹⁹

“A década de 2000 foi um período rico em acontecimentos relevantes. No âmbito internacional, foi a década do *boom de commodities* e de forte crescimento global, com importantes impactos no Brasil mas também foi a década da crise financeira internacional e da estagnação que se seguiu.

(...) sucesso na redistribuição da renda e queda da pobreza se devem ao significativo crescimento do salário real e do emprego. Mas se devem também à rede de proteção social, com a criação do Bolsa-Família, em 2003, que colocaria sob um mesmo arcabouço várias iniciativas testadas nos anos anteriores.

(...) Era de esperar, no período de auge econômico, um maior esforço fiscal do governo, acumulando defesas a serem utilizadas nos momentos de crise. Houve aumento considerável da arrecadação tributária, consequência do crescimento do PIB e da formalização da economia.

Entretanto, permitiu-se um contínuo aumento dos gastos, a uma média de 10% ao ano acima da inflação.

(...) No entanto, a perenização das políticas anticíclicas e a adoção nos anos que se seguiram de políticas ainda mais controversas, como o uso de bancos públicos para elevar o crédito ao setor privado, foram a marca inicial da adoção de uma “nova matriz econômica”.

¹⁹ Op. cit., pp. 221-225

Esta desestruturou-se o tripé econômico “(sistema de metas para a inflação, consolidação fiscal e regime de câmbio flutuante), e resultou em sérios desequilíbrios, os quais, anos mais tarde, levariam à maior recessão jamais experimentada pela economia brasileira”.

“2010-2019

Década da ruptura (Sérgio Abranches)

“(…) jogo político – partidário assegurava a estabilidade democrática sob o presidencialismo de coalizão. O sistema, porém, dava sinais de esgotamento com a perda crescente de qualidade das políticas públicas, o desalinhamento partidário e a generalização da corrupção.

(…) O quadro político era agônico, O governo, paralisado, não conseguia administrar a crise, que se aprofundava. A economia só piorava. O clima social era de indignação. O Legislativo também estava paralisado. Só o judiciário funcionava e tinha a atenção da sociedade, que pedia o avanço das providências judiciais decorrentes da Lava – Jato. Desenhava-se nova polarização, que desembocaria de forma radicalizada e raivosa nas eleições de 2018.

(…) As eleições revelaram tanto a ampla rejeição popular aos partidos tradicionais quanto o novo papel das redes sociais na campanha. O realinhamento partidário se aventurou, com redução do tamanho médio das bancadas e aumento da fragmentação partidária. Em 2019, iniciou-se novo ciclo político, que porá em teste o presidencialismo de coalizão e estabilidade democrática. Serpa um ano decisivo para o início da reorganização do sistema político – partidário. Mas sobre o tema, no momento só podemos ter expectativas e apreensões”.

“JUDICIALIZAÇÃO DA VIDA (LUÍS ROBERTO BARROSO)”

“A partir da Constituição de 1988, o judiciário passou a viver uma progressiva ascensão institucional, ocupando espaço maior no imaginário social e na partilha entre os Poderes. Esse fato contribuiu para a crescente judicialização da vida no Brasil, assim do ponto de vista quantitativo como qualitativo. Esse processo histórico se tornou particularmente visível ao longo da década que se iniciou em 2010.

A judicialização quantitativa foi, em grande parte, produto da redemocratização, que trouxe uma maior consciência dos próprios direitos por parte da cidadania e um aumento da demanda, por justiça social pela sociedade (...)

O mais famoso julgamento da década, em matéria política, foi o do chamado escândalo do “mensalão”, que durou de 2 de agosto de 2012 a 13 de março de 2014, consumindo quase 70 sessões plenárias (...)

A condenação de duas dezenas de empresários e políticos rompem com o paradigma de impunidade que sempre vigorara em relação à criminalidade do “colarinho – branco”, sobretudo quando associada ao universo político”.

No entanto, “À medida que se encaminhava para o final, a década que se iniciara em 2010 acumulava desencantos, que incluíam revelações espantosas sobre corrupção, o trauma do *impeachment*, a recessão persistente, o desemprego elevadíssimo, o desinvestimento e certa sensação de que a vida pública brasileira atrai os piores.

A chamada tempestade perfeita reúne circunstâncias diversas em todas as áreas: econômica, política e ética. De acordo com a Transparência Internacional, o Brasil ocupava, no final de 2017, o 96º lugar no Índice de Percepção de Corrupção. (...)

Apesar da fotografia sombria, há na sociedade brasileira contemporânea uma expressiva demanda por integridade, idealismo e patriotismo. E essa é a energia que muda paradigmas e empurra a história. (...)

Mantido o tripé democracia, livre – iniciativa e justiça social e procurando furar o cerco que nos mantém num patamar de país de renda média, é possível – apenas possível – que estejamos vivendo um momento de refundação do Brasil”²⁰

“DESAFIOS À FRENTE (MARCOS LISBOA)”²¹

Desde 1995, a economia brasileira tem crescido bem menos que a dos demais países emergentes e menos até que a dos países desenvolvidos.

(...) Nossos problemas não se esgotam no elevado crescimento do gasto público. Nas últimas três décadas a produtividade n Brasil (medida pela renda gerada por trabalhador) cresceu menos do que nos demais países emergentes e menos até do que nos países desenvolvidos.

(...) São muitas as causas do nosso baixo crescimento de produtividade.

Em primeiro lugar, temos uma escolaridade média bem menor do que a registrada nos demais países, apesar de gastarmos 6% do PIB em educação. Trata-se de percentagem maior do que a de outros emergentes, como o Chile e a Turquia, que gastam apenas 4% e obtêm resultados

²⁰ Op. cit., pp. 233 - 236

²¹ Idem, pp. 242 - 226

melhores no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) da OCDE.

Em segundo lugar, o investimento em infraestrutura no Brasil é menos (do que nos outros países emergentes).

A insegurança jurídica em torno dos contratos de concessão e a fragilidade das agências regulatórias prejudicam a expansão da infraestrutura, essencial para a produtividade do setor privado.

Em terceiro lugar, o Brasil conta com um número surpreendente de empresas pequenas e pouco produtivas, em comparação até mesmo com os países emergentes. (...) A economia brasileira apresenta inúmeras distorções setoriais que incentivam investimentos em empresas pequenas e áreas inadequadas. As regras de proteção setorial induziram, por exemplo, a proliferação de fábricas de automóveis, que produzem cerca de mil veículos por ano, ou pouco mais. Uma fábrica eficiente produz 100 vezes mais.

(...) O resultado é um país que desperdiça capital e trabalho em estruturas ineficientes que sobrevivem somente pelo acesso a regras tributárias especiais ou à proteção contra a concorrência.

(...) A complexidade institucional desafia o empreendedor mais otimista. Das regras tributárias, passando pela legislação trabalhista, até as normas de comércio exterior, muitas das nossas instituições parecem desenhadas para reduzir o investimento privado e a geração de renda e emprego.

(...) A boa nova é que os problemas estão sendo discutidos. A reforma da Previdência deixou de ser tabu. Muitos reconhecem o imenso fracasso das políticas de desenvolvimento resgatadas a partir de 2008, como a expansão do crédito subsidiado para empresas selecionadas ou as regras de conteúdo nacional. Foram aprovadas a emenda constitucional que limita o crescimento dos gastos públicos, a reforma trabalhista e a criação da taxa de juros de longo prazo para os financiamentos do BNDES.

A norma constitucional conhecida como “regra de ouro” proíbe o governo de se endividar além das despesas de capital, o que inclui os investimentos e a amortização da dívida. A emenda que limita o crescimento dos gastos públicos prevê diversas medidas corretivas, caso as reformas necessárias não sejam realizadas.

(...) Não se trata, porém de tarefas de fácil execução; afinal, nossas distorções não decorrem de acidentes. Grupos de interesse e empresas ineficientes se aproveitam das distorções e dos privilégios concedidos pelo poder público.

Apesar das resistências, aos poucos avança a pauta republicana de tratar igualmente os

iguais, com a uniformização das regras tributárias, a abertura comercial e o aperfeiçoamento da gestão pública, em meio à retomada de uma agenda legislativa da segurança jurídica no mercado de crédito”.

Governos não são o Estado, são o desempenho das funções estatais por determinadas pessoas, ao longo da História.

A publicidade governamental será a obra realizada, e não a realizar.

As obras governamentais, portanto, exteriorizam políticas públicas de acesso ao cidadão, para o exercício dos direitos previstos na Constituição do País, mediante a *publicidade* delas, acessíveis ao conhecimento de todos, pelos canais competentes de comunicação – dentro dos limites do § 1º, art. 37.

Publicidade, portanto, e não, propaganda. Basta isso.