

# A DIRETIVA 2014/24/ UE COMO GUIA DE CONTRATUALIZAÇÕES SUSTENTÁVEIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

**DIRECTIVE 2014/24/EU AS A GUIDE TO SUSTAINABLE CONTRACTS OF PUBLIC SOCIAL POLICIES**

**LA DIRECTIVA 2014/24/UE COMO GUÍA DE CONTRATUALIZACIONES SOSTENIBLES DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES**

**Ilton Garcia da Costa<sup>1</sup>**

**Winnicius Pereira de Góes<sup>2</sup>**

- 
- 1 Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP, Professor do Mestrado e Graduação em Direito da UENP- Universidade Estadual do Norte do Paraná. Líder Grupo de Pesquisa em Constitucional, Educacional, Relações do Trabalho e Organizações Sociais GPCERTOS com registrado no CNPq. *E-mail*: [iltoncosta@uenp.edu.br](mailto:iltoncosta@uenp.edu.br)
  - 2 Doutorando em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal (FDUC). Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Norte do Paraná (UENP). Especialista em Direitos Humanos e Democracia pelo *Ius Gentium Conimbrigae* da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal (FDUC). *E-mail*: [wpgoes@gmail.com](mailto:wpgoes@gmail.com)

**Resumo:** O presente artigo, a partir da utilização de pesquisa bibliográfica e do método indutivo, analisa os efeitos da concorrência interestadual assentada na guerra do atrativismo fiscal e as medidas de austeridade que objetivam tornar o Estado sustentável em sua dimensionalidade econômico-financeira. Ao par dessas considerações, apresenta a relação entre as medidas atrativistas e austeras com a (in)sustentabilidade(?) das políticas públicas materializadoras dos direitos fundamentais sociais. Diante da constatação das dificuldades na implementação das políticas públicas sociais, o texto aponta a tendência europeia de contratualização de políticas públicas, guiada pela Diretiva 2014/24/UE, na qual se encontram as diretrizes para o estabelecimento do regime de compartilhamento de responsabilidades com a sociedade civil como meio de promoção de políticas públicas sustentáveis e racionalizadas, para, desse modo, superar a escassez de recursos públicos e os efeitos negativamente impactantes originados por ordenações administrativas de ordem estritamente econômico-financeira e, assim, consagrar o Estado de Reciprocidade Social.

**Palavras Chave:** Contratualização. Sustentabilidade. Políticas Públicas Sociais.

**Abstract:** Based on a literature review and the use of the inductive method, this article analyzes the effects of interstate competition based on the war of fiscal abstractionism and austerity measures that seek to make the State economically and financially stable. Alongside these considerations, it presents the relationship between abstractionism and austerity measures and the (un) sustainability(?) of the public policies through which fundamental social rights policies are materialized. Faced with the realization of the difficulties in the implementation of social policies, the text points to the European trend of contractualization of public policies, guided by Directive 2014/24/EU, which contains guidelines for the establishment of responsibility-sharing arrangements with civil society as a means of promoting sustainable and streamlined public policies, overcoming the shortage of public resources and negatively impacting the effects of administrative orders of

a strictly economic and financial order, and thereby consecrating the State Social Reciprocity.

**Keywords:** Contractualization. Sustainability. Social Public Policies. Austerity. Fiscal abstractionism.

**Resumen:** El presente artículo analiza los efectos de la competencia interestatal asentada en la guerra de los atractivos fiscales y las medidas de austeridad que objetivan hacer que el Estado sea sostenible en su dimensión económico financiera, utilizando para ello la investigación bibliográfica y el método inductivo. Junto con esas consideraciones, presenta la relación entre las medidas de atracción y austeridad con la (in)sostenibilidad(?) de las políticas públicas materializadoras de los derechos sociales fundamentales. Frente a la constatación de las dificultades en la implementación de las políticas públicas sociales, el texto señala la tendencia europea de contratualización de políticas públicas, guiada por la Directiva 2014/24/UE, en la que se encuentran las directrices para el establecimiento del régimen de coparticipación de responsabilidades con la sociedad civil como medio de promoción de políticas públicas sostenibles y racionalizadas. De ese modo es posible superar la escasez de recursos públicos y los efectos negativamente impactantes originados por ordenaciones administrativas de orden estrictamente económico financiero, consagrando así el Estado de Reciprocidad Social.

**Palabras Clave:** Contratualización. Sostenibilidad. Políticas Públicas Sociales. Austeridad. Atractivo Fiscal.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa os efeitos da guerra do atrativismo fiscal e das medidas de austeridade sobre a sustentabilidade das políticas públicas sociais promotoras do bem-estar e da justiça intergeracional para, em sua verticalização, apresentar a tendência europeia em torno da contratualização assumida nas orientações da Diretiva 2014/24/UE.

Deste modo, a primeira seção aborda o desafio posto aos Estados, consistente em conciliar as dimensões econômico-financeiras e sociais de sustentabilidade em meio às turbulências da guerra atrativista, proveniente da competição interestadual globalizada que, além de mitigar a soberania estadual e enfraquecer suas finanças, dificulta e inviabiliza a implementação de políticas públicas voltadas à materialização de direitos fundamentais sociais.

A terceira seção trata da violência das medidas de austeridade assentadas no corte de gastos públicos em benefício da sustentabilidade econômico-financeira dos Estados, mormente daqueles gastos relacionados às políticas públicas sociais voltadas à materialização de direitos fundamentais sociais.

Por fim, na última seção, apresenta-se a contratualização de políticas públicas estaduais como meio de superação da crise e da escassez de recursos públicos, assim como instrumento de materialização de direitos fundamentais sociais através do compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil. Assim, na mesma seção é analisada a Diretiva 2014/24/UE, que preza por contratações sustentáveis e humanizadas através do planejamento e da transparência, associadas a políticas públicas sociais eficientes, tendo a qualidade como fator preponderante na busca pela efetivação intergeracional de direitos humanos de segunda geração.

## **A CONCORRÊNCIA INTERESTADUAL EM TEMPOS DE CRISE E SUAS IMPLICAÇÕES À MATERIALIZAÇÃO SUSTENTÁVEL DE DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS**

Em tempos de crise e de escassez de recursos, não somente os mercados em nível nacional e internacional ou, os personagens privados que neles atuam, sentem os efeitos econômicos negativos sobre as suas finanças. Os Estados, tanto de economia central, quanto os periféricos igualmente sofrem para solucionar os problemas de ordem econômica surgidos nesta árida paisagem. Dentre as emblemáticas problematizações ambientadas no setor público toma destaque a paradoxal relação entre o princípio da sustentabilidade e os direitos fundamentais

sociais, que protagonizam um embate cujo fiel da balança é o mercado especulativo-financeiro globalizado.

Neste contexto, os Estados Democráticos de Direito enraizados em instituições dirigentes e programáticas de vestes humanísticas padecem para manter suas finanças equilibradas sob o manto da responsabilidade (em crise) fiscal. Simultaneamente, sofrem para suportar as ações administrativas consubstanciadas em políticas públicas voltadas à materialização de direitos fundamentais sociais, principalmente nas áreas da saúde, educação e assistência social, ao ponto de quase torná-lo um Estado de mal-estar social<sup>3</sup>.

Inobstante isso, a sustentabilidade, enquanto princípio multifacetado de índole humanística reforça as exigências por posturas administrativas estaduais de racionalização econômico-financeira dos gastos públicos em benefício da boa governança, ao passo que também pressupõe a plena realização do Estado de Reciprocidade<sup>4</sup> e Solidariedade<sup>5</sup> Social em atendimento à demanda por serviços públicos desta natureza.

Não por acaso, surge para os Estados a difícil tarefa de conciliar duas vertentes de sustentabilidade: de um lado figura a responsabilidade fiscal por meio da aplicação de políticas (fiscais) econômico-financeiras sustentáveis associada à racionalização aplicativa do erário (planejamento, controle e fiscalização); de outro lado, desponta a obrigação posta ao Estado de não abster-se de promover, também sob o viés sustentável, os direitos humanos de segunda geração, alinhados ao bem-estar individual e coletivo e à máxima axiológica da dignidade da pessoa humana, tanto em longo, quanto em curto prazo, isto é, do presente para o futuro, sem perder de vista as aspirações de justiça intergeracional.

3 LOUREIRO, João Carlos. **Adeus ao Estado Social?** A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos "direitos adquiridos". Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 17.

4 SANTOS, Boaventura de Souza. **O Estado e o Direito na transição Pós-Moderna:** para um novo senso comum sobre o poder e o direito, Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 30, junho, 1990, p. 39-40: a emancipação democrática se dá por meio da reciprocidade, sendo os direitos humanos a expressão da luta pela reciprocidade, tanto no espaço local, quanto mundial.

5 Sobre o princípio da solidariedade e seus sentidos, ver: LOPES, Licínio. **As Instituições Particulares de Solidariedade Social.** Coimbra: Almedina, 2009, p.132-134; NABAIS, José Casalta. Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. **Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra**, vol. LXXV, 1999, p. 149-151.

Portanto, o grande desafio posto ao administrador público e às estruturas governamentais consubstancia-se na compatibilização das vontades de sustentabilidade econômico-financeira e de humanização em torno dos direitos fundamentais sociais, sem prender-se apenas à tirania do presente (do curto prazo) para atender às necessidades imediatas e as mediatas (do longo prazo)<sup>6</sup>.

Por sua vez, em que pese os direitos fundamentais sociais assumam o caráter universal, não há dúvida de que a sua realização material se assujeita demasiadamente à atuação estadual, mormente para as pessoas das camadas sociais mais pobres, dependentes de serviços públicos, por exemplo, nas mencionadas áreas da saúde, da educação e da assistência social. Certamente são essas pessoas as que mais sofrem a impressão de impactos negativos dos serviços públicos sociais ineficientes, anacrônicos e/ou reduzidos pela necessidade de hígidez fiscal de ordem econômica, financeira e orçamentária estadual.

Diante das diferentes demandas, ao Estado e ao administrador público resta encontrar o melhor caminho, de preferência, aquele que o conduza à humanização político-administrativa<sup>7</sup>, substanciado em decisão que convenientemente concilie as necessidades estaduais de caráter fiscal e econômico com as demandas sociais relacionadas à materialização de direitos humanos dependentes da alocação de recursos públicos. Todavia, não se pode olvidar que a tendência é a de que a hegemonia de sustentabilidade sob a perspectiva economicista prevalece. É o que se justificará nos parágrafos seguintes.

Com efeito, as circunstâncias da crise não se limitam às meras conjecturas administrativas no plano governamental, relacionadas inflexivelmente ao tema da racionalização aplicativa dos recursos públicos e às tendenciais reformas

---

6 INNERARITY, Daniel. **O futuro e seus inimigos**. Uma defesa da esperança política. Alfragide: Teorema, 2009, p. 18-19.

7 Cf. SANTOS NETO, João Antunes dos. **O impacto dos Direitos Humanos Fundamentais no Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 403-406; GONÇALVES, Pedro. **Entidades Privadas com Poderes Públicos**. O exercício dos poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas. Coimbra: Almedina, 2008, p. 144 e 149. O caminho para a humanização político administrativa passa pela evolução da supremacia do interesse público, que deve ser pautado na realização dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, em claro rompimento com as barreiras entre Estado e Sociedade.

administrativas<sup>8</sup> espalhadas a partir das seguidas crises que abalaram o Estado de Bem-Estar Social nos idos de 1970. O Estado e a sua exposição aos riscos da (in)sustentabilidade passa, sobremaneira, pelas incertezas derivadas da concorrência interestadual no mercado globalizado.

Induzidos por interesses do mercado economicamente globalizado, os Estados e seus respectivos sistemas fiscais concorrem entre si, em meio a guerra atrativista balizada na gestão da oferta de cláusulas fiscais que oportunizam às empresas a possibilidade de escolher livremente para qual território devem deslocalizar-se, a fim de se beneficiar da redução de custos operacionais provenientes de cargas tributárias e encargos sociais mais suaves<sup>9</sup>. Daí retira-se que as medidas fiscais concorrenciais incutidas pelo mercado tem significados e resultados diversos para os Estados e as empresas. Nesse sentido, enquanto que para as empresas este estado de coisas “se trata, de facto, de obter o preço fiscal mais baixo a pagar pela sua actividade”, aos Estados resta ver soçobrada a sua soberania, restringida ao aspecto territorial, tendo-se em vista que as condições mercadológicas originadas da deslocalização empresarial o obriga a praticar “um preço fiscal cuja regulação não dominam nem tem qualquer sucedâneo internacional ou supranacional adequado para a mesma.”<sup>10</sup>

Logo, o Estado que antes possuía o monopólio absoluto da orientação das políticas e compensações fiscais, tem a sua soberania fiscal mitigada mediante a sua submissão aos voláteis desígnios determinados por interesses exclusivamente

8 As reformas administrativas buscaram a reorganização estrutural, funcional, econômica e dos modos de gestão do Estado, representadas, sobretudo, nas correntes do *public service orientation*, do *public management orientation* e do *managerialism*, na tentativa de sujeitar a administração pública a métodos de gestão característicos do setor privado, mediante a instituição da avaliação dos resultados produzidos ao longo dos processos decisórios e de implementação de políticas públicas. Cf. SILVA, Suzana Tavares da. Razão de Estado e princípio da razoabilidade. In: SILVA, Suzana Tavares da; RIBEIRO, Maria de Fátima. **Trajectórias de Sustentabilidade, Tributação e Investimento**. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014, p. 109; GONÇALVES, *op. cit.*, p. 18-19 e 334-336; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, n. 10, Brasília, 2010, p. 7 e 12.

9 Cf. NABAIS, José Casalta. **A crise do Estado Fiscal**. In: SILVA, Suzana Tavares da; RIBEIRO, Maria de Fátima. **Trajectórias de Sustentabilidade, Tributação e Investimento**. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014, p. 34; NABAIS, José Casalta. **Reflexões sobre quem paga a conta do Estado Social**. In: \_\_\_\_\_. Por um estado fiscal responsável: estudos de direito fiscal. Coimbra: Almedina, 2010, p. 130-132.

10 NABAIS, José Casalta. **A crise do Estado Fiscal**, p. 35.

particulares, uma vez que o poder público submetido ao arranjo concorrencial globalizado, vê escapar de si o poder de tributar que serviria como instrumento de maximização arrecadatória, para impedir que da redução de custos fiscais às empresas dimanasse a redução de suas receitas, culminada no agravamento da escassez de recursos públicos.

A alteração do padrão comportamental<sup>11</sup> estadual capturada no ambiente global competitivo reverbera sobre a sociedade. Sem demora, de início a guerra do atrativismo fiscal assentido na deslocalização de empresas configura o fenômeno *apartheid fiscal*, ao subdividir o poder tributário em duas espécies discrepantes, delimitadas em aspectos de extraterritorialidade e territorialidade dos contribuintes. A primeira espécie expõe claramente a mitigação da soberania fiscal do Estado, pois se trata da redução da capacidade de tributar os rendimentos das empresas e dos indivíduos mais abastados e qualificados profissionalmente, que se beneficiam da concorrência fiscal por meio da constante deslocalização extraterritorial em busca de benefícios econômico-financeiros em competências fiscais mais apazíveis<sup>12</sup>.

De outro modo ocorre com os contribuintes incapacitados para se beneficiar da deslocalização sistêmica. Em regra, este grupo que é composto por trabalhadores de baixa qualificação, empresas de pequeno porte e bens imóveis, permanecem submetidos à soberania estadual de fiscalidade localizada territorialmente e acabam por ser submetidos à sobretributação para compensar a redução das receitas provenientes da movimentação dos fugitivos fiscais. A desigualdade e a exclusão social permanecem nesta via para aqueles que recebem a incumbência de suportar o Estado financeiramente fragilizado e, em retribuição, recebem serviços públicos de natureza social, por vezes, de baixa qualidade e ineficientes<sup>13</sup>.

11 Cf. INNERARITY, Daniel. **O futuro e seus inimigos**, p. 31, o domínio da economia e da ética do mercado sobre as instituições estaduais impedem a correção das anomalias sociais.

12 NABAIS, José Casalta. **A crise do Estado Fiscal**, p. 35-36.

13 Cf. NABAIS, José Casalta. **A crise do Estado Fiscal**, p. 54, a narrativa salienta uma "realidade que coloca a questão de saber se, através desta via, não estamos de algum modo a regressar à situação que com algumas exceções se manteve até o triunfo do estado constitucional, em que as classes superiores, isto é, o clero e a nobreza, estavam excluídos da tributação que, assim, acabava apenas por incidir sobre os integrantes do povo ou do terceiro estado. O que, a verificar-se, mais não seria do que a reposição da velha distinção assente em classes, cuja existência, apesar de não ser por base, como no passado, vínculos de sangue, não poderia deixar de assumir idêntico sentido e alcance atento o seu resultado

Em vista disso o indivíduo adstrito ao espaço territorial de seu Estado sofre com a contraprodução social provocada pela guerra do atrativismo fiscal guarnecida por ideais mercadológicos. Os danos impingidos à sociedade e ao bem-estar coletivo que recaem sobre o presente permanecem para o futuro, ante a configuração do mercado da fiscalidade que carrega consigo as mazelas do desemprego, da redução das receitas estaduais e das consequentes insustentabilidades econômico-financeiras e das políticas públicas sociais exigentes de prestações positivas, de resultados não apenas quantitativos, mas, especialmente, qualitativos, o que, com toda certeza, envolve a disposição de recursos do erário superiores à atual capacidade estadual de arrecadar.

Assim, a conduta imposta pelo mercado globalizado acaba por induzir e condicionar a atuação estadual, direcionando-a à competição entre Estados, inseridos ou não em blocos econômicos, na qual a crise econômico-financeira de magnitude internacional, ao naturalmente atingir as economias nacionais e suas finanças, é agravada, justamente, em razão desse *status* concorrencial predatório, no qual somente prevalecem os interesses mercadológicos pela multiplicação e acumulação de capital.

Percebe-se facilmente que o fenômeno da globalização tem avultada significância neste processo. A globalização intensificada pelas inovações tecnológicas e científicas, ao aproximar os mercados nacionais, dotou o mercado internacional de um dinamismo acelerado, estruturado na virtualização do capital especulativo, em um processo de desterritorialização e/ou deslocalização monetária, na qual as fronteiras dos Estados não são barreiras sólidas de contenção dos interesses estribados pragmaticamente em termos econômicos.

Neste contexto, as relações e as ações competitivas estaduais encontram-se entremeadas por uma rede de interesses especulativos, em que a reprodução das riquezas capitalistas, que alhures apoiava-se na exploração do valor trabalho racionalizado no interior das fábricas, abandona esta espécie de localidade (expressa no sentido de territorialidade do espaço nacional) para, a partir de sua virtualização matricial na *web* mundial, assumir como característica a extraterritorialidade

---

prático. Um regresso à Idade Média em que, atenta a realidade política e social contemporânea, não podem funcionar, todavia, os correspondentes equilíbrios medievais."

articulada na deslocalização constante de capitais móveis em busca de territórios fertilizados por taxas de juros aliadas às tributações proveitosas<sup>14</sup>.

No jogo da especulação, não são considerados os custos sociais, o que demonstra a dificuldade da sociedade mundializada pela via tecnológica e científica em manter boas relações com o futuro<sup>15</sup>. O ponto de partida em toda esta jornada resvala na imprudente instabilidade política e econômica deixada aos Estados e aos seus administradores, sobrecarregados na tarefa de sufragar as mazelas das idas e vindas de transferências monetárias instantâneas rescaldadas no inevitável esvaziamento do discurso jurídico de direitos humanos sociais, cuja concretização depende de esforços dos cofres públicos.<sup>16</sup>

Estas considerações reforçam a ideia de que os Estados, dominados pela lógica do mercado, perderam a capacidade de coordenar (regular) de modo eficaz a economia e os quesitos de fiscalidade. Deixaram, portanto, de comandar o processo redistributivo, de socialização e inclusão social em benefício da humanização interna e do inadiável suprimento de políticas públicas sociais voltadas à promoção do bem-estar e da dignidade da pessoa humana. É nesse sentido que se aponta a redução da força da soberania que alicerça a posição do Estado, enquanto garante o sistema dos direitos humanos no plano interno e externo, haja vista que a globalização enfatizadora da lógica concorrencial acarreta a perda de centralidade decisória dos Estados em matéria de disciplina econômica, instaurando-se, desse modo, um método de predação especulativo-financeiro e fiscal, repisada especialmente na deslocalização de empresas e de capitais móveis, característicos de sistematizações econômicas parasitárias<sup>17</sup>, nas quais a crescente demanda por materialização de direitos humanos de segunda geração certamente não estão entre as primeiras opções de trabalho<sup>18</sup>.

14 BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005, p. 124 et. seq.; GILBERT, Neil. **Remodeling Social Welfare**, *Society*, vol. 35, 1998, p. 10.

15 INNERARITY, Daniel. **O futuro e seus inimigos**, p. 9.

16 NABAIS, José Casalta. **A soberania fiscal no atual quadro de internacionalização, integração e globalização econômicas**, Direito Público, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, SANTOS, Boaventura de Souza. **O Estado e o Direito na transição Pós-Moderna**, p. 94-95.

17 HESPANHA, Antônio Pedro. **Novas desigualdades, novas solidariedades e reforma do Estado**: enquadramento do tema e síntese das comunicações, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 54, jun./99, p. 70; BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário**: e outros temas contemporâneos. Rio de Janeiro: Zahar, 2010, p. 8-10.

18 LOUREIRO, João Carlos. **Adeus ao Estado Social?**, p. 51-59, ao tratar do espírito das "coisas novas" elenca algumas dessas "coisas" que surgem atualmente como desafios ao

Eis o problema comportamental que se coloca em torno da compatibilização entre as dimensões de sustentabilidade econômico-financeira e a social de humanização. O entrelaçamento conflituoso entre os temas da crise e a escassez da concorrência fiscal interestadual e da influência dos interesses especulativo-financeiros do mercado com a sustentabilidade econômico-financeira do próprio Estado e de suas políticas públicas voltadas à concretização de direitos fundamentais sociais deixam claros o quanto a realidade vivenciada nesta problematização principiológica é, de fato, tomada por vicissitudes e contrastes<sup>19</sup>.

A imposição de sustentabilidade econômico-financeira em meio ao ambiente competitivo, no qual, como visto, o Estado não tem alternativa, senão a de conformar seu comportamento às variações do mercado globalizado (dar respostas em curto prazo e imediatas às urgências para sobreviver<sup>20</sup>), contrasta, dificulta e até mesmo inviabiliza a materialização de direitos humanos para os indivíduos de condições econômicas reduzidas. A inclusão social e a transformação do Estado em instrumento de humanização dependem de sua atuação vinculada justamente aos preceitos humanísticos que o norteiam, ainda que sob esta perspectiva possa parecer que se esteja a defender a utilização desmedida dos recursos financeiros públicos, pois não é o que se pretende patrocinar, até porque o desequilíbrio das finanças públicas prejudica a continuidade e o sentido da justiça intergeracional dos serviços de natureza social. As intenções não podem direcionar-se ao ponto do presente desprezar o futuro ou absolutizar o tempo para que as gerações futuras resolvam por esforços próprios os problemas remanescentes do passado<sup>21</sup>.

Estado e a materialização de direitos humanos de segunda geração. Dentre elas o literata jurídico aponta a questão demográfica do crescimento insustentável e prolongamento da vida, a questão do conhecimento ou capitalismo cognitivo exigente de qualificação profissional, a questão familiar insculpida nas famílias monoparentais e a inserção da mulher no mercado de trabalho. Em complemento, GILBERT, Neil. **Remodeling Social Welfare**, p. 9-10, aponta as crescentes taxas de divórcio, o nascimento de filhos em relações extra-conjugais, a proliferação de família que possuem mais de uma fonte de rendas e a inserção da mulher no mercado de trabalho, o que deixa para o Estado a tarefa de organizar, por exemplo, serviços de saúde e assistenciais direcionados ao atendimento da criança, do adolescente e do idoso. Contudo, a pergunta que permanece ao administrador público é "qual das sustentabilidades devo sustentar: a econômica ou a social que pretende humanizar as ações estaduais?"

19 Cf. INNERARITY, Daniel. **O futuro e seus inimigos**, p. 65, é a competição interestadual atrelada à concorrência globalizada e à dinâmica do mercado que exige a planificação e a estratégia governamental na aplicação de recursos públicos.

20 INNERARITY, Daniel. **O futuro e seus inimigos**, p. 43.

21 INNERARITY, Daniel. **O futuro e seus inimigos**, p. 22-23.

Em última análise, nos tempos da (in)contornável(?) crise, atender aos compromissos humanísticos consagrados no plano constitucional não é encargo dos mais solenes, pois envolve a árdua equalização da abalada finança estadual de modo sincronizada à sustentabilidade econômica, aliando-a, ainda, equilibradamente, pela via da racionalização dos recursos públicos, à concretização dos direitos fundamentais sociais por meio de políticas públicas sociais devidamente planejadas. Portanto, diante da inescapável integração à globalização competitiva, a chave comportamental do Estado que pretende ser de Reciprocidade e Solidariedade Social está no equilíbrio de suas ações em políticas públicas, harmonizando-as entre as dimensões de sustentabilidade econômico-financeira e social em unidade com a justiça intergeracional. Certamente é o meio pelo qual se pode dar vida à retórica dos direitos humanos de segunda geração, retirando-os do escudo da metafísica, para torná-los mais palpáveis e dignificantes da pessoa humana, ao promover de modo qualitativo e eficiente o bem-estar autodeeterminante individual e coletivo.

## EXISTEM MEDIDAS DE AUSTERIDADE EM BENEFÍCIO DA SUSTENTABILIDADE?

Combinado à violência econômica do mercado especulativo-financeiro estimulador da concorrência interestadual analisado na seção precedente, a sistematização violadora aos direitos fundamentais assume nova roupagem, agora nas medidas de austeridade em benefício da sustentabilidade econômico-financeira dos Estados. Trata-se de tentativa de superação da crise econômico-financeira globalizada, que tanto abala as finanças públicas estaduais e tem como consequência direta tornar dificultosa a implementação, a execução, a manutenção e a ampliação de políticas públicas sociais de interesse público, que prezam pela materialização de valores essencialmente humanísticos<sup>22</sup>, consignados nas constituições dos Estados Democráticos de Direito que pretendem ser Estados de Solidariedade e Reciprocidade Social.

---

22 MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno**. Legitimidade – Finalidade – Eficiência – Resultados. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 24.

A crise (fiscal) econômico-financeira, ao afetar os orçamentos dos Estados, reduz a sua capacidade de ser sustentável no cumprimento do programa humanístico-constitucional que constitui a ação governamental em diretrizes dirigidas à dignificação da pessoa humana e ao bem-estar social. Neste cenário, o bem-estar coletivo e individual intra e intergeracional, especialmente em áreas que dependem da participação (direta ou indireta) do Estado, como acontece nas áreas da saúde, educação e assistência social, é prejudicado.

Mas a problematização da violência<sup>23</sup> das medidas de austeridade em face aos direitos fundamentais sociais a que se propõe afunila-se quando se tem em conta o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade, pois esta, como princípio de ética e da dignidade vinculante humanística, não se limita ao viés econômico-financeiro estadual, e também pugna pela observância de suas outras dimensionalidades, dentre elas, a do aspecto social.

Logo, além da ética da sustentabilidade humanística, o problema das políticas públicas sociais coloca de um lado a dimensionalidade econômico-financeira<sup>24</sup> da sustentabilidade, a qual exige a alteração comportamental estadual e a redução de custos operacionais das políticas públicas de natureza social, por meio da reformulação de práticas em torno da aplicação dos escassos recursos públicos, mediante organização de sistemas de planejamento e avaliações, tanto em longo quanto em curto prazo, assim como da fiscalização e controle (inclusive contábil) transparente dos gastos públicos. Por conseguinte, prega-se a reforma administrativa estadual, que tem como escopo a adoção da modelagem de uma nova gestão pública marcada em traços de economicidade<sup>25</sup>, de eficiência e de

23 Nada obstante o trecho de ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. Lisboa: Relógio D'Água, 2014, p. 83 aporte sobre um outro contexto de violência, as linhas escritas pela autora servem para descrever a violência da austeridade: "Sendo instrumental por natureza, a violência é racional na medida em que é eficaz como meio de alcançar o fim que deve justificá-la. E uma vez que, quando agimos, nunca temos qualquer certeza acerca das eventuais consequências do que estamos a fazer, a violência só pode continuar a ser racional quando visa objetivos a curto prazo." Ora, as medidas de austeridade são, certamente, medidas urgência que, inflexivelmente, buscam soluções a curto prazo, justificáveis sob a perspectiva econômica, mas socialmente injustificáveis.

24 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**. Direito ao Futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 64-65; NABAI, José Casalta. **A crise do Estado Fiscal**, p. 49-50; ROCHA LOURES, Rodrigo C. da. **Sustentabilidade XXI: Educar e inovar sob uma nova ciência**. São Paulo: Editora Gente, 2009, p. 70.

25 Cf. MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno**, p. 103: trata-se da eficiência socioeconômica em benefício de resultados sociais satis-

eficácia em suas atividades prestacionais, sem desperdícios, para fortalecer os ideais de sustentabilidade e de justiça intergeracional.

Todavia, o que se vê são medidas governamentais direcionadas à máxima redução de custos que, de imediato, impactam a sociedade negativamente, por estarem consubstanciadas em cortes orçamentários em programas sociais, na redução do valor das aposentações, das pensões por morte, por invalidez ou desemprego ou dificuldade de sua obtenção, bem como ainda na precarização dos sistemas de saúde, educacional e de assistência social em decorrência dos baixos investimentos nessas áreas. Esta relação intenciona apenas exemplificar, ao limitar a análise a estas áreas de atuação governamental de grandíssima importância para a promoção da inclusão social e dos princípios de direitos fundamentais sociais convergidos à dignidade da pessoa humana<sup>26</sup>.

Do outro lado, encontra-se a dimensão social da sustentabilidade. Nesta dimensionalidade, o desenvolvimento sustentável digno de toda a sociedade deve considerá-la como um todo, não se admitindo o desenvolvimento social excludente e iníquo. Isto quer dizer que a sustentabilidade social pressupõe que toda e qualquer sociedade, em nível local e global, que tenha como característica a desigualdade, é designada pela presença de diferenças de níveis de bem-estar, em que determinados grupos vivem com muito, enquanto outros vivem com pouco ou com apenas o suficiente para sobreviver, sem possibilidade de conceber a autodeterminação individual e/ou coletiva<sup>27</sup>.

Desse modo, considerando-se o arcabouço da sustentabilidade e as condições materiais que este princípio agrega para a sua consagração, tem-se que a sua promoção sob a perspectiva social está intrinsecamente interligada à dignificação

---

fatórios, consistente oferecer serviços de melhor qualidade, em grande quantidade, por menores custos para atender as necessidades da demanda.

26 Por outro lado, há que se perguntar: Afinal, é moral viver o presente como se não houvesse amanhã e, deixar os infortúnios para as gerações futuras? Cf. INNERARITY, Daniel. **O futuro e seus inimigos**, p. 25, "os problemas da segurança social (saúde, pensões, desequilíbrios demográficos, subsídios de desemprego) necessitam de um amplo enquadramento temporal e de um tratamento cognitivo que tenha em conta os possíveis cenários futuros".

27 BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**. O que é – que não é. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014, p. 125-128; FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 58-59, NABAIS, José Casalta. **A crise do Estado Fiscal**, p. 48-49; ROCHA LOURES, Rodrigo C. da. **Sustentabilidade XXI**, p. 70.

da pessoa humana por meio do alinhamento governamental a um modelo administrativo que priorize a missão consolidada em direitos humanos atribuída ao Estado Democrático de Direito de Solidariedade e de Reciprocidade Social, consistente em viabilizar e edificar políticas públicas voltadas à concretização de direitos fundamentais sociais de modo eficiente e eficaz, universal e equitativo e, então, alcançar o bem-estar coletivo intra e intergeracional.

Resumidamente, enquanto a *práxis* de dimensionalidade econômico-financeira, ao fim e ao cabo, em atendimento às imbricações político-econômicas de austeridade impostas, por exemplo, pela Troika (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional) aos países-membros da União Europeia, vão no sentido de exigir a redução de gastos públicos como condicionante de empréstimos, o que decerto tem como efeito a impactação negativa dos orçamentos estaduais endereçados às políticas públicas sociais, noutra rumo caminha a socialidade sustentável, pois esta pugna e apoia-se no estabelecimento e/ou fortalecimento de “condições propícias ao florescimento virtuoso das potencialidades humanas” de modo universal e igualitário, engajado no “desenvolvimento que perdura [...] a longo prazo” com dignidade<sup>28</sup>, sombreada pelos direitos humanos.

A conflituosidade axiológica interna entre as dimensões da sustentabilidade é evidente e as medidas de austeridade, pautadas em pretensões de sustentabilidade, ocupam o cerne da celeuma envolvida nas pretensões estaduais humanísticas. A palavra “austeridade”, muito utilizada atualmente para designar medidas econômicas de saneabilidade fiscal do Estado, tem origem grega e originalmente foi utilizada para designar a expressão “secura na língua” ou para se referir a condições duras, difíceis de serem suportadas<sup>29</sup>. Esta significação ainda é a mesma, sendo utilizada para designar a dureza, a rigorosidade, a severidade, a abstenção de luxo e superfluidades para vencer uma situação econômica crítica, de crise.

Com efeito, quando se trata do embate entre as retromencionadas dimensões da sustentabilidade entrelaçadas pela austeridade, que coloca na balança

28 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 60.

29 SCHUI, Florian. **Austeridade**. Breve história de um grande erro. Lisboa: Editorial Presença, 2015, p. 19.

a higidez fiscal (econômico-financeira) estadual e a concretização de direitos fundamentais sociais por meio de políticas públicas estaduais financeiramente suportadas pelo erário, a questão que se coloca é: a sustentabilidade, em todas as suas dimensões como valor de ordem humanística e constitucional, pode ser conformada na aceção de austeridade amparada no sacrifício<sup>30</sup> de políticas públicas sociais que certamente afetarão as camadas sociais mais pobres? Em tempos de crise, a conseqüente escassez de recursos econômico-financeiros estaduais justifica as deficiências no que se refere ao oferecimento de serviços públicos sociais orientados a promover a inclusão social, o bem-estar e a dignidade da pessoa humana?

As questões não se encerram por aí, pois ainda calha indagar: quais são os verdadeiros beneficiários da implementação de medidas político-econômicas de austeridade? Isto é, as privações da austeridade estão para quais (des)afortunados?

A análise de todas as problematizações pode levar à conclusão de que do ponto de vista do Estado que pretende ser de Solidariedade e Reciprocidade Social, investido em missão humanística, se está diante de condições insuperáveis. De todo modo, nenhuma dessas questões foi definitivamente enfrentada por ocupantes de cargos públicos de alto escalão.

Nada obstante, embora todo o cenário esteja emoldurado sob jugo constitucional, administrativo e de direitos fundamentais, os apontamentos em resposta aos questionamentos da problematização ora discutida não podem ser resumidos de modo simplista, por meio de ponderações que resultam em receituários econômico-financeiros de caráter inventivo e milagroso, sobretudo voltado à estrita prática da austeridade que, para alcançar o equilíbrio econômico-financeiro e sanar a fiscalidade estadual, "expurga" da memória as diretrizes de direitos fundamentais que edificam o Estado de Reciprocidade Social.

30 Quando se trata de austeridade, o sacrifício, sobretudo para as camadas sociais mais pobres, pode assumir variadas formas, dentre elas: o da austeridade por necessidade diante da escassez de recursos em períodos pós-guerra e/ou para corrigir os excessos morais e econômicos que serviram de estopim para as guerras; a austeridade shumpteriana para o proletariado, mediante o estabelecimento de salários mais baixos. Cf. JUDT, Tony. **O chalet da memória**. Coimbra: Edições 70, 2011, p. 31-38; SCHUI, Florian. **Austeridade**, p. 65-66 e 78.

O exemplo europeu de violência aos direitos fundamentais sob o viés de políticas de austeridade talvez seja o mais emblemático<sup>31</sup>. Causa estranheza o fato de que os mesmos governantes que submetem à votação pacotes de medidas austeras<sup>32</sup>, consubstanciadas em cortes de despesas em diversos setores de atuação da administração pública, com reflexos inclusive sobre as políticas públicas sociais, autorizarem a injeção de recursos financeiros em instituições financeiras para salvar o *Euro*. Assim, em sentido contrário ao legítimo interesse público humanizado, o propósito da solidariedade estadual tem seu foco friamente reajustado para a política da resolução de crise, formada a partir da redistribuição de recursos “de baixo para cima”, estruturado em um paradigma governativo no qual “o socialismo de Estado” está “para os ricos e os bancos”, enquanto que o neoliberalismo está apenas “para a classe média e os pobres.”<sup>33</sup>

Por isso, as medidas de austeridade (impostas), ao privilegiarem apenas as metas econômico-financeiras, decerto não consideram todas as dimensões da sustentabilidade, sobretudo as dimensionalidades ética e social assentadas no processo de humanização do direito. O “socialismo para a classe média e os pobres” costuma permanecer em segundo plano, justamente em razão da ausência do fator “equilíbrio” nas decisões políticas. Este modo de pensar e solucionar as turbacões provenientes da crise acarreta o desagrado e a desconfiança popular no sistema administrativo (governo) e nas instituições políticas.<sup>34</sup>

31 Exemplificar com a violência das políticas de austeridade sobre os direitos humanos em países periféricos e de modernidade tardia talvez seja demasiado óbvio. Nestes países, em que as estruturas básicas de políticas públicas voltadas à efetivação de direitos humanos foram colocadas em prática, a violência do sacrifício está sempre presente, sendo apenas potencializada por medidas de caráter econômico-financeiro.

32 O caso europeu é muito mais profundo e abarca outras situações, também envolvidas em questões atinentes em direitos humanos, como por exemplo, o direito a autodeterminação dos povos. Conforme BECK, Ulrich. **A Europa Alemã**. De Maquiavel a Merkievel: estratégias de poder na crise do euro. Edições 70, 2013, p. 15-16, a crise financeira e do *euro* alçou a Alemanha ao centro de poder decisório para assuntos político-econômicos. Assim, em fevereiro de 2012, o *Bundestag* alemão votou o “segundo “pacote de ajuda”, associado a imposições de austeridade e à condição de a Grécia aceitar restrições à sua soberania orçamental. [...] O que significa, na realidade, uma democracia votar o destino de outra democracia? Sim, os gregos precisam do dinheiro dos contribuintes alemães, mas as medidas de austeridade equivalem a um esvaziamento da autodeterminação do povo grego.”

33 BECK, Ulrich. **A Europa Alemã**, p. 20-21.

34 BELCHIOR, Ana Maria. **Confiança nas Instituições Políticas**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015, p. 26-27.

Sem embargo, não se está a defender a adoção de políticas públicas desmedidas, assentadas em gastos públicos exacerbados, sem ordenações programáticas que coloquem em risco a sustentabilidade (fiscal) econômico-financeira estadual. Ademais, vale lembrar que a própria Carta das Nações Unidas exige que “os gastos passem a respeitar a eficácia direta do desenvolvimento durável, de modo a serem efetivamente sopesados os custos e benefícios diretos e indiretos (externalidades), sociais, econômicas”<sup>35</sup>. Daí que a governação orientada somente em função da popularidade, para satisfazer as necessidades sociais com objetivos estritamente particulares e eleitoreiros (populistas), não significa que os axiomas humanísticos inseridos no rol de compromissos constitucionais tenham sido promovidos em benefício do bem-estar dignificante da pessoa humana. Não há dúvida de que em determinados momentos a tomada de decisões impopulares para evitar catástrofes econômico-financeiras são necessárias<sup>36</sup>, sob pena de se ver os ideais de sustentabilidade (nas dimensões econômica e social) e de justiça intergeracional mitigados em um processo autofágico sustentado nos próprios direitos fundamentais sociais que dão vida ao Estado que pretende ser Social.

É por isso que se assevera: austeridade não se confunde com sustentabilidade; a adoção de políticas austeras não autoriza a violação de direitos fundamentais mediante a mitigação de políticas públicas sociais quando as medidas não importam em “sacrifício” de todos, mas apenas das camadas sociais economicamente fragilizadas e carecentes de serviços públicos sociais ofertados (direta ou indiretamente) pelo Estado e por este sustentados financeiramente.

Por sua vez, o crivo da inexorável realização destes direitos não autoriza a autofagia humanística sustentável sob o viés econômico-financeiro dos gastos públicos desajuizados ante a ausência de racionalização aplicativa dos recursos. O destaque de qualquer destas linhas levará ao esgotamento dos recursos já escassos ou à perturbação social que veicula a instabilidade político-institucional.

Da exposição analítica a que se propôs, constata-se que a paradoxal relação entre as dimensões de sustentabilidade, associada ao conflito entre as medidas de austeridade e a realização dos direitos fundamentais sociais por intermédio

35 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 33.

36 BELCHIOR, Ana Maria. **Confiança nas Instituições Políticas**, p. 30.

de políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, tem como solução a busca pelo equilíbrio das ações estaduais, descontaminada de interesses políticos e econômico-financeiros particulares, pertencentes somente a determinados setores sociais, como foi destacado por meio da apresentação do exemplo europeu.

Em vista disso e diante da pacífica compreensão de que os direitos fundamentais, exatamente por constituírem o conjunto de axiomas que norteiam a conduta estadual no plano do quadrinômio político-jurídico-econômico-sociais interno e externo, reclamam a consideração existencial e concretizante equilibrada dos princípios colocados neste jogo, para ductilmente<sup>37</sup> harmonizá-los em benefício dos próprios valores humanísticos, bem como da sustentabilidade em todas as suas dimensões e, sob este viés, não transformar a sua ética substancialmente humana na ética da hipocrisia.

Talvez percorrer este caminho ofereça a possibilidade de, ao seu final, encontrar como recompensa pelo esforço coletivo e igualitário de justiça intergeracional, mediante o asseguramento de condições materiais de promoção do bem-estar e da dignidade da pessoa humana, entrelaçando-se harmonicamente as dimensões sociais e econômico-financeiras de sustentabilidade. Uma saída é a tendência europeia de compartilhamento de responsabilidades com a sociedade civil, recomendada pela Diretiva 2014/24/UE aos países pertencentes à União Europeia como uma forma de desafogar o Estado e materializar direitos fundamentais sociais.

## A DIRETIVA 2014/24/UE E A CONTRATUALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Em meio à crise, às guerras de atrativismo fiscal e às (in)justificadas políticas de austeridade(?), as dificuldades estaduais em equilibrar as finanças e concretizar direitos fundamentais sociais por intermédio da prestação de serviços públicos impõem a investigação sobre novos rumos. Assim é que surge a contratualização de políticas públicas sociais como alternativa estratégica em benefício da

**37 ZAGREBELSKY, G. *El derecho ductil. Ley, derechos y justicia*. Trad. Marina Gascón. Madrid: Trotta, 1995, p. 15-17.**

utilização mais eficiente dos recursos econômico-financeiros estaduais. Trata-se da configuração de um novo modo de atuar do poder público na seara executiva, mediante o compartilhamento de responsabilidades com a sociedade civil<sup>38</sup>, na qual a (re)privatização de serviços públicos de natureza social serviria como remédio à escassez e ao mecanismo de atingimento de resultados econômico-financeiros e sociais distintamente sustentáveis e marcados pela justiça intergeracional.

A utilização do termo (re)privatização<sup>39</sup> (orgânica<sup>40</sup>) que se propõe no texto refere-se, portanto, à horizontalização<sup>41</sup> administrativa, na qual o Estado permanece, como garante<sup>42</sup> por meio da devolução ao setor privado do exercício de atividades públicas direcionadas à materialização de direitos fundamentais sociais assumidas diretamente pelo Estado, que por ora são inviabilizados ou debilitados diante da crise e da crescente insustentabilidade econômico-financeira estadual. Desse modo, enquanto a procura por serviços progride exponencialmente, o binômio crise-escassez coloca em risco a sustentabilidade fiscal e orçamentária dos Estados, despontando como solução plausível a “fuga para o âmbito privado”, mediante a formalização de contratos/convênios públicos focalizados, sobretudo, na contratualização subvencionada de serviços públicos

38 SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque. **Caraterísticas atuais e transformações ocorridas na compreensão do estado e da administração pública**, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto, Porto, v. 2, n. 2, 2013, p. 79; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade**. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2012, p. 116; SANTOS, Boaventura de Souza. **O Estado e o Direito na transição Pós-Moderna**, p. 23-26; HESPANHA, Antônio Pedro. Políticas sociais: Novas abordagens, novos desafios. **Revista de Ciências Sociais**, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v. 39, n. 1, 2008, p. 5-6.

39 OTERO, Paulo. **Privatizações, reprivatizações e transferências de participações sociais no interior do sector público**. Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 23; LOPES, Licínio. **As Instituições Particulares de Solidariedade Social**, p. 237.

40 GONÇALVES, Pedro. **Entidades Privadas com Poderes Públicos**, p. 391-396.

41 ALMEIDA, Vasco. **Estado, mercado e terceiro setor: a redefinição das regras do jogo**, Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n. 95, 2011, p. 86.

42 CF. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 353; GONÇALVES, Pedro. **Entidades Privadas com Poderes Públicos**, p. 158 e 166-170; SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque. **Caraterísticas atuais e transformações ocorridas na compreensão do estado e da administração pública**, p. 73 e 77; LOUREIRO, João Carlos. **Adeus ao Estado Social?**, p. 98 e 216; LOPES, Licínio. **As Instituições Particulares de Solidariedade Social**, p. 378, a posição de garante quebra o paradigma do serviço público, ao firmar o Estado como responsável na divisão de responsabilidades com o mercado e o terceiro setor.

sociais junto a entidades do terceiro setor, sem fins lucrativos ou econômicos<sup>43</sup>, marcadamente de índole altruística e de solidariedade social<sup>44</sup>.

Pois é nesse sentido que se deve interpretar a Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro de 2014, do Parlamento Europeu e do Conselho. Este documento relativo aos contratos públicos, envolto em diretrizes de padronização do direito público transnacional europeu, logo em suas primeiras linhas, considera a contratação pública de suma importância para o projeto intitulado a “Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, ao elevá-la a “instrumento de mercado a ser utilizado para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, assegurando simultaneamente a utilização mais eficiente dos fundos públicos”. As intenções colocadas na diretiva são claras: aumentar a eficiência da despesa pública e, desse modo, favorecer a utilização dos “contratos públicos para apoiar objetivos sociais comuns.”<sup>45</sup>

O caráter humanístico da diretiva é revelado na intenção de se construir um arcabouço contratual de eticidade sustentável e de justiça intergeracional, que privilegie a utilização da contratualização de políticas públicas sociais em regime de compartilhamento de responsabilidades com a própria sociedade para atingir os objetivos sociais comuns de toda a Europa. Nesse contexto, o contrato, como de instrumento à contratualização/convênio de políticas públicas sociais, calha por despontar como elemento racionalizante dos gastos públicos e da inclusão social que concorre à realização de direitos fundamentais sociais. Para isso, estratégia e planejamento, controle e fiscalização, transparência e igualdade, são ferramentas imprescindíveis para se atingir o resultado e a eficiência<sup>46</sup> legitimante da contratualização humanista.

43 LOPES, Licínio. **As Instituições Particulares de Solidariedade Social**, p. 121; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade**, p. 128.

44 Sobre o terceiro setor ou setor de economia solidária, ver: GONÇALVES, Pedro. **Entidades Privadas com Poderes Públicos**, p. 146-147; LOPES, Licínio. **As Instituições Particulares de Solidariedade Social**, p. 209-211; ALMEIDA, Vasco. **Estado, mercado e terceiro setor**, p. 96-100.

45 EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 26 de fevereiro de 2014 relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=PT>>. Acesso em: 19 maio 2015, considerando n. 2.

46 MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno**, p. 61.

A começar pelos “considerandos” da diretiva, que no intuito de melhor orientar a implantação da estratégia contratual a serviço da sustentabilidade e da inclusão social estabelecem uma série de articulações destinadas a fazer com que a lisura, a transparência e a idoneidade da marcha contratual pública de serviços (artigo 2º, nº 9)<sup>47</sup> sejam evidentes insígnias da contratualização humanizante.

Dentre as medidas desta linhagem indicadas na diretiva estão a adoção do procedimento concorrencial acompanhado dos princípios da igualdade e da transparência, mediante a indicação prévia dos requisitos mínimo do concurso, imodificáveis durante as negociações, pois estas têm como objetivo melhorar as propostas de serviços no que tange à qualidade, à quantidade, aos resultados e ao impacto social, associadas a possibilidades de ampliação e redução do programa a ser implementado.<sup>48</sup>

Ponto fulcral na diretiva é a transparência das ações estaduais, considerada elemento essencial na prática de políticas corretas e sem margem de ambiguidade<sup>49</sup>. O documento preza pela transparência por meio da utilização de recursos eletrônicos em todas as fases da contratação pública, para dinamizar o acesso e o intercâmbio de informações<sup>50</sup>, a fim de ajustar a melhor escolha/decisão, ordenada para encontrar entre os concorrentes privados a oferta de serviços públicos de natureza social mais eficiente dentro de uma determinada realidade<sup>51 52</sup>. Segundo a diretiva, a transparência reside na garantia de que os

47 Artigo 2º. Para efeitos da presente diretiva, entende-se por: [...] 9) “Contratos públicos de serviços”, contratos públicos que tenham por objeto a prestação de serviços distintos daqueles a que se refere o ponto 6;”.

48 EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, p. 1 e 72: considerandos nº 1 e 45.

49 HAN, Byung-Chul. **A sociedade da transparência**. Lisboa: Relógio D’ Água, 2014, p. 29.

50 Sobre a troca de informações transfronteiras no espaço europeu, ver EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, p. 25, considerando nº 128.

51 EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, p. 9-10, considerandos de nº 52 e 53: a utilização de tecnologia de informação eletrônica não pode limitar o acesso de concorrentes ao certame. Ao mesmo tempo em que almeja a utilização da dinâmica da comunicação eletrônica, o texto da diretiva não se esqueceu de exigir a adequação das ferramentas eletrônicas em formatos disponível, que não dificultem a participação, inclusive, de pessoas portadoras de deficiência.

52 Cf. INNERARITY, Daniel. **O futuro e seus inimigos**, p. 58-59, os prognósticos que sustentam as decisões dependem da observação do presente, pois é o presente a base de todas as predições acerca do futuro. Identificar as necessidades futuras depende do exercício de prospectiva para orientar as ações em direção ao futuro desejável.

procedimentos de contratações sejam isentos, “incluindo uma luta contra a corrupção<sup>53</sup> e a fraude”<sup>54</sup>, para que deste modo sejam afastadas a desconfiança<sup>55</sup> da política e das instituições públicas e se configure um ambiente de vitalidade do espaço democrático e governamental.<sup>56</sup>

Neste contexto, a transparência procedimental propugnada na diretiva europeia constrange a autoridade contratante solucionar eventuais conflitos de interesses envolvidos em qualquer situação em que membros da administração pública tenha interesse/proveito, direto ou indireto, de espécie econômica, financeira ou pessoal, que comprometa a imparcialidade e a independência e, por isso, acabe por distorcer a concorrência e a igualdade de tratamento dos participantes do certame<sup>57</sup>.

Pela mesma razão, o artigo 57 da diretiva, inserido nos critérios de seleção qualitativa<sup>58</sup>, ordena uma série de motivos de exclusão de operadores econômicos do procedimento de contratação pública, desde que comprovada mediante a verificação realizada nos termos dos artigos 59, 60 e 61 ou por meio da confirmação de que houve condenação transitada em julgado nos crimes de participação em organização criminosa<sup>59</sup>, corrupção<sup>60</sup>, fraude<sup>61</sup>, infrações terroristas ou

53 Importante destacar que na EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, p. 20, no considerando nº 100, a corrupção, fraude e o branqueamento de capitais devem impedir a adjudicação do contrato/convênio. Por sua vez, não pagar impostos ou deixar de recolher as contribuições para a segurança social devem conduzir à exclusão obrigatória de qualquer certame organizado dentro do território da União Europeia.

54 EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, p. 25, considerando nº 126.

55 Tomando-se como referências o que diz HAN, Byung-Chul. **A sociedade da transparência**, p. 70-71 e BELCHIOR, Ana Maria. **Confiança nas Instituições Políticas**, p. 19, a confiança nada mais é do que acreditar que a conduta do administrador público não desrespeitará as regras legais e do processo de contratualização, de modo que, em verdade, a transparência não produz a confiança, pois ela desfaz a confiança, pois deixa cristalina que a sociedade em que vivemos é a sociedade da suspeita e não é digna de confiança e, por isso, está conformada no controle da transparência sobre aqueles que tem poder de decisão.

56 BELCHIOR, Ana Maria. **Confiança nas Instituições Políticas**, *op. cit.*, p. 28.

57 EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, p. 44-45, artigo 24.

58 VIEIRA, André Luis. **Gestão de Contratos Administrativos**, Revista de Contratos Públicos – RCP, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, mar./ago. 2014, p. 14.

59 A diretiva remete a definição destes crimes para o artigo 2º da Decisão-Quadro 2008/841/JAI do Conselho: EUR-LEX. **Decisão-Quadro 2008/841/JAI do Conselho**, de 24 de outubro de 2008 relativa à luta contra a criminalidade organizada. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32008F0841>>. Acesso em: 19 maio 2015.

60 A diretiva remete a definição dos crimes: artigo 3º, da Convenção relativa à luta contra a corrupção e ao artigo 2º, nº I, da Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho: EUR-LEX. **Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho**, de 22 de Julho de 2003, relativa ao combate à corrupção no sector privado. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32003F0568>>. Acesso em: 19 maio 2015.

61 A diretiva remete ao artigo 1º da Convenção relativa à Proteção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias: EUR-LEX. Ato do Conselho, de 26 de julho de 1995, que estabelece a

relacionadas ao terrorismo<sup>62</sup>, branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo<sup>63</sup> e exploração do trabalho infantil ou tráfico de seres humanos<sup>64</sup>.

Com efeito, é precisamente no Título III, Capítulo I, que a Diretiva cuida dos Regimes Especiais de Contratação Pública em Serviços sociais e outros específicos. Os artigos 74 e seguintes apoiam a orientação de que esta espécie de contratação deve, necessariamente, ser precedida de “anúncio de concurso formal”, preenchido com informações de duas modalidades (artigo 75, 1, “b”): a primeira modalidade é constituída de pré-informações concernentes ao contrato (Parte I, do Anexo V da Diretiva), tais como a breve descrição do contrato, o valor global a ser contratualizado, a duração do contrato de prestação de serviços e seu local de execução; a segunda modalidade refere-se a informações específicas do próprio contrato (Parte H, do Anexo V da Diretiva), dentre elas a descrição do contrato, os dados da autoridade adjudicante, o local da execução, breve descrição das principais características do procedimento de entrega das atividades ao vencedor do concurso.

Afora estas disposições que prezam pela lisura do certame, a diretiva preza pelo *accountability*<sup>65</sup> perseverado no respeito aos princípios da transparência e

---

Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127\(03\)&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127(03)&from=PT)>. Acesso em: 19 maio 2015.

62 A diretiva remete aos artigos 3º e 4º, da Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, que relaciona os crimes desta espécie: EUR-LEX. **Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho**, de 13 de Junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=PT>>. Acesso em: 19 maio 2015.

63 A diretiva remete a definição destes crimes para o artigo 1º da Diretiva 2005/60/CE do Parlamento e do Conselho: EUR-LEX. **Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 26 de Outubro de 2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32005L0060>>. Acesso em: 19 maio 2015.

64 A definição destes crimes é remetida para definidos no artigo 2.o da Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho: EUR-LEX. **Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 05 de abril de 2011, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à protecção das vítimas, e que substitui a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:PT:PDF>>. Acesso em: 19 maio 2015.

65 O vocábulo *accountability*, além de referir-se à responsabilização da administração pública, designa a obrigatoriedade de tornar pública e transparente as ações e os resultados das políticas públicas, para facilitar o monitoramento dos órgãos estaduais competentes e a avaliação da sociedade acerca das medidas que visam atender ao interesse público social. Cf. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Glossary of Key**

da igualdade de tratamento dos operadores econômicos<sup>66</sup>, vinculados na possibilidade dos Estados-membros poderem “estabelecer que a escolha do prestador de serviços seja feita com base no critério da proposta que apresente a melhor relação qualidade/preço, mas, tendo igualmente em conta, os critérios de qualidade e sustentabilidade para os serviços sociais” (artigo 76, 1 e 2)<sup>67 68</sup>.

Isto é, sem perder de vista a igualdade e a transparência e fazendo uso de critérios bem definidos<sup>69</sup>, o administrador público adjudicante poderá optar pela proposta mais eficiente no sentido da qualidade e não do menor custo quanto ao oferecimento do serviço público social, o que deverá ser analisado mediante a utilização de critérios de qualidade e preços combinados à sustentabilidade, tendo como parâmetro os “critérios definidos no quadro voluntário europeu de qualidade dos serviços sociais, adotado pelo Comité de Proteção Social da União Europeia”<sup>70</sup>.

Para isso, devem ser apontados critérios de adjudicação simples, racionalizados e objetivos<sup>71</sup> (transparentes, fundamentados inclusive na definição de normas de

---

**Terms in Evaluation and Results Based Management.** *Development Assistance Committee*, Paris. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/evaluation/18074294.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2015, p. 11; FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência:** accountability e política de publicidade. **Revista Lua Nova**, n. 84, São Paulo, 2011, p. 83-87.

66 Segundo EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, p. 3, no considerando de nº 14, os operadores econômicos são “quaisquer pessoas e/ou entidades que se ofereçam para executar obras, fornecer produtos ou prestar serviços no mercado, independentemente da forma jurídica sob a qual tenham escolhido atuar. Assim, as empresas, sucursais, filiais, parcerias, sociedades cooperativas, sociedades de responsabilidade limitada, universidades, públicas ou privadas, e outras formas de entidades que não sejam pessoas singulares deverão ser abrangidas pelo conceito de operador econômico, quer sejam ou não «pessoas coletivas» em todas as circunstâncias.”

67 EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, p. 138.

68 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 53: “[...] o qualitativismo tem de ocupar o lugar das mensurações quantitativas de vista curta.”

69 Sobre os critérios de seleção, ver: **EUR-LEX. Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, p. 65-66, no artigo 58.

70 EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, p. 23, considerando nº 114.

71 Cf. EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, p. 19, no considerando de nº 90, os “Os critérios de adjudicação escolhidos não deverão conferir à autoridade adjudicante uma liberdade de escolha ilimitada, devendo assegurar a possibilidade de concorrência efetiva e leal e ser acompanhados de disposições que permitam uma verificação eficaz da informação fornecida pelos proponentes. A fim de identificar a proposta economicamente mais vantajosa, a decisão de adjudicação do contrato não deverá assentar apenas em critérios diferentes dos custos. Os critérios qualitativos devem, por conseguinte, ser acompanhados de um critério de custos que poderá ser, à escolha da autoridade adjudicante, o preço ou uma abordagem custo-eficácia como o cálculo dos custos do ciclo de vida.”

qualidade, especificações técnicas ou condições a serem observadas durante a execução do contrato), acompanhados de distinções de ponderação<sup>72</sup> a ser utilizados na análise de cada um desses critérios,<sup>73</sup> para que assim, de fato, seja indicada a melhor relação entre qualidade e preço (benefício e custo)<sup>74</sup>.

A própria diretiva, no artigo 67, aponta como critério de adjudicação principal o critério da proposta economicamente mais vantajosa, "identificada no preço ou custo", apreciada na utilização da "abordagem de custo-eficácia", com a possibilidade de agregar a relação "qualidade/preço, que deve ser avaliada com base em critérios que incluam aspectos qualitativos [...] sociais ligados ao objeto do contrato público em causa."<sup>75</sup>

No entanto, a escolha/decisão tomada com base no menor custo/preço não pode ser irrazoável. O artigo 69<sup>76</sup> da diretiva combate a formalização de contratos a preços ou custos anormalmente baixos, ao exigir que o operador econômico explique a proposta apresentada nestes termos. Decerto, a (re)privatização de serviços públicos pela via contratualizante a baixos custos não corresponde à organização de políticas e serviços de natureza sociais humanizantes. Embora possa resultar em benefícios econômico-financeiros classificados como sustentáveis, o pragmatismo matemático do qual se reveste esta lógica econômico-financeira pode não resultar em serviços factualmente de qualidade, eficientes, social e

72 Como bem explica GARCIA, Maria da Glória. **As transformações do direito administrativo na utilização do direito privado pela administração pública** – reflexões sobre o lugar do Direito no Estado, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Os caminhos da privatização da administração pública, IV Colóquio luso-espanhol de Direito Administrativo, *Stvdia Ivridica*, 60, Colloquia 7, p. 356: "O princípio da ponderação significa seleccionar, eliminar, renunciar, contingentar. Sabendo de antemão que uma decisão legítima pode ser a que coincide com uma gestão eficaz, financeiramente justificada, mas não com uma decisão imposta pela igualdade. Se não é possível, por falta de meios, construir dois hospitais para servir duas populações carenciadas, a solução não está no cruzar dos braços, mas no decidir. [...] Qualquer que seja a perspectiva, o certo é que a decisão, num mundo de bens escassos, importa selecção e esta, por sua vez, uma prévia ponderação. E a ponderação é indissociável dos interesses presentes na realidade dos factos."

73 Cf. EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, p. 18, respectivamente nos considerandos de nº 90, o contrato deve basear-se, desde o início, "em critérios que assegurem o respeito dos princípios da transparência, da não discriminação e da igualdade de tratamento, com vista a assegurar uma comparação objetiva do valor relativo das propostas, a fim de determinar em condições de concorrência efetiva a proposta economicamente mais vantajosa [...] avaliada com base na melhor relação preço/qualidade".

74 EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho** *m*, p. 18, precisamente no considerando de nº 89.

75 EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, p. 70.

76 EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, p. 71.

eticamente sustentáveis, pois não há dúvida de que “milagres” na gestão de recursos não existem. Ademais, certamente os serviços de qualidade e de eficiência comprovada em atendimento ao interesse público possuem custos mais elevados.

Por sua vez, não se pode desprezar que a ética sustentável preza pelo equilíbrio em benefício da justiça intergeracional assentada em direitos humanos sociais. Por isso, não se defendem neste texto gastos impensados ou a contratação de entidade privada do terceiro setor para prestar de serviços sociais a preços elevados em troca de alta qualidade. Altos preços podem não redundar na eficiência em longo prazo, em virtude da inviabilidade prestacional subvencionada em momentos de dificuldades econômico-financeiras. O que se propõe é que o menor custo não é o melhor caminho, pois fere o ideal transgeracional por sacrificar o presente em nome do longo prazo. O equilíbrio da ação sustentável e eticamente humana pressupõe a racionalização aplicativa dos recursos, o planejamento, a fiscalização e o controle efetivo dos gastos públicos, inclusive de subvenções/contratualizações/convênios, haja vista que este é meio mais fiável de se combater o desperdício.

Como se vê, a modelagem contratual defendida na diretiva europeia não está adstrita ao interesse público em ver os custos reduzidos para equilibrar as finanças estaduais. O sentido de humanização pela via contratual atribuído à diretiva está atrelado ao legítimo interesse público na configuração de políticas públicas sociais em regime de cooperação solidária com a esfera privada<sup>77</sup>, que efetivamente promova a inclusão social e a realização de direitos fundamentais sociais.

Pugna-se, portanto, pela busca de qualidade ao melhor custo/preço disponível dentre as propostas avaliadas, em um itinerário ponderativo que despreza a exclusiva busca pelo menor custo operacional<sup>78</sup>. Ademais, se a sustentabilidade é princípio de índole humanística, como fora afirmado em seção precedente, a alocação dos recursos públicos, para ser sustentável sob as perspectivas sociais e econômico-financeiras, exige que os recursos públicos sejam direcionados à

77 SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque. **Caraterísticas atuais e transformações ocorridas na compreensão do estado e da administração pública**, p. 75; GONÇALVES, Pedro. **Entidades Privadas com Poderes Públicos**, p. 161; LOPES, Licínio. **As Instituições Particulares de Solidariedade Social**, p. 394-402.

78 VIEIRA, André Luis. **Gestão de Contratos Administrativos**, p. 10-11.

universalização do bem-estar.<sup>79</sup> Não se pode olvidar que isto envolve a busca pela proposta de qualidade diferenciada, pois somente sob o viés da qualidade aliada ao planejamento e controle dos gastos públicos é que se poderá evitar os desperdícios e, assim, alcançar o interesse público em ver assegurado à sociedade a realização material de direitos humanos de segunda geração trilhados na sustentabilidade e na justiça intergeracional.<sup>80</sup>

À guisa de encerrar esta sessão, vale mencionar que o guia da contratualização pública europeia em nível de políticas sociais, adicionalmente, sugere o emprego de avaliações *ex ante*<sup>81</sup> e *ex post*<sup>82</sup>, para se “ter uma boa visão geral dos eventuais problemas estruturais e padrões das políticas nacionais”, cujos resultados deverão ser divulgados para promover o debate a fim de melhorar as regras e as práticas contratuais, bem como para orientar as autoridades públicas. Objetiva-se por meio do enquadramento avaliativo fomentar a eficiência, a segurança jurídica, o planejamento e a orientação quanto às futuras escolhas/decisões relacionadas às políticas públicas materializadoras de direitos fundamentais sociais.<sup>83</sup> Noutras palavras, as avaliações servem como mecanismo de

79 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 62.

80 SANTOS NETO, João Antunes dos. **O impacto dos Direitos Humanos Fundamentais no Direito Administrativo**, p. 406; VIEIRA, André Luis. **Gestão de Contratos Administrativos**, p. 14.

81 As avaliações *ex ante* são aquelas previamente organizadas e procedidas em fase anterior à implementação da política pública e examina os custos, os benefícios, a conveniência, coleta informações na medida em que viabiliza a racionalização aplicativa dos recursos públicos em atendimento ao interesse público. Cf. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, **Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management**. Development Assistance Committee, p. 32; TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 42 (3), maio-jun., 2008, p. 541; COTTA, Tereza Cristina. **Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultado de impacto**. Revista de Serviço Público, Ano 49, n. 2, abr.-jun. 1998, p. 109.

82 As avaliações *ex post* são as realizadas após a implementação da política pública social e visam analisar os resultados da política pública desenvolvida e auxiliar o administrador público a redimensionar suas decisões quanto a alocação de recursos. Além disso, constitui mecanismo de coleta de dados e de prestação de contas para a sociedade e órgãos de fiscalização de controle. Cf. Cf. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, **Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management**. Development Assistance Committee, p. 19; TREVISAN; BELLEN, **Avaliação de políticas públicas**, p. 541; COTTA, **Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais**, p. 109; ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sirgurdur. **Em direção às melhores práticas de avaliação**. Revista de Serviço Público, Ano 51, n. 4, out.-dez. 1998, p. 7

83 EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, p. 25-25, considerando de nº 121.

aprendizagem a serviço da humanização pela via contratual, por meio da qual o administrador público busca retirar informações confiáveis, para planejar estrategicamente as políticas públicas sociais a serem contratualizadas, destinando recursos para setores que realmente necessitem de impulsionamento<sup>84</sup>. São os dados provenientes de avaliações que fundamentam as decisões administrativas e as alimentam de humanismo e sustentabilidade nas dimensões econômico-financeiras e sociais, ao possibilitar o planejamento aplicativo de recursos públicos tanto em curto quanto em longo prazo, arraigado de intergeracionalidade e da tão desejada inclusão social, em benefício da constituição e do fortalecimento de contratualizações que calham por humanizar poder político em suas políticas públicas sociais em regime de cooperação solidária, legitimando-o por meio da constatação do atendimento do autêntico interesse público social em ter a si assegurado o bem-estar autodeterminante individual e coletivo.

Com toda certeza, os indivíduos e as coletividades excluídas sofrem uma espécie de repressão que torna os direitos fundamentais sociais um sofisma e símbolo da iniquidade insustentável. Nessa medida, refletir sobre planejamentos e estratégias inclusivas por meio de políticas públicas sociais jamais contrastará com boa governança<sup>85</sup>, justiça intergeracional, bem-estar ou dignidade da pessoa humana. A contratualização de políticas públicas sociais, nos termos criteriosos da diretiva, está para isso, ou seja, disposta no sentido de possibilitar a melhor escolha/decisão, planejada, estrategiada, refletida para atender ao interesse público em concretizar os direitos humanos de segunda geração, daí o seu sentido de humanização inter-relacionado cravejado na sustentabilidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As crises econômicas globais, associadas à escassez de recursos públicos, tornam difícil a implementação de políticas públicas sociais em áreas de extrema importância para a promoção de direitos fundamentais, tais como as áreas

84 ALA-HARJA; HELGASON, **Em direção às melhores práticas de avaliação**, p. 5; ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, **Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Development Assistance Committee**, p. 18; COTTA, **Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais**, p. 103.

85 FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 48.

da saúde, educação e assistência social. Soma-se aos fatores de crise a guerra do atrativismo fiscal, que além de mitigar a soberania estadual, acaba por reduzir a capacidade de maximização sustentável e intergeracional das políticas sociais de interesse público.

Este cenário revela a dificuldade de se conciliar as dimensões econômico-financeiras e sociais da sustentabilidade acompanhada da valorização da eticidade humanística que marca os Estados Democráticos de Direito contemporâneos, ainda que se tenha como norte a racionalização aplicativa dos recursos públicos.

Todavia, em que a racionalização aplicativa de recursos públicos enseje a melhor utilização do erário, isto não significa que o caminho a ser percorrido necessariamente deva ser o da austeridade amparada no sacrifício, nos repentinos cortes de gastos em políticas públicas sociais ou na adoção de modelos administrativos atrativistas que impliquem benefícios econômico-financeiros propriamente ditos. Não há dúvida de que a lógica do mercado prevalece, e as medidas estaduais de austeridade e atrativistas são ilusões marcadas pela (in)sustentabilidade(?) das decisões administrativas que as sustentam.

Uma das possibilidades de superação da insustentabilidade das políticas públicas sociais materializadoras de direitos fundamentais sociais está na contratualização racionalizada e transparente de políticas públicas sociais com a sociedade civil (compartilhamento de responsabilidades), como prega a Diretiva 2014/24/UE, desde que vinculadas à qualidade em atendimento ao princípio da sustentabilidade em suas dimensões econômico-financeiras e sociais, para que, assim, os direitos fundamentais sociais e a dignidade da pessoa humana, como legítimos interesses públicos, não sejam desprestigiados diante de políticas de austeridade e medidas atrativistas reveladoras de uma nebulosa faceta de sustentabilidade que, ao final, não se revela marcada por ideais de justiça intergeracional.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, Brasília, 2010.

ALMEIDA, Vasco. Estado, mercado e terceiro setor: a redefinição das regras do jogo, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 95, p. 85-105. 2011.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sirgurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista de Serviço Público**, Brasília, Ano 51, n. 4, p. 5-59. out.-dez. 1998.

ARENDDT, Hannah. **Sobre a violência**. Lisboa: Relógio D'Água, 2014

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário: e outros temas contemporâneos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BECK, Ulrich. **A Europa Alemã**. De Maquiavel a Merckel: estratégias de poder na crise do euro. Edições 70, 2013.

BELCHIOR, Ana Maria. **Confiança nas Instituições Políticas**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**. O que é – que não é. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

BRIGADÃO, Clóvis; RODRIGUES, Gilberto M. A. **Globalização a olho nu**. O mundo conectado. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade**. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2012.

COSTA, Ilton Garcia (Org.); GIACOIA, Gilberto (Org.). **Parcerias Público Privadas**. 1. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2014.

\_\_\_\_\_; LIMA, Thadeu Augimeri G. Três Dilemas do Estado Democrático de Direito no Constitucionalismo Contemporâneo: Reflexos a partir da Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 83, p. 13-33, 2013.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultado de impacto. **Revista de Serviço Público**, Brasília, Ano 49, n. 2, p. 103-124, abr.-jun. 1998.

EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 26 de fevereiro de 2014 relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. Disponível em:

<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=PT>>. Acesso em: 19 maio 2015

EUR-LEX. **Decisão-Quadro 2008/841/JAI do Conselho**, de 24 de outubro de 2008 relativa à luta contra a criminalidade organizada. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32008F0841>>. Acesso em: 19 maio 2015.

EUR-LEX. **Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho**, de 22 de Julho de 2003, relativa ao combate à corrupção no sector privado. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32003F0568>>. Acesso em: 19 maio 2015.

EUR-LEX. **Ato do Conselho**, de 26 de julho de 1995, que estabelece a Convenção relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias. Disponível em: <[http://http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127\(03\)&from=PT](http://http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127(03)&from=PT)>. Acesso em: 19 maio 2015.

EUR-LEX. **Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho**, de 13 de Junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo. Disponível em: <<http://http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=PT>>. Acesso em: 19 maio 2015.

EUR-LEX. **Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 26 de Outubro de 2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32005L0060>>. Acesso em: 19 maio 2015.

EUR-LEX. **Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 05 de abril de 2011, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à protecção das vítimas, e que substitui a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho. Disponível em: <<http://http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:PT:PDF>>. Acesso em: 19 maio 2015.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política de publicidade. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 65-94. 2011.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**. Direito ao Futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

GARCIA, Maria. **Desobediência Civil**. Direito Fundamental. 2ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

GARCIA, Maria da Glória. As transformações do direito administrativo na utilização do direito privado pela administração pública – reflexões sobre o lugar do Direito no Estado, Boletim da

Faculdade de Direito de Coimbra, Os caminhos da privatização da administração pública, **IV Colóquio** luso-espanhol de Direito Administrativo, *Studia Iuridica*, 60, Colloquia 7, p. 356

GILBERT, Neil. Remodeling Social Welfare, **Society**, vol. 35, 1998, p. 8-13.

GONÇALVES, Pedro. **Entidades Privadas com Poderes Públicos**. O exercício dos poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas. Coimbra: Almedina, 2008.

HAN, Byung-Chul. **A sociedade da transparência**. Lisboa: Relógio D' Água, 2014.

HESPANHA, Antônio Pedro. Novas desigualdades, novas solidariedades e reforma do Estado: enquadramento do tema e síntese das comunicações, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 54, p. 68-78. jun./99

HESPANHA, Antônio Pedro. Políticas sociais: Novas abordagens, novos desafios. **Revista de Ciências Sociais**, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v. 39, n. 1, p. 5-15. 2008.

INNERARITY, Daniel. **O futuro e seus inimigos**. Uma defesa da esperança política. Alfragide: Teorema, 2009.

JUDT, Tony. **O chalet da memória**. Coimbra: Edições 70, 2011.

LACERDA, Emanuela C. A.; ROSA, Alexandre Morais da; FERRER, Gabriel Real. A Propriedade ante o novo Paradigma do Estado Constitucional Moderno: A Sustentabilidade. **Novos Estudos Jurídicos**. v.19, n.4, p. 1185-1219. Edição Especial 2014

LOPES, Licínio. **As Instituições Particulares de Solidariedade Social**. Coimbra: Almedina, 2009.

LOUREIRO, João Carlos. **Adeus ao Estado Social?** A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos "direitos adquiridos". Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno**. Legitimidade – Finalidade – Eficiência – Resultados. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

NABAIS, José Casalta. **A crise do Estado Fiscal**. In: SILVA, Suzana Tavares da; RIBEIRO, Maria de Fátima. Trajectórias de Sustentabilidade, Tributação e Investimento. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, p. 19-59. 2014.

NABAIS, José Casalta. Reflexões sobre quem paga a conta do Estado Social. In: \_\_\_\_\_. **Por um estado fiscal responsável: estudos de direito fiscal**. Coimbra: Almedina, p. 111-144. 2010.

NABAIS, José Casalta. A soberania fiscal no atual quadro de internacionalização, integração e globalização econômicas, **Direito Público**, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, n. 6, out./nov./dez., p. 69-93. 2004,

NABAIS, José Casalta. Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania. **Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra**, vol. LXXV, 1999, p. 145-174.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Development Assistance Committee**, Paris. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/evaluation/18074294.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2015.

OTERO, Paulo. **Privatizações, reprivatizações e transferências de participações sociais no interior do sector público**. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.

PIKETTY, Thomas; **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgartem de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

ROCHA LOURES, Rodrigo C. da. **Sustentabilidade XXI: Educar e inovar sob uma nova ciência**. São Paulo: Editora Gente, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado e o Direito na transição Pós-Moderna: para um novo senso comum sobre o poder e o direito, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 30, p. 13-43. junho,1990.

SANTOS NETO, João Antunes dos. **O impacto dos Direitos Humanos Fundamentais no Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

SCHUI, Florian. **Austeridade**. Breve história de um grande erro. Lisboa: Editorial Presença, 2015.

SELLOS-KNOERR, Viviane Coelho de; BEGA, P.F.. O agir ético na sociedade de consumo como desafio à atividade empresarial. **Revista Jurídica (FIC)**, Curitiba, v. 3, p. 637-661, 2013.

SILVA, Suzana Tavares da. **Razão de Estado e princípio da razoabilidade**. In: SILVA, Suzana Tavares da; RIBEIRO, Maria de Fátima. Trajectórias de Sustentabilidade, Tributação e Investimento. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, p. 109-144. 2014

SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque. Características atuais e transformações ocorridas na compreensão do estado e da administração pública, **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto**, Porto, v. 2, n. 2, p. 68-95. 2013.

TEMER, Michel. **Democracia e cidadania**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42 (3), p. 529-550. maio-jun, 2008.

VIEIRA, André Luis. Gestão de Contratos Administrativos, **Revista de Contratos Públicos – RCP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, , p. 9-32. mar./ago. 2014.

ZAGREBELSKY, G. **El derecho ductil**. Ley, derechos y justicia. Trad. Marina Gascón. Madrid: Trotta, 1995.

Recebido em: abr/2016

Aprovado em: mai/2016