



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Claudio Soares da Silva Calisto

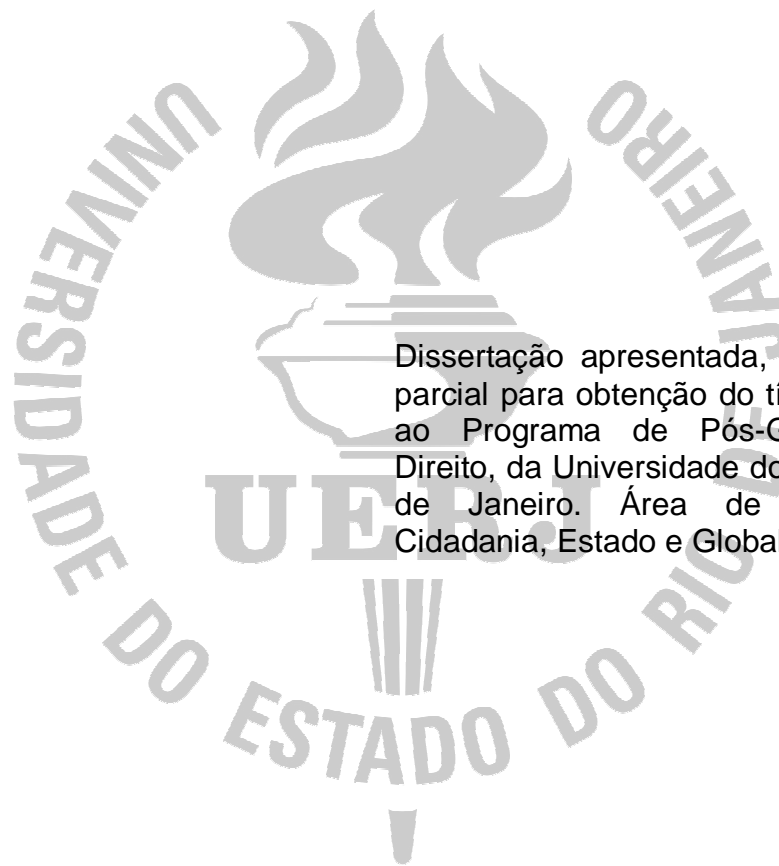
**O retributo: um indicador para o controle social dos gastos
públicos**

Rio de Janeiro

2016

Claudio Soares da Silva Calisto

O retributo: um indicador para o controle social dos gastos públicos



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Abraham

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

C154

Calisto, Cláudio Soares da Silva

O retributo: um indicador para o controle social dos gastos públicos
/ Cláudio Soares da Silva Calisto. - 2016.

226 f.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Abraham.

Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Direito.

1.Direito financeiro -Teses. 2.Justiça tributária - Teses.
3.Democracia- Teses. I.Abraham, Marcus. Universidade do Estado do Rio de
Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 336.5

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Claudio Soares da Silva Calisto

O retributo: um indicador para o controle social dos gastos públicos

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização.

Aprovada em 8 de fevereiro de 2017.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marcus Abraham (Orientador)

Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Marcus Lívio Gomes

Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Márcio Ávila

Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2016

Se não se distribuírem as rendas ao povo, é necessário fazê-lo ver que estas são bem administradas: mostrá-las significa, de alguma forma, permitir ao povo participar delas.

Montesquieu

RESUMO

CALISTO, C.S.S. *O retributo*: um indicador para o controle social dos gastos públicos. 2016. 226 f. Dissertação (Mestrado em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento) - Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.

O objetivo da pesquisa é defender o controle social dos gastos públicos como uma solução democrática capaz de atenuar os problemas sociais relacionados à baixa eficácia dos direitos sociais fundamentais no Brasil. O trabalho avalia a crescente judicialização das despesas públicas e a filosofia política como fenômenos sociais conexos a essa problemática e indica que a solução encontra-se no campo da política. A fim de justificar o uso da política como solução para o problema da baixa eficácia dos direitos sociais fundamentais, o trabalho descreve a democracia como uma força capaz de provocar transformações sociais, especialmente por meio da discussão pública inerente à democracia deliberativa. Em seguida, a pesquisa sustenta que a discussão pública democrática sobre a eficácia dos direitos sociais precisa ser orientada pelo controle social dos gastos públicos. A dissertação demonstra que o Brasil possui transparência fiscal suficiente para viabilizar o controle social sobre os gastos públicos. Este controle precisa valer-se de uma modelagem de dados fiscais, de modo a criar indicadores de gastos públicos que facilitem o juízo de valor da população sobre as prioridades de alocação dos recursos públicos. Os indicadores para o controle social dos gastos públicos apóiam-se na classificação funcional de oito tipos de despesas públicas orçamentárias correspondentes aos direitos sociais fundamentais. Os indicadores comparam os entes políticos entre si por meio dos respectivos gastos públicos *per capita* nessas funções governamentais essenciais. O retributo é o indicador que revela a proporção de gastos públicos em cada uma das oito funções governamentais em relação às receitas correntes líquidas disponíveis. Os resultados demonstram haver desproporção de gastos públicos com previdência social em detrimento das demais funções governamentais. A conclusão sugere o desenvolvimento de novas pesquisas, no sentido de avaliar se a proporção de gastos públicos em outras funções governamentais não essenciais pode ser diminuída em benefício das oito funções correspondentes aos direitos sociais fundamentais.

Palavras-chave: Gastos públicos. Educação fiscal. Transparência fiscal. Direito financeiro. Justiça fiscal. Justiça política. Democracia.

ABSTRACT

CALISTO, C.S.S. *The retributo*: an indicator for the social control of public spending. 2016. 226 f. Dissertação (Mestrado em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento) - Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.

The objective of the research is to defend the social control of public spending as a democratic solution capable of alleviating social problems related to the low effectiveness of fundamental social rights in Brazil. The work evaluates the increasing judicialization of public expenditure and political philosophy as social phenomena related to this problem and indicates that the solution is in the field of politics. In order to justify the use of politics as a solution to the problem of the low effectiveness of fundamental social rights, the paper describes democracy as a force capable of provoking social transformations, especially through the public discussion inherent in deliberative democracy. Next, the research supports that democratic public discussion about the effectiveness of social rights needs to be guided by the social control of public spending. The dissertation demonstrates that Brazil has enough fiscal transparency to enable social control over public spending. This control needs to be based on a model of fiscal data in order to create public expenditure indicators that facilitate the value judgment of the population on the allocation of public resources. The indicators for the social control of public spending are based on the functional classification of eight types of public budget expenditure corresponding to fundamental social rights. The indicators compare the political entities among themselves by means of the respective public spending *per capita* in these essential governmental functions. The *retributo* is the indicator that reveals the proportion of public spending in each of the eight government functions relative to available net current revenues. The results show that there is a disproportion of public spending with social security to the detriment of other governmental functions. The conclusion suggests the development of new research in order to assess whether the proportion of public spending in other non-essential government functions can be reduced to the benefit of the eight functions corresponding to fundamental social rights

Keywords: Public spending. Tax education. Fiscal transparency. Financial law. Tax justice. Political justice. Democracy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – O ecossistema de responsabilidade orçamental de 2015	117
Figura 2 – Receita corrente líquida <i>per capita</i> - União, Estados e Capitais.....	133
Figura 3 – Receita corrente líquida <i>per capita</i> - níveis de governo e regiões do Brasil	134
Figura 4 – Gastos públicos <i>per capita</i> da função Assistência Social - União, Estados e Capitais	137
Figura 5 – Contingenciamentos Assistência Social - União, Estados e Capitais .	138
Figura 6 – O retributo da Função Assistência Social - União, Estados e Capitais	140
Figura 7 – O retributo da Assistência Social - níveis de governo e regiões Brasil	141
Figura 8 – Gastos públicos <i>per capita</i> da função Previdência Social – União, Estados e Capitais	146
Figura 9 – Contingenciamentos Previdência Social - União, Estados e Capitais	147
Figura 10 – O retributo da função Previdência Social - União, Estados e Capitais	148
Figura 11 – O retributo da função Previdência Social - níveis de governo e regiões do Brasil.....	149
Figura 12 – Gastos públicos <i>per capita</i> da função Saúde - União, Estados e Capitais	153
Figura 13 – Contingenciamentos Saúde - União, Estados e Capitais	154
Figura 14 – O retributo da função Saúde - União, Estados e Capitais	155
Figura 15 – O retributo da função Saúde - níveis de governo e regiões do Brasil	156
Figura 16 – Gastos públicos <i>per capita</i> da função Educação - União Estados e Capitais	160
Figura 17 – Contingenciamentos Educação - União, Estados e Capitais.....	163
Figura 18 – O retributo da Educação - União, Estados e Capitais	164
Figura 19 – O retributo da Educação - níveis de governo e regiões do Brasil.....	165
Figura 20 – Gastos públicos <i>per capita</i> da função Direitos da Cidadania - União, Estados e Capitais	167
Figura 21 – Contingenciamentos Direitos da Cidadania - União, Estados e Capitais	168
Figura 22 – O retributo dos Direitos da Cidadania - União, Estados e Capitais ...	169

Figura 23 – O retributo dos Direitos da Cidadania - níveis de governo e regiões do Brasil	170
Figura 24 – Gastos públicos <i>per capita</i> da função Habitação - União, Estados e Capitais	173
Figura 25 – Contingenciamentos Habitação das União, Estados e Capitais.....	174
Figura 26 – O retributo da Habitação - União, Estados e Capitais	175
Figura 27 – O retributo da Habitação - níveis de governo e regiões do Brasil	176
Figura 28 – Tarifa média praticada e despesa total média das empresas por Estado	183
Figura 29 – Estados/União – gastos públicos <i>per capita</i> da função Saneamento comparados às taxas de internação de crianças por diarreias.....	187
Figura 30 – Capitais – gastos públicos <i>per capita</i> da Saneamento comparados às taxas de internação de crianças por diarreias	188
Figura 31 – Gastos públicos <i>per capita</i> da função Saneamento e taxa de internação de crianças com diarreias por Região	190
Figura 32 – Média dos gastos públicos <i>per capita</i> na função Saneamento e das taxas de internação de crianças com diarreias por níveis de governo	191
Figura 33 – Contingenciamentos Saneamento - níveis de poder e regiões do Brasil	193
Figura 34 – O retributo do Saneamento - níveis de governo e regiões do Brasil .	194
Figura 35 – Gastos públicos <i>per capita</i> da função Gestão Ambiental - União, Estados e Capitais	198
Figura 36 – Contingenciamentos Gestão Ambiental - União, Estados e Capitais	199
Figura 37 – O retributo da Gestão Ambiental - União, Estados e Capitais.....	200
Figura 38 – O retributo da Gestão Ambiental - níveis de governo e regiões do Brasil	201
Figura 39 – O retributo consolidado por funções governamentais e níveis de governo	208
Gráfico 1 –Evolução da infra-estrutura urbana.....	177
Gráfico 2 –Atendimento da população com coleta e tratamento de esgotos	181
Tabela 1 – Níveis de atendimento de água e esgoto dos Municípios.....	179

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	10
1	O PROBLEMA DA BAIXA EFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL	14
1.1	Os limites da judicialização das despesas públicas	18
1.1.1	<u>O ativismo judicial</u>	19
1.1.2	<u>O mínimo existencial</u>	21
1.1.3	<u>A reserva do possível</u>	25
1.1.4	<u>A sindicabilidade do conteúdo material das leis orçamentárias</u>	29
1.2	A filosofia política por trás da provisão de prestações estatais	41
1.2.1	<u>O surgimento da justiça social</u>	42
1.2.2	<u>A segurança social no Estado moderno</u>	44
1.2.3	<u>Os direitos sociais na ideologia do Estado Liberal</u>	50
1.2.3.1	O utilitarismo.....	51
1.2.3.2	O libertarianismo.....	54
1.2.3.3	O liberalismo igualitário.....	57
1.2.3.4	O neoliberalismo.....	61
1.2.4	<u>Os direitos sociais na ideologia do Estado Social</u>	66
1.2.4.1	O socialismo utópico.....	67
1.2.4.2	O socialismo marxista.....	69
1.2.4.3	A social democracia.....	70
2	A DEMOCRACIA COMO FONTE DE TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS	75
2.1	O desenvolvimento da democracia	75
2.1.1	<u>As origens da democracia</u>	76
2.1.2	<u>A democracia protetora e desenvolvimentista</u>	83
2.1.3	<u>A teoria econômica da democracia</u>	85
2.2	A democracia deliberativa	86
2.2.1	<u>A teoria da ação comunicativa de Habermas</u>	86
2.2.2	<u>A democracia participativa</u>	90
2.2.3	<u>A democracia fiscal</u>	96
3	O CONTROLE SOCIAL DOS GASTOS PÚBLICOS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	100

3.1	Os direitos sociais fundamentais por níveis de governo.....	105
3.1.1	<u>Federalismo e políticas públicas.....</u>	105
3.1.2	<u>As políticas públicas no federalismo brasileiro.....</u>	110
3.2	A transparência fiscal.....	112
3.2.1	<u>A transparência fiscal no Estado Moderno.....</u>	113
3.2.2	<u>A transparência fiscal no Brasil.....</u>	118
3.3	A classificação funcional das despesas públicas.....	121
3.4	Indicadores para o controle social dos gastos públicos em direitos sociais fundamentais.....	131
3.4.1	<u>Receita corrente líquida <i>per capita</i>.....</u>	131
3.4.2	<u>Gastos públicos <i>per capita</i> e o retributo por funções governamentais.....</u>	135
3.4.2.1	Assistência social.....	135
3.4.2.2	Previdência social.....	142
3.4.2.3	Saúde.....	150
3.4.2.4	Educação.....	157
3.4.2.5	Direitos da cidadania.....	166
3.4.2.6	Habitação.....	171
3.4.2.7	Saneamento básico.....	177
3.4.2.8	Gestão ambiental.....	195
3.4.2.9	O retributo consolidado por funções governamentais relacionadas aos direitos sociais fundamentais.....	202
	CONCLUSÃO.....	209
	REFERÊNCIAS.....	214

INTRODUÇÃO

A dissertação defende a hipótese de que um indicador para o controle social dos gastos públicos com base na classificação funcional das despesas orçamentárias pode orientar o debate político da democracia deliberativa na busca por soluções ao problema da baixa eficácia dos direitos sociais no Brasil.

Direito e política são as duas faces de *Janus* da sociedade. O direito vira-se para o dever-ser, a política para o ser, mas ambos, dentro dos limites constitucionais, interagem entre si em um Estado Democrático de Direito com pretensões de correção recíprocas.

A política corrige o direito por meio da argumentação pública, enquanto o direito corrige a política por meio do exercício das competências constitucionais atribuídas às instituições públicas e a salvaguarda dos valores fundamentais da Constituição Federal.

Destarte, tão importante quanto levar o direito a sério, é também levar a sério a política.

O povo precisa ser incluído no processo decisório da vida financeira do Estado, porque as escolhas e opções orçamentárias trazem reflexos importantes nos interesses diretos e imediatos dos indivíduos e das famílias.

Ademais, a participação política da sociedade por meio da opinião pública ostensiva aumenta o grau de legitimação política das decisões governamentais, em maior amplitude do que poderia proporcionar o restrito universo da representação política, pois esta pode ser resultado da escolha de uma minoria do eleitorado ativo.

Faz-se necessário incorporar efetivamente elementos e traços democráticos no controle das finanças públicas desde a primeira etapa de elaboração do ciclo orçamentário, reforçando o entrelaçamento existente entre democracia e controle dos gastos públicos, sob a perspectiva de uma cidadania fiscal.

Na área econômica, há o consenso sobre a necessidade de se manter o equilíbrio fiscal mediante o controle dos gastos públicos, de modo que estes não superem as receitas disponíveis. Evita-se, assim, resultados financeiros deficitários que prejudicam a eficiência do Estado, aumentam o endividamento público, encarecem o crédito nacional, degradam a credibilidade financeira do país e, ao fim, provocam a retração do desenvolvimento econômico e social.

Porém, a abordagem econômica não esgota o assunto sobre o controle dos gastos públicos, uma vez que estes também precisam ser analisados sob os pontos de vista jurídico e político, isto é, se os recursos públicos estão sendo alocados nas respectivas áreas governamentais em conformidade com as exigências jurídicas e se a parcela remanescente de livre alocação está sendo empregada em consonância com a proposta política vencedora das urnas.

Considerando que a democracia pressupõe mais do que eleições para governantes, pois a escolha popular aponta sobretudo as opções políticas a serem adotados pelo Estado, configura um logro à vontade popular se as alegadas políticas públicas vencedoras da eleição não forem perquiridas pelos governantes eleitos.

O controle social dos gastos públicos é o instrumento democrático que permite ao cidadão aferir se a opção política escolhida nas urnas está efetivamente sendo posta em prática pelo governante eleito e, senão, demandar, por meio da democracia deliberativa, que os governantes corrijam os rumos do governo em curso.

Em síntese, o controle social dos gastos públicos consubstancia-se no opinamento, acompanhamento, fiscalização e avaliação popular sobre a elaboração e a execução do orçamento público, de modo a permitir ao cidadão verificar se estão sendo feitos todos os esforços exigidos e prometidos para a promoção do desenvolvimento social, mediante provisão estatal de recursos públicos para a garantia dos direitos sociais fundamentais.

Com o desiderato de defender a necessidade de efetivo controle social dos gastos públicos para aumentar a eficácia dos direitos sociais no Brasil, a dissertação inicia-se com informações sobre o déficit social e o problema da crescente demanda judicial por prestações estatais, que, por meio do ativismo judicial, está transformando o Poder Judiciário em um agente promovedor de políticas públicas no campo dos direitos fundamentais.

Em seguida, a dissertação explora a ideologia política subjacente às tomadas de decisões governamentais sobre o tamanho do Estado e as prioridades consideradas pelos governantes na alocação de recursos públicos.

Adiante, a democracia é explicada dentro do contexto político-histórico em que o conceito de soberania popular se desenvolveu, com enfoque em sua capacidade de promover transformações sociais.

A seção seguinte trata do controle social dos gastos públicos, iniciando-se

pela relação entre federalismo e políticas públicas.

A transparência fiscal é abordada como um instrumento, para a qual são descritas as justificativas e formas pelas quais evoluiu no Estado Moderno, suas diversas finalidades, as iniciativas legais utilizadas pelos países que foram pioneiros nesta iniciativa e o fomento das organizações internacionais que hoje se dedicam ao estudo do tema.

Em relação à transparência fiscal do Brasil, são apresentados os dispositivos legais e os dados fiscais que devem estar disponibilizados ao público por meio dos portais de transparência de cada ente da Federação.

Na sequência, a dissertação apresenta a classificação funcional das despesas públicas, que compreende a obrigação dos entes políticos em divulgar os montantes aplicados em funções governamentais previamente padronizadas.

Após exposição do elenco das funções governamentais que recebem alocação de recursos, a dissertação apresenta indicadores de gastos públicos em oito destas funções, escolhidas por estarem diretamente relacionadas aos direitos sociais fundamentais.

O produto final é a produção de gráficos comparativos dos gastos públicos e das receitas líquidas *per capita* das Capitais, Estados e União, bem como apresentar o retributo como um indicador para o controle social dos gastos públicos, simples e intuitivo para a população, fundamentado na proporção entre despesas liquidadas com direitos sociais fundamentais e receitas correntes líquidas anuais dos respectivos entes políticos.

Na atual fase de descrença popular em que a democracia representativa atravessa no Brasil, onde cada vez mais os cidadãos abstêm-se de votar em governantes, a força da ação comunicativa da democracia deliberativa cresce como uma alternativa política legítima da sociedade, na busca por dar maior eficácia aos direitos sociais apregoados na Constituição Federal de 1988.

O novo paradigma dos países em desenvolvimento é redirecionar a discussão política para os verdadeiros temas de importância nacional focados no desenvolvimento social e econômico, em substituição ao culto de personalidades políticas, posto que, independentemente de quem sejam os mandatários eleitos, a sociedade almeja por fazer valer os direitos sociais fundamentais.

A eficácia dos direitos sociais está potencialmente associada aos montantes dos gastos públicos alocados nas respectivas funções governamentais, pois não há

eficiência estatal possível sem um mínimo de recursos financeiros que viabilize os custos do sistema.

Acrescenta-se que a comparação dos gastos públicos *per capita* entre os entes políticos diante dos efetivos resultados (*outcomes*) obtidos pelas políticas públicas pode revelar as entidades da Federação que não estão sendo eficientes na aplicação dos recursos públicos em determinada função governamental.

Por essas razões, o objetivo específico da presente dissertação é desenvolver indicadores de gastos públicos que possam demonstrar as prioridades orçamentárias dadas pelos governantes às funções governamentais relacionadas aos direitos sociais fundamentais.

Afinal, se o tributo é o preço da liberdade, o gasto público é o custo dela.

1 O PROBLEMA DA BAIXA EFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL

A literatura atual tende a analisar os efeitos das políticas públicas sobre a distribuição de rendas na sociedade, mas esta não foi a concepção de cidadania desenvolvida no século XX, que propugnava pelo direito do cidadão a um mínimo de bem-estar e segurança, de acordo com os padrões da sociedade, a fim de ampliar sua liberdade real¹.

A distinção é importante, porque dois cidadãos com baixo nível de renda podem ter padrões de vida muito diferentes, se o peso dos gastos pessoais com bens essenciais for muito maior para um deles, em razão da falta de acesso a serviços públicos.

No entanto, o que se verifica nos últimos quarenta anos de políticas públicas brasileiras é uma expansão lenta da cobertura de serviços públicos, historicamente priorizando-se os locais e cidadãos mais prósperos do país.

“De fato, em 1970, a oferta de serviços essenciais no Brasil era simplesmente péssima”². Eram raros os Municípios em que mais da metade da população possuía rede elétrica, mesmo nas regiões mais ricas.

Na década de 1970, o Brasil não era apenas um país pobre. A maior parte dos seus municípios era habitada por elevada concentração de pobres, e a carência de serviços essenciais era generalizada.³

A escassez dos serviços públicos era ainda maior na cobertura de água e esgoto. Basicamente limitava-se a algumas cidades da Região Sudeste e a poucas cidades do Sul, sendo que menos da metade da população dessas cidades contava com cobertura de água e esgoto. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste era praticamente nenhum o acesso da população a redes de abastecimento de água e de coleta de esgoto em 1970.

Em 1980, houve uma acelerada expansão no abastecimento de água nas regiões urbanas mais prósperas, mas pequena no que se refere ao tratamento de esgotos. Até hoje, as coberturas dos serviços essenciais caminham para a

¹ ARRETCHE, Marta. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: _____. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp, 2015. p. 193-222.

² Ibid. p. 207.

³ Ibid. p. 221.

universalização nas regiões Sul e Sudeste, enquanto que, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os serviços não alcançam nem metade da população total.

De fato, as populações rurais e os pobres dos municípios mais necessitados, em particular na área do Polígono das Secas, só tiveram acesso a água e energia elétrica, pela universalização dos serviços, a partir do século XXI. No entanto, a coleta de lixo e de esgoto permanecem promessas não cumpridas para essas populações.⁴

Essas desigualdades regionais foram acentuadas sob as políticas públicas criadas pelo regime militar, cujos programas se perpetuaram em beneficiar mais fortemente as regiões Sul e Sudeste, mesmo após o advento da redemocratização.

Contudo, o restabelecimento do Estado Democrático de Direito no Brasil com a Constituição Federal de 1988, que pôs fim a um extenso período de comoção social culminado no movimento social pelas “Diretas Já”, permitiu a garantia das liberdades negativas essenciais, entre outras, a ampla liberdade de expressão.

A liberdade de expressão é condição básica para a discussão democrática em espaços públicos formais e informais, pois contribui, por meio da força da ação comunicativa, para a criação de uma razão pública capaz de interferir diretamente no processo de deliberação político-institucional.

Em junho de 2013, milhões de brasileiros novamente se manifestaram nas ruas, desta feita com reivindicações por mais liberdades positivas, isto é, por serviços públicos de melhor qualidade que possam dar eficácia aos direitos sociais fundamentais assegurados na Constituição Federal.

E os dados oficiais corroboram a percepção popular acerca da baixa eficácia dos direitos sociais no Brasil.

O relatório do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Síntese de indicadores sociais*: uma análise das condições de vida da população brasileira 2012, divulgou indicadores de direitos humanos idealizados pela Organização das Nações Unidas (ONU), que “buscam avaliar a eficácia dos direitos, ou seja, o reflexo dos esforços desempenhados na sociedade na forma de direitos realizados, efetivados”⁵.

Os indicadores são classificados em grupos de direitos humanos referentes à vida, segurança, alimentação adequada, assistência à saúde, educação, moradia

⁴ ARRETCHE, Marta. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In:_____. *Trajetórias das desigualdades*: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Unesp, 2015. p. 222.

⁵ BRASIL. IBGE. *Síntese de indicadores sociais*: uma análise das condições de vida da população brasileira 2012. Brasília, DF: Senado, 1988. p. 203-224.

adequada, seguridade social, trabalho, liberdade de expressão, julgamento justo, entre outros grupos de indicadores sociais criados pela ONU. Alguns resultados brasileiros em síntese foram os seguintes:

A taxa de mortalidade por causa externa pouco se alterou entre 2001 e 2009.

Em relação ao indicador de direito à liberdade e segurança da pessoa, o relatório do IBGE concluiu que⁶:

A partir dos índices trazidos percebe-se que a sociedade ainda não possui sensação de tranquilidade suficiente para ser chamada de segura, comprometendo então a liberdade de locomoção, integridade, entre outros aspectos.

A taxa brasileira de mortalidade neonatal representa o dobro das taxas registradas pelo Chile e Uruguai, sendo bem superior também à da Argentina.

Para o indicador do direito à educação, os “dados mostram ainda que as taxas de reprovação são bem superiores nas escolas públicas, independentemente do nível de ensino observado”⁷.

O relatório informa que mais de 11 milhões de brasileiros moravam em favelas ou habitações semelhantes no ano de 2011; 44% dos trabalhadores estavam ocupados na economia informal; 13,3 milhões de pessoas dependiam do bolsa família e outras 3,6 milhões de pessoas de benefícios de prestação continuada de assistência social (BPC-LOAS) para obter a própria subsistência.

Enfim, os indicadores de direitos humanos idealizados pela ONU e calculados pelo IBGE apontam para uma baixa eficácia dos direitos sociais fundamentais no Brasil, mormente quando confrontados com o amplo rol de proteção e garantias sociais dispostos na Constituição.

A disparidade entre os direitos sociais fundamentais assegurados na Constituição e a carência destes na realidade social vem estimulando o cidadão a uma crescente demanda judicial por acesso a prestações estatais, especialmente nos casos em que falta o mínimo existencial para a dignidade da vida humana, e, sobretudo, quando em risco o mínimo vital para a sobrevivência física da pessoa humana.

Mas a judicialização das despesas públicas motivada por direitos subjetivos individuais, por si só, não constitui solução viável para o problema da baixa eficácia

⁶ BRASIL. IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2012*. Brasília, DF: Senado, 1988. p. 208.

⁷ Ibid. p. 219.

de direitos sociais no Brasil.

A inerente escassez de recursos da economia impõe a adoção de um planejamento fiscal, já que todas as áreas governamentais demandam gastos públicos. Ao redirecionar recursos públicos em benefício individual de seus demandantes, principalmente se estes são numerosos, o Poder Judiciário o faz em detrimento do planejamento e do equilíbrio fiscal e, por conseguinte, priva de prestação estatal outras pessoas igualmente necessitadas que não ingressaram em juízo.

Assim, o problema da baixa eficácia dos direitos sociais no Brasil torna-se também um impasse na prestação jurisdicional, uma vez que os magistrados não podem declinar do poder-dever de conceder o mínimo existencial à pessoa humana, mesmo cientes de que, se reiteradamente atenderem aos pleitos individuais por serviços públicos, acabam por provocar desequilíbrio fiscal e agravamento do déficit geral de proteção social.

O tema da judicialização das despesas públicas alçou destaque no debate jurídico nacional e estrangeiro, devido a sua estreita relação com os direitos fundamentais e, nesse sentido, deu azo a todo tipo de manifestação social. Alguns magistrados desenvolveram no exercício da judicatura um comportamento denominado pela doutrina de ativismo judicial, dispostos a conferir eficácia aos direitos sociais em nome da justiça social.

Ao fundo, o ativismo judicial insere-se no contexto da democracia deliberativa debatida em espaços públicos formais, tendo em vista que, em última análise, uma parte dos recursos que faltam aos serviços essenciais é empregada em outras áreas governamentais por decisão política dos Poderes Executivo e Legislativo.

Isto remete a um outro componente, além do jurídico, que influencia a alocação de recursos em despesas públicas, qual seja, a ideologia política.

De fato, o tamanho do Estado e, por consequência, o montante de recursos a serem aplicados em prestações estatais positivas variam em conformidade com a ideologia política abraçada pelo governo, que precisa ser a mesma proposta política escolhida pelo povo durante as eleições, para ser considerada legítima em um Estado Democrático de Direito.

Então, para melhor entender os fenômenos sociais envolvidos na baixa eficácia dos direitos sociais fundamentais, faz-se necessário apresentar os limites da judicialização das despesas públicas e a filosofia política por trás do fornecimento de

prestações estatais.

1.1 Os limites da judicialização das despesas públicas

Qual é a medida da exigibilidade jurídica dos direitos sociais?

Quais limites devem ser considerados para que os cidadãos possam exigir judicialmente prestações positivas do Estado, tendo em vista que os anseios pessoais são infinitos e os recursos públicos escassos?

Não obstante o limite jurídico sindicável dos direitos sociais fundamentais dispostos na Constituição Federal seja o mínimo existencial, existe uma larga margem de interpretação jurídica, decorrente da técnica de ponderação dos princípios constitucionais.

A partir do fim da Segunda Guerra, as “novas Constituições passaram a exibir grande riqueza principiológica, como aconteceu com as da Alemanha (1949), Itália (1948), Espanha (1978), Portugal (1976) e Brasil (1988).”⁸

Enquanto o sistema jurídico se apoiava em regras, silogismos e conceitos pré-definidos, a aplicação do direito formalista resumia-se em verificar a subsunção de um fato a norma. Mas não é possível aplicar a mesma técnica com princípios, pois estes precisam ser ponderados frente a um caso concreto, para, mediante um juízo de valor, decidir qual princípio deve prevalecer em cada caso.

Por vezes, esses juízos de valores se confundem com a própria ideologia do aplicador do direito, que poderá se voltar a determinados princípios em função de suas inclinações pessoais, já que a abstração semântica de um princípio permite maior flexibilidade na interpretação da norma.

Assim, o magistrado pode fundamentar suas razões de decidir em princípios constitucionais para deferir um pedido concreto do cidadão por determinada prestação estatal, ainda que o pedido esteja em desacordo com as normas infraconstitucionais vigentes.

A propensão de alguns juízes em proferir sentenças deferindo pleitos por prestações estatais com base em princípios constitucionais relacionados à justiça

⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: valores e princípios constitucionais tributários* 2 v.. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 130.

social, sem levar em consideração a escassez de recursos ou as limitações das políticas públicas é denominada pela doutrina como ativismo judicial.

1.1.1 O ativismo judicial

De início, a utilização dos princípios constitucionais apresentava apenas um caráter programático, uma diretriz a ser observada.

Mas os princípios ganharam crescente importância com o desenvolvimento da jurisprudência e dos estudos doutrinários sobre o tema, até que passaram a ser aplicados diretamente, sem a necessidade de intermediação de regras.

O uso desmedido dos princípios constitucionais deu origem à expressão ativismo judicial, sob a crítica de que alguns magistrados estariam transformando a prestação jurisdicional em fonte provedora de políticas públicas.

Vários autores registraram essa preocupação com o ativismo judicial pela subjetividade na aplicação dos princípios jurídicos.

Sundfeld⁹ é enfático ao criticar o uso indiscriminado de princípios vagos para fundamentar decisões. Em suas palavras:

Vive-se hoje um ambiente de geléia geral no direito público brasileiro, em que princípios vagos podem justificar qualquer decisão. [...] Não bastam boas intenções, não basta intuição, não basta invocar e elogiar princípios; é preciso respeitar o espaço de cada instituição, comparar normas e opções, estudar causas e consequências, ponderar as vantagens e desvantagens. Do contrário, viveremos no mundo da arbitrariedade, não do Direito.

O autor sustenta a existência de um dever analítico no exame de um caso jurídico. Seria imprescindível considerar normas, causas, consequências, vantagens e desvantagens, para uma adequada aplicação do Direito em conformidade com as demais instituições públicas, além da necessidade de minuciosa fundamentação em respeito às partes.

Se o magistrado for prolatar uma decisão com base apenas em textos normativos de extrema indeterminação, como são os princípios jurídicos positivados na Constituição Federal, Sundfeld sustenta que o juiz deve assumir o ônus de formular de modo explícito a regra geral que vai aplicar, bem como especificar os

⁹ SUNDFELD, Carlos Ari Vieira. Princípio é preguiça ? In: MACEDO JR., Ronaldo Porto; BARBIERI, Catarina Helena Cortada. *Direito e Interpretação: racionalidade e instituições*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 363-380.

elementos de ordem institucional que justificariam a solução jurídica estipulada.

Do mesmo modo, ele deve assumir o ônus do regulador ao descrever as análises das alternativas, dos custos e dos possíveis efeitos positivos e negativos que a sua decisão pode causar à sociedade.

Marinoni, ao discorrer sobre a necessidade de um sistema de precedentes para o ordenamento jurídico brasileiro, afirma que, nos casos mais difíceis, a interpretação da lei a partir da Constituição amplia o risco de subjetividade das decisões judiciais, porque ultrapassa a simples subsunção lógica e exige um discurso prático ou moral mais profundamente fundamentado, principalmente se for para negar o produto político elaborado pela representação democrática da maioria¹⁰.

O problema não estaria propriamente no arbítrio do juiz, mas na própria dicção da norma que, quanto maior o uso de conceitos indeterminados, mais exige do magistrado a construção do seu significado.

Na verdade, a participação do intérprete na construção do direito não se restringe à análise de conceitos indeterminados contidos nos princípios constitucionais, porque tal construção é ínsita a qualquer conteúdo cognitivo a ser compreendido.

O jusfilósofo Miguel Reale¹¹ explica com maior propriedade este íntimo atrelamento entre a compreensão e a construção do significado semântico:

O grande mérito de Kant e seus continuadores é reconhecer que o espírito humano oferece uma contribuição positiva e sintética, *sua*, no ato de apreender a realidade. O espírito humano não faz mera cópia passiva daquilo que existe. Nosso espírito tem um *poder nomotético*, uma força que interfere no ato de conhecer, acrescentando algo aos dados brutos que nossos sentidos apreendem, realizando uma *síntese*. (grifo do autor)

De toda sorte, verifica-se que a técnica jurídica de ponderação de princípios deslocou os atributos da previsibilidade e estabilidade da segurança jurídica do texto legal, conforme entendia a doutrina formalista, para a consolidação de jurisprudência dominante acerca da valoração que o magistrado deve dar a um caso concreto à luz dos princípios constitucionais.

¹⁰ MARINONI, Luiz Guilherme. *O precedente na dimensão da igualdade*. Disponível em: <http://www.academia.edu/218490/O_Precedente_na_Dimensao_da_Igualdade>. Acesso em: 12 out. 2015.

¹¹ REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 357.

Vírgilio¹² descreve que na Alemanha existem fortes críticas contra o ativismo judicial pelo uso exagerado dos princípios, em função da grande subjetividade a que este método de interpretação jurídica está suscetível:

[...] Segundo essa vertente, os direitos fundamentais, compreendidos como princípios, valeriam para qualquer coisa e não teriam nenhum conteúdo determinado. Essa linha de argumentação critica tanto um recurso exagerado à ponderação ou ao sopesamento como forma de aplicação do direito. E o principal traço comum entre essas críticas é a referência a uma suposta subjetividade e a uma suposta irracionalidade do sopesamento.

O autor sustenta que não existe um método inteiramente objetivo para a exegese, porque a subjetividade é inerente à aplicação do direito.

Não obstante, haveria a necessidade de se criar métodos, por meio dos quais se busque dar alguma objetividade na técnica de ponderação de princípios jurídicos, a fim de se alcançar a desejada previsibilidade e certeza da segurança jurídica.

Contudo, não é plausível rotular de ativismo judicial as sentenças judiciais que deferem pedidos de cidadãos por prestações estatais, fundamentadas no imperativo constitucional de garantir o mínimo existencial à dignidade da pessoa humana.

1.1.2 O mínimo existencial

“Há um direito às condições *mínimas de existência humana digna* que não pode ser objeto da intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas.” (grifo do autor)¹³.

Mínimos sociais, mínimo social, mínimo existencial, direitos constitucionais mínimos, núcleo essencial dos direitos sociais, direito fundamental social, direitos sociais mínimos e direitos sociais fundamentais mínimos são algumas das expressões utilizadas para designar o suporte material necessário para sustentar a vida humana com um mínimo de dignidade¹⁴.

¹² SILVA, Virgílio Afonso. Ponderação e objetividade na interpretação constitucional. In: MACEDO JR., Ronaldo Porto; BARBIERI, Catarina Helena Cortada. *Direito e Interpretação: racionalidade e instituições*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 363-380.

¹³ TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, n. 42, p. 69-78, 1990.

¹⁴ Id. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: o orçamento na Constituição*, 5 v.. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 357.

Trata-se de um limite, para além do qual se instala a miséria humana por meio da fome, sede, desabrigo, insalubridade, analfabetismo, morbidade, morte e todos os demais malefícios que resultam da falta de recursos básicos para a subsistência da pessoa humana.

O Estado deve preservar o mínimo existencial tanto de forma preventiva, quando se abstém de exigir prestações compulsórias sobre os recursos necessários para a subsistência da pessoa; quanto reparadora, ao prover os recursos materiais básicos àquelas pessoas que não dispõem do mínimo necessário para se manterem com dignidade.

O direito subjetivo de uma pessoa não ter os próprios recursos necessários para a subsistência arrecadados pelo Estado representa o *status negativus* do mínimo existencial¹⁵.

A não intervenção do Estado sobre esses recursos de primeira necessidade opera-se na esfera patrimonial de todas as pessoas, sejam ou não hipossuficientes, visto que essas necessidades básicas são comuns à condição humana.

O *status negativus* do mínimo existencial concentra-se na não-incidência do poder de tributar do Estado, garantido sob a forma de imunidade fiscal.

Torres¹⁶ enumera diversos exemplos de imunidades fiscais que visam proteger o mínimo existencial: isenção da faixa mínima do imposto de renda, imunidade do ITR para pequenas glebas rurais, dedução do imposto de renda sobre a subsistência dos dependentes, isenção do IPTU para moradias de pessoas de baixa renda, assistência judicial integral e gratuita para os que comprovarem insuficiência de recursos, imunidade tributária para as entidades filantrópicas de assistência social, as reduções das alíquotas de ICMS sobre a cesta básica, entre outros exemplos de abstenção do poder de tributar, em razão do *status negativus* do mínimo existencial.

O combate à miséria e à pobreza já instaladas deve ser feito por meio da prestação positiva estatal, isto é, o Estado deve prover os recursos necessários para as pessoas que estão abaixo da linha do mínimo existencial. Estas prestações estatais representam o *status positivus libertatis* do mínimo existencial.

¹⁵ TORRES. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: valores e princípios constitucionais tributários 2 v.*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 187-188.

¹⁶ Ibid. p. 189-197.

Ocorre que em se tratando de prestações estatais positivas não há um limite bem definido que as atenda somente às pessoas carentes do mínimo existencial, por exemplo, não se pode proibir a matrícula de alunos de alto poder aquisitivo em uma universidade pública, nem de alunos da classe média em escola pública. Na área da saúde, os hospitais públicos precisam atender qualquer pessoa que perder a consciência nas ruas sem um documento de identificação, pois sem um nome não há tratamento particular.

Essa abrangência das prestações estatais consome parcelas de recursos econômicos que poderiam ser destinados às pessoas mais carentes, o que torna o objetivo fundamental da República de erradicar a pobreza um desafio ainda maior, conforme ressalta Torres¹⁷:

Sucedem que não há fronteira nítida entre mínimo existencial e máximos sociais, nem entre direitos fundamentais e direitos sociais, o que conduz a que a ação governamental se exerça por políticas públicas que englobam ambos os problemas, perdendo-se a necessária focalização e a prioridade que deveria ter a luta contra a miséria. Sem rigor nas políticas públicas focalizadas, não raro a classe média e os pobres recebem tratamento preferencial diante dos miseráveis.

Em termos de direito subjetivo público, as prestações estatais provedoras do mínimo existencial são sindicáveis sob direta aplicação dos princípios constitucionais, na qualidade de direitos fundamentais à dignidade da pessoa humana, bem como insuscetíveis de revogação por vontade das maiorias políticas transitórias, porquanto núcleo duro da Constituição.

Torres¹⁸ descreve que até recentemente o tema do mínimo existencial não despertava grande interesse entre os filósofos e juristas brasileiros, com a honrosa exceção de Rui Barbosa.

O cenário vem a mudar a partir da atual produção acadêmica de trabalhos acerca do tema, em especial na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Entre as diferentes teses e dissertações sobre o tema do mínimo existencial, Torres cita a de Gustavo Amaral que, na linha de Holmes e Sunstein, defende não haver distinção entre direitos fundamentais e sociais, porque todos custam recursos financeiros.

A exigibilidade jurídica, segundo a defesa de Gustavo Amaral, seria

¹⁷ TORRES, *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: o orçamento na Constituição*, 5 v. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 363.

¹⁸ Ibid. p. 368-369.

ponderada entre o grau de essencialidade da prestação pública e a excepcionalidade da omissão da ação estatal, de modo que, quanto maior fosse a essencialidade da prestação social para o mínimo existencial, tanto maior deveria ser a razão para que excepcionalmente o serviço não fosse prestado.

Segundo Ana Paula de Barcellos¹⁹, o mínimo existencial é composto por três elementos materiais e um instrumental, quais sejam: a educação básica, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à Justiça.

Esses quatro elementos correspondem ao núcleo da dignidade da pessoa humana a que se reconhece a qualidade de direito subjetivo individual exigível diante do Poder Judiciário.

A educação e a saúde estão nos primeiros estágios da formação da dignidade humana, discorre Barcellos, pois a partir dessas condições iniciais é que a pessoa pode ser capaz de construir a sua dignidade de forma autônoma.

Embora lhes seja atribuída a posição de condições iniciais, a saúde básica é um serviço que acompanha a pessoa por toda a vida, bem como a educação básica poderá ser recebida em qualquer idade, caso não tenha sido na infância.

A assistência aos desamparados visa evitar a absoluta indignidade por falta de alimentação, vestuário, abrigo e outras provisões de mesma natureza, porquanto tratar-se de subsistência da vida.

A assistência social aos desamparados deve ser prestada simultaneamente com a educação básica e os serviços de saúde, dado que nenhum destes elementos essenciais à dignidade humana pode ser desconsiderado.

O acesso à Justiça é instrumental, porque através dele os elementos materiais podem ser exigidos do Estado.

Barcellos conclui que esses quatro elementos compõem o núcleo da dignidade da pessoa humana e, por isso, possuem o *status* de direito fundamental.

Torres²⁰ cita ainda os trabalhos acadêmicos de Marcos Maselli de Gouveia e do Prof. Ingo Wolfgang Sarlet da Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Gouveia trata da prioridade das prestações estatais relacionadas ao mínimo existencial, que permite ao juiz superar a doutrina da reserva do possível e o

¹⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 298.

²⁰ TORRES, *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: o orçamento na Constituição*, 5 v. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 370-372.

princípio da separação dos poderes, no contexto do tema da sindicabilidade dos direitos prestacionais.

Na Universidade Católica do Rio Grande do Sul, o Prof. Ingo Wolfgang Sarlet aborda o mínimo existencial como expressão dos direitos fundamentais sociais, sujeito a limites de eficácia, principalmente diante da reserva do possível e da competência orçamentária do Executivo e do Legislativo.

Não obstante, o professor argumenta que o princípio da separação dos poderes, no qual o Poder Executivo e o Legislativo dispõem da competência para alocar os gastos públicos, não é suficiente para preponderar sobre o valor maior da vida e da dignidade da pessoa humana.

Portanto, conclui Sarlet, apesar do princípio da dignidade da pessoa humana ser sopesado com outros princípios em um juízo de ponderação, o direito social prestacional garantidor de um padrão mínimo existencial é um definitivo direito subjetivo individual do cidadão a prestações estatais e, nessa qualidade, sindicável.

Conclui-se que os estudos doutrinários sobre direitos sociais convergem no sentido de que somente as prestações estatais provedoras do mínimo existencial aferível em cada caso concreto são sindicáveis sob o *status* de direito fundamental protegido diretamente pela Constituição, enquanto que os demais direitos sociais devem se submeter à legislação de regência.

Mas e se os recursos financeiros disponíveis ao Estado não forem suficientes para atender ao mínimo existencial de todos os cidadãos carentes?

Essa é a premissa básica da doutrina da reserva do possível.

1.1.3 A reserva do possível

A doutrina da reserva do possível trata dos limites jurídicos e fáticos à eficácia dos direitos sociais fundamentais.

Sarlet e Figueiredo²¹ identificam uma tríplice dimensão na doutrina da reserva do possível: a disponibilidade fática de recursos para a efetivação dos direitos

²¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *Direitos Fundamentais e Justiça*, Rio Grande do Sul, n. 1, out./dez., p. 171-213, 2007.

fundamentais, a disponibilidade jurídica dos recursos e a proporcionalidade ou razoabilidade na efetivação de um direito fundamental subjetivo.

A insuficiência de recursos materiais é o argumento usual de sustentação da doutrina da reserva do possível, mas essa limitação pode ser também de natureza jurídica, quando o poder público não pode dispor dos recursos na alocação pretendida.

A dimensão da disponibilidade jurídica de recursos na doutrina da reserva do possível está relacionada à distribuição de competências tributárias, repartição de receitas e competências materiais dos entes políticos, estabelecidas pela Constituição para a organização do sistema federativo.

A escassez de recursos materiais, de natureza fática ou jurídica, impõe a adoção de limites de proporcionalidade e razoabilidade na alocação dos recursos públicos, não obstante o nível de prestação estatal estar sempre passível de alargamento por via do consenso democrático.

A reserva do possível não deve ser entendida somente como um limite à efetividade dos direitos fundamentais, porque atua impedindo a efetivação de um determinado direito subjetivo fundamental no intuito de proporcionar a efetivação de outro direito subjetivo fundamental, obedecendo a uma lógica de proporcionalidade e razoabilidade para o equacionamento da escassez de recursos, que possa atender ao princípio da máxima eficácia dos direitos fundamentais.

No entanto, o governo deve invocar a doutrina da reserva do possível com parcimônia, devido à obrigação dos entes políticos de maximizar a eficiência na alocação dos recursos públicos e, em decorrência, de minimizar o impacto da escassez de recursos.

Tendo em conta a aplicação imediata dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, § 1º, da Constituição Federal de 1988) ²², resta à Administração Pública o ônus de comprovar a impossibilidade de atender ao mandamento constitucional, não bastando se valer genericamente da doutrina da reserva do possível para se eximir do dever de prestar os serviços essenciais à garantia dos direitos fundamentais.

Nesse sentido consolidou-se a jurisprudência constitucional, conforme

²² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

exemplos de decisões judiciais citadas por Abraham²³:

São inúmeros os exemplos desses comandos judiciais. Destaco dois casos emblemáticos. O primeiro trata-se de julgamento do Recurso Extraordinário nº 271.286 (21/09/2000), em que o STF determinou ao Município de Porto Alegre fornecer gratuitamente medicamentos necessários ao tratamento da AIDS aos portadores do vírus HIV, com base no art. 196 da Constituição Federal de 1988. O segundo refere-se ao julgamento do Recurso Extraordinário nº 411.518, em que o STF impôs ao Município de Santo André (SP) a efetivação de matrículas de crianças em creche e o atendimento pré-escolar, com fundamento no art. 208 da Carta Constitucional.

No Recurso Especial nº 1.185.474-SC²⁴, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) ponderou que, entre o mínimo existencial e a reserva do possível, o primeiro há de prevalecer por força da garantia dos direitos fundamentais:

[...] obrigação impossível não pode ser exigida (*Impossibilium nulla obligatio est*); por isso a insuficiência de recursos orçamentários não é uma falácia, mas a realização de Direitos Fundamentais não é uma opção do governante e não depende de vontade política. Os direitos intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em função da escassez de recursos quando esta é fruto das escolhas do administrador;

O deferimento judicial de direitos subjetivos públicos ao mínimo existencial não tem o condão de violar o princípio da separação de poderes, porque se trata de prestação jurisdicional que confere eficácia aos direitos fundamentais.

O Tribunal Constitucional da Alemanha que deu origem à teoria da reserva do possível trouxe um sentido de razoabilidade e proporcionalidade à pretensão dos estudantes alemães por prestações positivas estatais (vagas nas universidades para todos), decidindo que se tratava de uma questão de escolha política na elaboração de lei orçamentária, fora da competência do Poder Judiciário.

Esta decisão, marco inicial da teoria da reserva do possível, ajudou a difundir o entendimento de que a distribuição de recursos públicos por áreas governamentais, retratada no conteúdo concreto das leis orçamentárias, não seria sindicável em razão do princípio da separação de poderes, porquanto a competência para desenvolver as políticas públicas pertencer aos representantes políticos eleitos democraticamente.

No entanto, não se pode confundir judicialização das despesas públicas com usurpação de competência por parte do Poder Judiciário para gerir as Finanças

²³ ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 204.

²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 1.185.474-SC, da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça. Brasília, 20 de abril de 2010. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=964063&nreg=201000486284&dt=20100429&formato=HTML>>. Acesso em: 31 mar. 2016.

Públicas, pois o controle judicial nessa matéria é sempre de natureza excepcional e fundamentado em exigências constitucionais, de onde as próprias leis orçamentárias retiram seus fundamentos de validade.

O Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal (STF) enfrentou o tema dos direitos sociais fundamentais na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45, na qual ressaltara que a finalidade maior do Estado é realizar os objetivos fundamentais constitucionais²⁵:

Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que **não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo**. (grifo nosso).

É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.

A competência constitucional atribuída ao Executivo e ao Legislativo para a elaboração do orçamento com a discricionariedade de priorizar as políticas públicas do projeto de governo eleito não significa uma carta branca para o governante gastar como quiser, mesmo em se tratando de recursos alocados por decisão política.

A Constituição Federal de 1988²⁶ determina que a República persiga os objetivos fundamentais especificados no art. 3º, quais sejam, (i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (ii) garantir o desenvolvimento nacional; (iii) erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (iv) promover o bem de todos sem qualquer forma de discriminação.

A exigência de conformação constitucional do orçamento público limita a amplitude de atuação discricionária dos Poderes Executivo e Legislativo, podendo incidir em inconstitucionalidade nas situações de grave desconformidade do

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 45, da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça. Brasília, 20 de abril de 2010. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=964063&nreg=201000486284&dt=20100429&formato=HTML>>. Acesso em 31 mar. 2016.

²⁶ Id. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

conteúdo concreto das leis orçamentárias com os objetivos fundamentais da República.

No campo da microjustiça, a judicialização de direitos subjetivos individuais em busca de prestações estatais garantidoras do mínimo existencial possui o inconveniente de cada vez mais redirecionar recursos públicos à revelia do planejamento fiscal elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo.

Contudo, Barcellos²⁷ argumenta que é possível minimizar o efeito inconveniente da judicialização dos direitos subjetivos individuais, se houver o controle no plano abstrato da constitucionalidade das alocações orçamentárias:

Essa dificuldade, porém, parece ser substancialmente minimizada uma vez que o controle sobre a omissão estatal na prestação de determinado bem ou serviço se coloque no plano coletivo (para a defesa de direitos difusos ou coletivos) e sobretudo no plano abstrato (constitucionalidade de alocações orçamentárias), e isso por algumas razões. Em primeiro lugar, a discussão coletiva ou abstrata exigirá naturalmente um exame do contexto geral das políticas públicas discutidas – o que em geral não ocorre no contexto de ações individuais –, tornando mais provável esse exame, já que os legitimados ativos (Ministério Público e associações) terão melhores condições de trazer tais elementos aos autos e discuti-los.

Na prática, os direitos subjetivos públicos individuais a prestações estatais garantidoras do mínimo existencial aferível em cada caso concreto são concedidos em profusão pelo Poder Judiciário, na qualidade de direitos fundamentais protegidos diretamente pela Constituição, ainda que à custa de desequilíbrio fiscal. Mas o controle abstrato de constitucionalidade do conteúdo concreto da lei orçamentária, até recentemente, não era admitido pelo Supremo Tribunal Federal pela falta de generalidade e abstração em seus dispositivos.

1.1.4 A sindicabilidade do conteúdo material das leis orçamentárias

A sindicabilidade do conteúdo das leis orçamentárias passa necessariamente pelo exame da natureza jurídica dessas leis.

Existem três correntes doutrinárias acerca da natureza jurídica das leis

²⁷ BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 355-356.

orçamentárias²⁸: (i) lei formal com disposições genéricas e abstratas como qualquer outra lei; (ii) lei material de conteúdo concreto, cujo descumprimento é controlado por normas de responsabilidade (corrente majoritária); e (iii) ato administrativo de arrecadação, gestão e aplicação de recursos públicos (corrente minoritária).

Aqueles que entendem tratar-se de uma lei formal citam as receitas como exemplo de disposições genéricas da lei orçamentária, uma vez que estas são expectativas a serem confirmadas ou não no decorrer do exercício financeiro.

A doutrina majoritária e a jurisprudência consolidada definem para as leis orçamentárias a natureza jurídica de lei material de conteúdo concreto.

Este conteúdo concreto da lei orçamentária pode ser resumido como o plano de governo para a alocação de recursos públicos nas diversas funções governamentais, com vistas a proporcionar o desenvolvimento das políticas públicas.

Os desvios na elaboração e execução do orçamento estariam sujeitos à responsabilização dos gestores, especialmente por força de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101, de 2000). Mas o arranjo em si da distribuição dos recursos públicos por área governamental (o conteúdo concreto da lei orçamentária) seria uma decisão política de competência dos Poderes Executivo e Legislativo, desde que atendidos os mínimos constitucionais e legais de alocação obrigatória, por exemplo, em saúde e educação.

A terceira corrente doutrinária minoritária considera as leis orçamentárias apenas atos administrativos de arrecadação, gestão e aplicação dos recursos públicos.

Exatamente porque a lei orçamentária possui conteúdo concreto definido por opção política, sem conter generalidade ou abstração em seus dispositivos, é que o STF não admitia o controle concentrado de constitucionalidade.

O entendimento era de que o conteúdo das leis orçamentárias não possuía o grau de abstração necessário para o cabimento de controle abstrato de constitucionalidade, conforme se verifica na ementa da Ação Direta e Inconstitucionalidade (ADI) n° 2057 ²⁹, de 9 de dezembro de 1999:

²⁸ ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 84.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n° 2057 MC - AP, Plenário, 9 de dezembro de 1999. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:1999-12-09;2057-3726244>>. Acesso em 23 nov. 2016.

1. Constitui ato de natureza concreta a emenda parlamentar que encerra tão-somente destinação de percentuais orçamentários, visto que destituída de qualquer carga de abstração e de enunciado normativo. 2. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento de que só é admissível ação direta de inconstitucionalidade contra ato dotado de abstração, generalidade e impessoalidade. 3. A emenda parlamentar de reajuste de percentuais em projeto de lei de diretrizes orçamentárias, que implique transferência de recursos entre os Poderes do Estado, tipifica ato de efeito concreto a inviabilizar o controle abstrato. 4. Ação direta não conhecida.

Em 14 de novembro de 2003, a decisão final do julgamento da ADI nº 2.484, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, confirma a inteligência da Corte Maior à época, no sentido da insindicabilidade do conteúdo concreto das leis orçamentárias, pela inexistência de abstração jurídica das referidas normas, conforme se constata da leitura da ementa³⁰, abaixo transcrita:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COM EFEITO CONCRETO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: Lei 10.266, de 2001.

I. - Leis com efeitos concretos, assim atos administrativos em sentido material: não se admite o seu controle em abstrato, ou no controle concentrado de constitucionalidade.

II. - Lei de diretrizes orçamentárias, que tem objeto determinado e destinatários certos, assim sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado.

III. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

IV. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.

O alcance da insindicabilidade da lei orçamentária foi objeto de debate no curso do julgamento da ADI nº 2.925, finalizado em 19 de dezembro de 2003.

A Ministra Ellen Grace³¹ votou por não receber a ADI nº 2.925, porque o dispositivo questionado estava incluso em lei orçamentária, para a qual havia jurisprudência no sentido de ser inadmissível o controle abstrato de constitucionalidade:

Não obstante o brilhantismo dos argumentos acima expendidos e o desvelo demonstrado no confronto do caso em exame com a jurisprudência da Corte que tem reconhecido a ausência de abstração, generalidade e impessoalidade nas regras de natureza orçamentária, entendo, na mesma linha do Procurador-Geral, estar-se diante de ato formalmente legal, de efeito concreto, portador de normas individuais de autorização.

Além dos precedentes trazidos pela autora, que identificaram, como normas de efeito concreto, comandos de lei orçamentária que destinaram determinada soma pecuniária ou porcentagem da receita prevista a certa

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2.484, Plenário, 14 de novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2484&processo=2484>>. Acesso em 26 nov. 2016.

³¹ Id. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2.925, Plenário, 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>>. Acesso em 23 set. 2016. p. 119.

finalidade/despesa - ADI 1.640, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 03.04.98, ADI 2.057, Rel. Min. Mauricio Correa, DJ 31.03.2000 e ADI 2.100, Red. p/ o ac. Min. Nelson Jobim, DJ 01.06.2001 - aponto outros julgados nos quais reafirmou-se, do mesmo modo, o entendimento de que as disposições constantes de lei orçamentária anual, ou de emenda à mesma, constituem atos de efeito concreto, insuscetíveis de controle abstrato de constitucionalidade, por estarem ligadas a uma situação de caráter individual e específica.

Neste episódio, o voto da Ministra Ellen Grace foi vencido, pois o Pleno reconheceu abstração suficiente naquele específico dispositivo de lei orçamentária questionado.

O tema desdobrou-se no curso do julgamento em um debate sobre a necessidade da Corte rever o entendimento generalizado sobre a inadmissibilidade de controle abstrato de constitucionalidade do conteúdo das leis orçamentárias.

O Ministro Marco Aurélio³² divergiu da jurisprudência dominante da seguinte forma:

Senhor Presidente, apenas um aspecto que estimo ressaltar. Na hipótese, não se discute, quer receita, quer destinação de uma receita, considerada a discricção na elaboração da lei orçamentária. Quando o Tribunal proclamou não convir o controle concentrado relativamente a lei orçamentária, fê-lo a partir da premissa de que esta teria ficado no âmbito da opção política. Aqui, não é isso o que ocorre. [...] Se entendermos caber a generalização, afastando por completo a possibilidade do controle concentrado, desde que o ato impugnado seja lei orçamentária, terminaremos por colocar a lei orçamentária acima da Carta da Republica.

Seguiu-se a discussão³³ no Tribunal Pleno sobre a impossibilidade de se afastar toda e qualquer lei orçamentária do controle abstrato de constitucionalidade, porque esta pode conter dispositivos genéricos e abstratos em seu conteúdo:

O SENHOR MINISTRO SEPULVEDA PERTENCE - É preciso, pelo menos, fazer algum distinguo, senão, estamos dando uma carta de indenidade a toda a legislação orçamentária. [...] Não lanço a primeira pedra porque estou vendo precedentes, aqui, em que eu mesmo compartilhei dessa orientação. Mas, realmente, nos últimos tempos ela me tem inquietado.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO – [...] Imunizar a lei orçamentária contra o controle abstrato, acho um pouco temerário, também, ou seja, vamos blindar a lei orçamentária contra o controle objetivo de constitucionalidade. [...] O artigo impugnado não estima receita nem fixa despesa, não abre credito e confere uma competência *sub conditionis*, acho que têm esses caracteres, sim, da lei em sentido material, ou seja, lei genérica, impessoal e abstrata.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Sr. Presidente, com o devido respeito, também acho que é norma típica, de caráter geral e abstrato. [...] Concreta é a norma que prevê uma ação historicamente determinada. Não

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2925, Plenário, 19 de dezembro de 2003. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>>. Acesso em 23 set. 2016. p. 123.

³³ Ibid. p. 126 et seq.

é o caso.

O SENHOR MINISTRO SEPULVEDA PERTENCE – Assim - V.Exa. me permite - temos julgado, por exemplo, em relação, àquelas normas da LDO, que se esgotam na ação de encaminhar o projeto de lei orçamentária. Aí, continuo a entender que, realmente, é uma típica norma concreta.

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - É uma ação historicamente determinada. O caso, aqui, parece-me de norma de competência, isto é, de norma que dá a certo sujeito o poder de caráter geral para praticar uma série de atos, os quais é que serão concretos.

Como norma típica de competência, guarda todas as características de norma geral e abstrata, razão por que, com o devido respeito, também conheço do mérito da ação.

[...]

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Na verdade, o conceito de controle abstrato - pelo menos o desenvolvido no Direito europeu -, que contrapõe-se ao chamado controle concreto, diz respeito simplesmente a se postulação de proteção a uma posição jurídico-positiva. Tão-somente isso! Não está associado sequer a esse caráter genérico e abstrato.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Não, aí é o problema de que - como o Tribunal construiu - o ato normativo deve ter, ele próprio, um certo grau de abstração.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sim, mas estou dizendo, o nome controle abstrato está associado, propriamente, a essa contraposição com o chamado controle concreto.

[...]

O SR. Ministro CARLOS VELLOSO - Sr. Presidente, de regra, quando se trata da LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias, tem-se o efeito concreto. Aliás, o precedente da minha lavra diz respeito a essa lei.

Com todo o respeito a eminente Relatora, cujos votos temos o costume de acompanhar, no caso ressei o caráter de abstração da norma objeto da causa.

[...]

O SENHOR MINISTRO SEPULVEDA PERTENCE – [...]

Na jurisprudência do Tribunal, creio, mesmo em norma de LDO - exemplo típico de norma concreta que se esgota com o ato que se destina a reger, isto é, a elaboração do projeto do orçamento anual -, numa das poucas aberturas - pelo menos as minhas anotações consignam -, admitimos a ação direta, em parte.

Refiro-me a ADIn 2.108, em que conhecemos com relação a uma norma da LDO, porque vinculava a execução orçamentária mensal à receita líquida. Era uma norma de vigência temporária, mas pareceu-nos geral e, portanto, susceptível do controle direto de constitucionalidade. Assim também parece no caso concreto, ainda sem me aventurar a anunciar critérios gerais de orientação da jurisprudência.

Peco vênias a eminente Relatora para conhecer da ação direta.

O SENHOR MINISTRO MAURICIO CORREA (PRESIDENTE) - Também peso vênias a Ministra Ellen Gracie, porque não vejo, na norma ora em exame, aqueles pressupostos estabelecidos na nossa jurisprudência, especificamente para dizer que se trata de uma norma de efeito concreto, tendo em vista a sua carga de abstração.

Os Ministros do STF admitiram o controle abstrato de constitucionalidade da lei orçamentária em razão do conteúdo genérico do dispositivo legal questionado.

No entanto, manteve-se o entendimento de que o conteúdo concreto da lei

orçamentária, isto é, as opções políticas referentes às distribuições de créditos orçamentários por áreas governamentais não eram sindicáveis.

A revisão de jurisprudência iniciou-se em 14 de maio de 2008 com o julgamento da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) nº 4.048, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, na qual ficou assentada a possibilidade de submeter o conteúdo concreto das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade³⁴:

II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.

Em 5 de novembro de 2008, sob a relatoria do Ministro Carlos Ayres Britto, o Tribunal Pleno do STF defere pedido de liminar no curso da ADI nº 4.049, cuja ementa³⁵ aponta para a nova inteligência introduzida pela ADI nº 4.048, conforme excerto transcrito a seguir:

1. A lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal. Precedente: ADI 4.048.

Dois motivos deram ensejo à revisão jurisprudencial: o primeiro é que nenhuma espécie de lei pode ficar previamente imune ao controle abstrato de constitucionalidade. O segundo é a plausibilidade de se desenvolver uma tese jurídica de natureza abstrata a partir da análise do conteúdo concreto das leis orçamentárias, principalmente quando este conteúdo concreto diz respeito à aplicação de recursos públicos para a salvaguarda dos direitos fundamentais.

Em outras palavras, a natureza jurídica das leis orçamentárias não seria impedimento para o controle abstrato de constitucionalidade, diante da necessidade de discutir a alocação de recursos públicos à luz dos direitos, garantias e objetivos fundamentais da República.

É o que ocorreu no julgamento da ADPF nº 347, de 09 de setembro de 2015,

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC nº 4048, Plenário, 14 de maio de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em 26 nov. 2016.

³⁵ Id. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC nº 4049, Plenário, 5 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2602441>>. Acesso em 26 nov. 2016.

mediante a qual o STF impediu o contingenciamento de recursos públicos destinados a melhorias do sistema penitenciário.

O contingenciamento é a figura jurídica utilizada pelo Poder Executivo para impedir o empenho de despesas públicas previstas no orçamento, quando, a seu critério, surgirem superveniências econômicas que o justifique.

O contingenciamento insere-se no tema relacionado à imperatividade da execução do orçamento público³⁶.

Quanto à imperatividade de sua execução, o orçamento público pode ser classificado como impositivo, autorizativo ou híbrido, se as duas primeiras classificações mesclarem-se no mesmo orçamento.

Orçamento impositivo significa que as dotações orçamentárias contidas na lei orçamentária devem ser obrigatoriamente realizadas, isto é, o contingenciamento de despesas públicas previstas em orçamento é proibido.

Em outro extremo, o orçamento autorizativo permite que o administrador público possa realizar escolhas discricionárias entre gastar ou não gastar, valendo-se do contingenciamento das despesas. Neste caso, o orçamento apenas autoriza que o Poder Executivo realize as dotações orçamentárias.

O orçamento público no Brasil é híbrido, isto é, impositivo na parte cuja execução é obrigatória, e autorizativo na parte restante, que fica passível de contingenciamento.

A parte do orçamento público brasileiro de execução obrigatória diz respeito às exigências constitucionais de realização mínima de despesas em determinadas áreas governamentais, por exemplo, em saúde e educação, bem como as obrigações legais, *v.g.*, de pagar os salários dos funcionários públicos.

A parcela restante do orçamento público, não incluída entre as despesas constitucionais e legais, pode ser contingenciada pelo Poder Executivo a seu talante.

Recentemente foi criada por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 86, de 2015, a exigência que as emendas parlamentares ao orçamento sejam de execução obrigatória até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União.

De modo geral, o orçamento público brasileiro era considerado autorizativo em função da interpretação do art. 165, §8º, da Constituição Federal de 1988 e do

³⁶ ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 298-306.

art. 9º, da Lei Complementar nº 101/2000.

O art.165, §8º, da Constituição Federal de 1988³⁷ dispõe que “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”. Os termos “previsão” e “fixação” sugerem a facultatividade inerente a um orçamento autorizativo.

O art. 9º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, impõe a limitação de empenho (contingenciamento) nos seguintes termos³⁸ .:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Assim sendo, tendo em vista a necessidade de ajustar as despesas públicas no decorrer do exercício financeiro à realidade fática que se apresente, o orçamento público brasileiro era considerado apenas uma autorização para o Poder Executivo gastar nas funções governamentais, até o limite dos recursos públicos previstos em leis orçamentárias.

Por outro lado, há de se levar em consideração também a obrigação do Estado de gastar o mínimo previsto constitucionalmente em determinadas áreas governamentais, bem como obrigatoriamente honrar o pagamento dos salários dos funcionários públicos. Essa obrigação de realizar as despesas constitucionais e legais caracteriza o orçamento impositivo.

O Brasil combina as características do orçamento autorizativo e do impositivo no mesmo instrumento, razão pela qual a melhor classificação para o orçamento público brasileiro é denominá-lo de híbrido, isto é, em parte autorizativo e em parte impositivo.

De volta ao exame da revisão jurisprudencial, a resistência do Poder Judiciário contra a sindicabilidade do conteúdo concreto das leis orçamentárias

³⁷ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

³⁸ Id. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

calca-se no fato de que a distribuição alocativa de recursos públicos por funções governamentais é uma atribuição política dos Poderes Executivo e Legislativo, desde que obedecidas as exigências mínimas constitucionais e legais.

Mas, se determinado montante de recursos públicos já autorizado pelo Poder Legislativo para ser gasto com direitos fundamentais (dotação orçamentária) tiver parte contingenciada por critérios de discricionariedade da Administração Pública, poderia o Poder Judiciário reverter o contingenciamento das despesas públicas promovido pelo Poder Executivo, sem violar o princípio da separação de poderes?

A resposta é sim, se a área governamental sob contingenciamento de despesas públicas estiver em “estado de coisas inconstitucional”, segundo decisão judicial proferida na ADPF-MC n°347, de 09 de setembro de 2015.

Esta decisão foi um grande passo dado na direção da sindicabilidade do conteúdo concreto das leis orçamentárias, que outrora era inviolável pelo princípio da separação de poderes e pela natureza concreta de seus dispositivos, cujo conteúdo acreditava-se ser incapaz de sustentar uma tese jurídica objetiva.

Na cautelar da ADPF-MC³⁹ n°347, de 09 de setembro de 2015, desenvolveu-se a tese jurídica de que o contingenciamento de despesas públicas com o sistema penitenciário, materialmente determinado por números concretos e historicamente localizado, não poderia continuar sendo efetivado pelo Poder Executivo, dadas às condições de miserabilidade em que se encontra essa área governamental, consoante ementa.

SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”.

FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional.

Esta decisão representa uma definitiva revisão jurisprudencial do STF, no sentido de permitir a intervenção do Poder Judiciário em decisões políticas do Poder Executivo, relacionadas ao conteúdo concreto do orçamento público.

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF-MC n°347, Plenário, 9 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em 26 nov. 2016.

O remédio constitucional em tela foi interposto pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), por meio do qual, ente outros pedidos, demanda que a União abstenha-se de contingenciar os recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

Os fatos narrados na inicial, abaixo transcritos do relatório do Ministro Marco Aurélio, são estarrecedores e demonstram as graves violações aos direitos humanos que a insuficiência de gastos públicos causa, principalmente quando não há alternativas para o custeio dos direitos fundamentais, como no caso do sistema penitenciário:

Segundo relatórios do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, os presídios não possuem instalações adequadas à existência humana. Estruturas hidráulicas, sanitárias e elétricas precárias e celas imundas, sem iluminação e ventilação representam perigo constante e risco à saúde, ante a exposição a agentes causadores de infecções diversas. As áreas de banho e fezes. Os presos não têm acesso a água, para banho e hidratação, ou a alimentação de mínima qualidade, que, muitas vezes, chega a eles azeda ou estragada. Em alguns casos, comem com as mãos ou em sacos plásticos. Também não recebem material de higiene básica, como papel higiênico, escova de dentes ou, para as mulheres, absorvente íntimo. A Clínica UERJ Direitos informa que, em cadeia pública feminina em São Paulo, as detentas utilizam miolos de pão para a contenção do fluxo menstrual. Além da falta de acesso a trabalho, educação ou qualquer outra forma de ocupação do tempo, os presos convivem com as barbáries promovidas entre si. São constantes os massacres, homicídios, violências sexuais, decapitação, estripação e esquartejamento. Sofrem com a tortura policial, espancamentos, estrangulamentos, choques elétricos, tiros com bala de borracha.

[...]Os presos tornam-se 'lixo digno do pior tratamento possível', sendo-lhes negado todo e qualquer direito à existência minimamente segura e salubre. Daí o acerto do Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, na comparação com as 'masmorras medievais'.

A principal causa apontada para a total falência do sistema penitenciário é a superlotação dos presídios, que impede até mesmo o livre acesso dos agentes penitenciários a alguns pavilhões internos.

Ausentes os gastos públicos necessários para a ampliação e recuperação do sistema penitenciário, nada mudará nas “masmorras brasileiras”, e, por conseguinte, a sociedade continuará a padecer com o aumento de violência nas ruas, posto que já se tornou inexecutável cumprir os milhares de mandatos de prisão em aberto, por falta de local para o encarceramento.

Cientes de que o problema é político-financeiro, entre outras diversas providências emergenciais, foi pedido na cautelar da ADPF nº 347 que a União fique impedida de contingenciar recursos públicos destinados ao sistema penitenciário:

O último pedido diz respeito a escolha orçamentária da União e volta-se à

imediate liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN e à proibição de a União realizar novos contingenciamentos. [...]

Narra-se que esses valores têm sido, desde a criação do Fundo, muito mal aplicados. Relatórios do próprio Departamento dão conta de que a maior parte é contingenciada ou, simplesmente, não utilizada. [...]

A situação levou a senadora Ana Amélia, do Rio Grande do Sul, a apresentar projeto de lei complementar – PLC nº 25, de 2014 – voltado a proibir o contingenciamento, versado de forma genérica na Lei de Responsabilidade Fiscal, dos recursos do mencionado Fundo.

Em sentido contrário, o Poder Executivo publica a Medida Provisória⁴⁰ (MP) nº 755 em 20 de dezembro de 2016, por meio da qual dispõe que 30% do saldo do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) poderá ser direcionado para o Fundo Nacional de Segurança Pública, para serem aplicados em “políticas de redução da criminalidade” e “financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial”.

A MP nº 755 também reduz a arrecadação destinada ao FUNPEN de 3% das verbas recolhidas com loterias federais para 2,1%, sendo a diferença de 0,9% destinada ao Fundo Nacional de Segurança Pública.

O benefício direto ao sistema penitenciário nacional concedido pela MP nº 755 foi a reformulação das regras de transferência de recursos do fundo federal para os fundos subnacionais. Antes era necessário convênio entre o Ministério da Justiça e o ente da Federação, o que justificava a retenção dos repasses. Depois da MP nº 755 os recursos serão repassados a título de transferência obrigatória.

Conclui-se que a jurisprudência do STF partiu de uma concepção de que as leis orçamentárias não seriam passíveis de controle abstrato de constitucionalidade, devido a sua natureza jurídica de lei material com conteúdo concreto.

Depois ficou reconhecido que não se pode afastar toda e qualquer lei orçamentária do controle abstrato de constitucionalidade, porque esta pode conter dispositivos genéricos e abstratos em seu conteúdo.

Hodiernamente, admite-se o controle abstrato de constitucionalidade em face de dispositivos concretos da lei orçamentária, se a área governamental a receber o aporte de recursos públicos estiver sob “estado de coisas inconstitucional”.

Percebe-se nitidamente uma evolução jurisprudencial no sentido de mitigar o

⁴⁰ BRASIL. *Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016. Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv755.htm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

princípio da separação de poderes, mediante intervenção judicial nas decisões políticas sobre alocação de recursos públicos, quando necessário para preservar o núcleo essencial dos direitos sociais da falência das políticas públicas.

O sistema penitenciário é a primeira área governamental a sofrer intervenção judicial sobre a decisão política de contingenciar os gastos públicos, porque, em função da falta de apoio democrático e impossibilidade de financiamento particular, foi a área governamental que primeiro alcançou o “estado de coisas inconstitucional”.

A decisão judicial em comento cria precedente para que o contingenciamento de gastos públicos em outras áreas governamentais sofra intervenção judicial pelas mesmas razões, ou seja, qualquer função governamental poderá sofrer interferência do Poder Judiciário, se as condições fáticas deteriorarem-se a ponto de configurar grave lesão aos direitos sociais fundamentais pelo “estado de coisas inconstitucional”.

Depreende-se dessa tendência de limitação do poder político em garantia dos direitos fundamentais que há espaço jurídico para uma maior intervenção judicial.

Tendo em vista a prevalência dos direitos fundamentais, poder-se-ia considerar que a Constituição Federal de 1988 atribui uma prioridade aos direitos fundamentais, que deveria ser observada pelos governantes por ora do contingenciamento das despesas públicas.

Seria interpretar o conteúdo concreto da lei orçamentária não de forma atomizada e estática, mas avaliar a distribuição de recursos públicos em conjunto à luz dos princípios constitucionais fundamentais, a fim de sanar um pontual retrocesso social de fato.

De toda sorte, a judicialização das despesas públicas, por si só, não é capaz de solucionar o problema da baixa eficácia dos direitos sociais fundamentais no Brasil, pois levada ao extremo pode violar a distribuição de competências constitucionais dos Poderes da República e atingir o núcleo do princípio da separação de poderes, que é uma das garantias mais importantes para a liberdade dos cidadãos.

Por isso, é imprescindível que a sociedade vá ao âmago do problema e aprenda a controlar o poder político no próprio campo da política. A maneira mais pacífica de fazê-lo é por meio do controle social dos gastos públicos no contexto da democracia deliberativa.

Essa cidadania será tanto mais eficiente politicamente, quanto mais capacitada estiver para entender os motivos políticos que levam os governantes a darem prioridade a algumas áreas governamentais em detrimento de outras.

Por isso, para entender porque algumas áreas governamentais são mais valorizadas por alguns governos e menos por outros, é preciso conhecer noções básicas sobre filosofia política.

1.2 A filosofia política por trás da provisão de prestações estatais

Em uma nação com alta renda nacional *per capita* e baixa desigualdade social pode haver uma pequena necessidade de proteção social para assegurar o mínimo existencial aos extratos sociais de menor poder econômico, mas, ainda assim, por questões ideológicas de um Estado de Bem-Estar Social, haver abundantes investimentos em prestações sociais básicas, de modo a prover, por exemplo, uma assistência à saúde e educação pública de alta qualidade.

Por outro lado, uma nação com baixa renda nacional *per capita* e alta desigualdade social, ou seja, uma nação com grande necessidade de proteção social, pode considerar ser mais importante oferecer condições para que o poder econômico se desenvolva sem maiores pressões tributárias, e deixar para incrementar os gastos públicos com direitos sociais depois que a renda nacional adquirir patamares favoráveis.

Assim sendo, não obstante a necessidade de proteger a dignidade da pessoa humana ser o fundamento jurídico da segurança social, na prática o componente político é que irá definir o montante a ser gasto pelo Estado com direitos sociais.

Por conseguinte, reveste-se de suma importância para a democracia deliberativa e para o controle social dos gastos públicos o conhecimento de filosofia política, especialmente as ideologias políticas do Estado Liberal e do Estado Social, que normalmente são as duas principais correntes político-filosóficas que se alternam no governo de um Estado Democrático de Direito.

Mas para explicar a relação entre filosofia política e direitos sociais, faz-se necessário primeiro conhecer como surgiu a ideia de justiça social, ponto de partida para a construção dos direitos sociais, e como a segurança social se desenvolveu no

Estado Moderno.

1.2.1 O surgimento da justiça social

Os direitos sociais surgiram em decorrência de demandas populares por maior justiça social ou distributiva. A praxe adotada pela maioria dos autores é considerar a expressão justiça distributiva como sinônima de justiça social⁴¹.

Desde a cultura greco-romana até o início do Estado Moderno, o parâmetro de justiça era considerar justo o resultado obtido em razão do mérito pessoal.

Não havia um dever social em ajudar aos pobres, ao contrário, ora a pobreza era vista como um demérito, uma consequência pelo comportamento reprovável atribuído aos vícios da preguiça e da incompetência em organizar a vida de modo eficiente, ora era uma oportunidade divina, uma bênção para que as pessoas se desapegassem de bens materiais e, assim, alcançassem o paraíso após a morte.

Por vezes, a pobreza foi também considerada uma punição divina àquele que estava em situação de penúria por sua única e exclusiva culpa.

Aristóteles apresenta a justiça como a soma de todas as virtudes, Platão remete-a a um ponto de equilíbrio de homens prudentes, e, para Cícero, a justiça obrigatória não se confundiria com beneficência voluntária. Nenhum desses filósofos associava pobreza a uma forma de injustiça.

Hugo Grócio e Tomás de Aquino consideravam a ajuda aos pobres uma questão moral atribuída ao amor, mas não uma obrigação imposta aos ricos, que poderiam se recusar a prestar auxílio sem a mácula de serem considerados injustos, a não ser por alguma questão de natureza comutativa nos casos de eventual necessidade.

No final do século XVIII, as ideias de Kant sobre imperativo categórico de moralidade universal como fundamento de legitimação dos comandos jurídicos adquiriram grande repercussão na filosofia política.

Kant invocava uma moralidade racional universal que deveria ser exigida juridicamente, a fim de preservar a autonomia e a dignidade da pessoa humana,

⁴¹ IBRAHIM, Fábio Zambite. *A previdência social no Estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói: Impetus, 2011. p. 29.

com base no imperativo categórico de que a pessoa é o fim em si mesmo.

Com as lutas de classes sociais travadas durante o século XIX, a noção de dever moral foi incorporada a de solidariedade, a fim de atribuir a todos os membros da sociedade a obrigação de proteger a dignidade das pessoas incapacitadas de se defenderem das vicissitudes da vida, principalmente diante de doenças e da velhice.

A primeira fase por conquistas dos direitos sociais incentivou uma abundante produção acadêmica sobre o tema da justiça social, mas atribui-se a Gracchus Babeuf a expressa utilização do termo justiça distributiva no sentido moderno, a significar a proteção social estatal por questões de justiça⁴².

Nesse contexto político do século XIX de reivindicações por direitos sociais, a Igreja Católica somente externou a necessidade de promover a justiça social em 1891, com a Encíclica *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII, quando considerou injustas as condições sociais dos operários.

Assim, os direitos sociais a prestações estatais positivas nascem no bojo dos direitos sociais conquistados pelos trabalhadores a partir do século XIX, junto ao reconhecimento de que, além das necessárias condições dignas de trabalho, em complemento os trabalhadores também precisariam de pensões e assistência social, de modo a prover as necessidades básicas, quando as forças individuais para o trabalho se esgotassem.

Com o desenvolvimento do Estado Moderno, os direitos sociais prestacionais avançaram sobre os direitos fundamentais de terceira geração, abrangendo também direitos difusos, a exemplo do direito social a um meio ambiente ecologicamente sustentável.

Os direitos sociais fundamentais nascem com a mudança na concepção filosófica sobre justiça social, que superou os critérios de meritocracia, para se legitimar fundamentalmente na proteção da dignidade da pessoa humana defendida por Kant.

Hodiernamente, a proteção social enfrenta resistências em razão de cada vez ser maior a necessidade de recursos tributários para financiá-la, sendo ainda frequentemente associada à filantropia, quando se extrapolam os custos de sua expansão.

No entanto, a concepção moral de caridade privada atribuída à proteção

⁴² IBRAHIM, Fábio Zambite. *A previdência social no Estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói: Impetus, 2011. p. 30-37.

social já foi superada filosoficamente há cerca de duzentos anos, após ser substituída pela necessidade social de proteção da dignidade da pessoa humana.

Ademais, paulatinamente prepondera uma concepção filosófica que ultrapassa o argumento da necessidade, para fundamentar a proteção social na sua própria força indutora de desenvolvimento social, econômico e político, devido aos promissores resultados alcançados através do empoderamento da população.

1.2.2 A segurança social no Estado Moderno

O relatório publicado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁴³, em comemoração aos seus noventa anos de história (1919 a 2009), narra os eventos, por meio dos quais a proteção social desenvolveu-se nas sociedades industriais e capitalistas.

As origens remontam à questão social do século XIX, cuja pressão sobre as elites políticas e econômicas resulta na criação de normas de proteção social, a fim de minimizar os custos sociais criados pela industrialização.

Nesse processo, a compreensão de função social do Estado alargava-se para assumir a responsabilidade pública frente à incapacidade de pessoas em obter o próprio sustento, não se admitindo mais deixar exclusivamente a cargo do trabalhador a decisão de se proteger dos riscos sociais inerentes às vicissitudes da vida, por exemplo, as doenças e a velhice.

O Estado torna-se, assim, responsável por oferecer um mínimo de proteção social para a população, ainda que no início fosse modesta a proteção em termos de prestações e de categorias de trabalhadores abrangidos.

O país pioneiro e líder na implantação de um sistema de proteção social estatal para a população é a Alemanha, que entre 1883 e 1889, sob a presidência de Bismarck, cria a primeira legislação em grande escala de um regime nacional de seguro contra doença, velhice, invalidez e acidentes de trabalho, cuja iniciativa

⁴³ RODGERS, Gerry; LEE, Eddy; SWEPSTON, Lee; DAELE, Jasmien Van. *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919–2009*. International Labour Office. – Geneva: ILO, 2009, p. 139-170.

difundiu-se primeiro para o antigo Império Austro-Húngaro e, posteriormente, é adaptada pelos países escandinavos.

O pioneirismo Alemão é motivado pela necessidade de estabilizar politicamente o recente Estado unificado em 1871.

Antes da Primeira Guerra Mundial, poucos países possuíam regimes de segurança social e, mesmo nesses casos, a cobertura se limitava a certas categorias de trabalhadores que se encontravam melhor organizadas, como a dos mineiros e a dos funcionários de estradas de ferro.

A Grande Guerra acelerou o desenvolvimento da segurança social, em resposta ao aumento das demandas por pensões, saúde, mantimentos e reabilitação. Assim, o Estado se viu diante de altos níveis de gastos públicos que requeriam novas formas de controle e administração governamental.

A criação de seguros voluntários foi debatida na Conferência de Paz de Paris de 1919, mas, para obter um acordo em torno de um programa mínimo, o seguro social não foi incluído nos princípios gerais.

Durante a Primeira Grande Guerra e imediatamente depois, a segurança social era acirrada pelo aumento do custo de vida. A crescente pressão dos trabalhadores acabou por forçar os governos a empreenderem inovações legislativas.

Em uma primeira fase, o seguro saúde foi a prioridade, mas sem incluir os acidentes de trabalho, porque estes representavam os maiores custos de produção.

Na década do pós-guerra, a proteção social era defendida em função da competitividade econômica, ao considerar que havia uma desigualdade imoral entre os Estados que protegiam seus trabalhadores com seguro social e os que nada providenciavam neste campo.

Um novo impulso de promover a proteção social ocorre nos anos trinta, como consequência da depressão econômica.

A motivação é causada por três temores: (i) a preocupação com o aumento do gasto social, que havia dobrado entre 1920 e 1940, sendo os regimes contributivos dos trabalhadores considerados uma boa estratégia para incrementar os fundos financeiros; (ii) as políticas do regime do bem-estar social introduzidas pelos conservadores e que nos anos vinte viraram bandeiras dos partidos da social-democracia; e (iii) o desemprego em massa causado pela depressão econômica, que demandava maior apoio econômico dos governos.

O seguro social anterior à Primeira Guerra era de regime voluntário. Os regimes obrigatórios de seguro social foram promovidos no pós-guerra, a fim de incluir um maior número de pessoas seguradas.

O modelo contributivo nos anos 20 baseava-se na responsabilidade privada, mediante cotizações dos empregadores e dos trabalhadores, e não continha disposições específicas aplicáveis aos governos.

Somente nos anos 30 é que a participação governamental foi demandada, diante das intervenções necessárias para fazer frente à grande depressão econômica.

Um grupo minoritário defendia nas conferências internacionais um regime redistributivo de proteção social, não baseado em contribuições, mas sim em impostos de caráter geral. Esta segurança social visava atender a todo cidadão e não só aos trabalhadores.

Os países escandinavos, a Grã-Bretanha e a Suíça estavam a favor dos regimes não contributivos de assistência social, no lugar do seguro social. Com o tempo, os modelos de seguro social obrigatório e a assistência social não contributiva se combinaram em muitos países.

Desde o final do século XIX, o modelo alemão de seguro social era o favorito da Segunda Internacional Socialista porque se centrava na solidariedade entre os trabalhadores e os empregadores, porém este modelo perde força depois do rompimento da Alemanha com a comunidade internacional em 1935.

Ainda em 1935, os EUA, que não possuíam nenhuma tradição em seguro social estatal, elaboram uma lei de previdência social no contexto do programa *New Deal* de Roosevelt, embora tenham omitido o seguro de doença e transferido o seguro de desemprego para a competência dos estados federados.

Santiago do Chile hospedou uma conferência em 1936 com a presença de países americanos, para discutir as condições particulares da região. A estratégia do Chile era obter apoio ao seu seguro obrigatório, uma vez que era o único país do continente cuja proteção social cobria todos os riscos e a todos os trabalhadores, incluindo os lavradores.

Em 1943, o modelo Beveridge de seguro social, que definia a segurança social como um programa contributivo de prestações, financiado por fundos públicos a partir de contribuições progressivas, adquiriu grande repercussão internacional. O pilar central do modelo era o princípio da cobertura universal.

A experiência da Segunda Guerra Mundial provoca mudanças fundamentais nos parâmetros da vida social e econômica, estimulando a sociedade a procurar seguir no pós-guerra um ideal de justiça e democracia.

Durante a Segunda Grande Guerra, o discurso do seguro social é progressivamente substituído por um conceito mais completo de proteção social universal e, com o fim da Guerra em 1945, o mundo muda em relação ao comprometimento com o bem-estar social.

Seguindo essa tendência, muitos países estabelecem medidas de proteção social ou as ampliam logo após a Segunda Guerra Mundial.

As primeiras décadas do pós-guerra ficaram conhecidas como a “idade de ouro”. O rápido crescimento econômico sem precedentes proporcionou um amplo consenso político a favor de uma intervenção estatal de proteção social sustentável.

Por isso, não obstante a antiga estratégia de seguro social se mantivesse, a assistência social não era mais considerada secundária e, ao contrário do que ocorria no período entre guerras, ambos os enfoques eram necessários em um programa completo de proteção social.

No ápice dessa fase de bonança do período pós-Segunda Guerra, o conceito de proteção social que surge em conformidade com o Estado do Bem-Estar fica consagrado pela ideia de que todo ser humano tem direito à segurança social.

Este direito a um mínimo de proteção social se torna um pilar da política da Organização das Nações Unidas (ONU), cuja Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 anunciava: “Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social”.

A crise do petróleo de 1973 é o marco final do ininterrupto crescimento econômico ocorrido após a Segunda Guerra Mundial.

Na mesma medida em que se desenvolve a crise do petróleo, reduz-se a disposição da sociedade em arcar com as despesas públicas de proteção social, até que, a partir da década de 1980, ocorre uma mudança no modelo econômico dominante, no sentido de limitar o papel do Estado e incentivar os acordos privados, tanto no âmbito da produção, quanto da política social. A mudança consubstancia a ascensão da ideologia política neoliberal.

A reforma neoliberal concentra-se nas pensões por consumirem uma grande porcentagem do orçamento público, resultado do aumento demográfico e da expectativa de vida proporcionados nas décadas posteriores à Segunda Guerra.

O modelo chileno de pensões é um exemplo dos desafios advindos da nova política econômica neoliberal.

No início da década de 70, o Chile possuía um sistema de segurança social dos mais avançados da região. Cobria praticamente todas as contingências e toda a população, bem como oferecia prestações generosas. Esse sistema de proteção social encarecia o orçamento público chileno, que na ocasião suportava crescentes déficits financeiros.

Neste contexto, em maio de 1981 o regime de Pinochet inicia uma drástica reforma no sistema de pensões, que só foi possível pela imposição violenta de um governo autoritário.

Inspirados nos economistas liberais da escola de Chicago, criam um sistema de previdência social caracterizado pela individualização e privatização das pensões, com base em um regime obrigatório de poupança individual.

Somente os trabalhadores cotizavam aos planos privados de pensões, sem qualquer contribuição dos empregadores. Por ora da aposentadoria, as pensões eram calculadas em função das cotizações pagas pelos empregados e dos juros auferidos com as mesmas.

A participação do Estado era ínfima e se limitava a regulamentar o sistema e oferecer meios assistenciais a quem não pudesse alcançar uma pensão mínima.

As justificativas tinham matrizes ideológica e financeira.

Em termos ideológicos, reduz-se ao mínimo o nível de solidariedade social e baseia-se na responsabilidade individual e nos mecanismos de mercado.

Em relação aos gastos públicos, conjectura-se que eliminaria o problema do déficit da previdência social, além do que seria igualmente vantajoso para os países em desenvolvimento, porque não dependeria de empregos formais.

Por fim, apresentaria ainda a vantagem de proporcionar uma nova provisão de fundos a ser investida no desenvolvimento econômico.

Surgiram críticas de que a carga do Estado estava subestimada, porque os custos de transição do sistema de repartição para o sistema de capitalização eram elevados, já que os trabalhadores passariam a recolher apenas para a formação de sua própria pensão.

Ademais, sem a contribuição dos empregadores seria pouco provável que as pensões resultassem em valores altos o suficiente para os aposentados não dependerem cumulativamente da assistência social do Estado.

Criticou-se também a falta de solidariedade entre gerações e o mesmo tratamento dado a grupos sociais com diferentes necessidades e capacidades.

Em contraposição, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) apresenta um modelo para os países em desenvolvimento baseado em três pilares: (i) uma pensão básica do Estado financiada por impostos segundo o princípio da repartição; (ii) prestações definidas a partir de cotizações dos trabalhadores e dos empregadores, administradas por instituições públicas de segurança social; e (iii) pensões complementares geridas por instituições privadas.

No entanto, o modelo de três pilares da OIT é ofuscado por organizações financeiras internacionais, principalmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que impuseram programas de ajuste fiscal aos países que solicitaram ajuda financeira para gerir as crises econômicas provocadas por dívidas públicas.

Em 1994, o Banco Mundial propôs um modelo que se converteu no mais influente em reformas das pensões. Este modelo baseava-se em grande parte no regime chileno e se apoiava em dois pilares: (i) uma modesta assistência social universal financiada por impostos e (ii) uma poupança individual obrigatória similar ao modelo chileno.

Nenhuma prioridade é dada a outros fins, como a proteção contra as vicissitudes da vida, a aplicação de princípios de justiça em termos de redistribuição, a promoção da integração social e a solidariedade.

Regimes similares ao chileno também foram adotados em outros países da América Latina, como Argentina, Colômbia e Peru, bem como por países da Europa central e oriental depois da queda do regime comunista.

Interessante observar que, quando o Chile recupera a sua democracia, o novo governo reconhece algumas das desvantagens inerentes ao sistema privado de pensões, como os elevados lucros das instituições financeiras gestoras, em desproporção ao montante de pensões pagas aos cidadãos.

As reformas posteriores ocorridas no Chile reforçaram os elementos redistributivos do sistema de segurança social, apontando para uma cobertura universal e atribuindo fundos públicos ao financiamento do sistema.

Um dos problemas fundamentais em matéria de segurança social é o fato de que atualmente mais da metade da população mundial está excluída de qualquer tipo de proteção.

A história demonstra que existe uma constante tensão entre o financiamento da proteção social e o orçamento público, dado os elevados custos a serem suportados pela sociedade por meio de tributos, bem como a possibilidade das instituições financeiras administrarem os fundos de pensão e as contribuições previdenciárias dos trabalhadores.

A filosofia política liberal defende menor exigência de tributos e menor intervenção estatal na economia, em nome da liberdade de todos os cidadãos.

De outro lado, a ideologia do Estado Social entende que o valor mais importante da sociedade é a solidariedade social, e, em nome desta, devem ser exigidos maiores esforços dos indivíduos para o bem-estar geral.

Essas duas correntes político-ideológicas justificam suas prioridades mediante raciocínios filosóficos, que são do interesse dos cidadãos dispostos a se capacitarem ao exercício consciente da democracia deliberativa e do controle social sobre os gastos públicos.

1.2.3 Os direitos sociais na ideologia do Estado Liberal

O Estado Liberal representa, segundo Torres⁴⁴, a “expressão última e tardia do Direito Natural”.

O liberalismo é uma ideologia política criada em torno da idéia de liberdade, que povoou o imaginário dos povos desde as primeiras conquistas políticas.

O valor liberdade defendido pelo ideal liberal esteve presente nas revoluções dos Estados Modernos e garantiu, por meio da legalidade de uma democracia representativa, o meio de legitimação do Estado de Direito, sob forte influência da filosofia moral de Kant.

O liberalismo subdivide-se em diversas correntes, que se estendem desde uma concepção ideológica de nenhum dever da sociedade para com a justiça social, até uma concepção igualitária em que a própria proteção social é conteúdo de uma liberdade substancial ou instrumental, proporcionada por uma organização política

⁴⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Valores e Princípios Constitucionais Tributários*, 2 v. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 48.

filosoficamente justa.

Esses matizes ideológicos que se ramificaram no Estado Liberal utilizaram como substrato a filosofia política utilitarista, que por séculos perdurou no Estado Moderno como a mais influente teoria da filosofia política, devido a sua pretensão de equiparar as ciências sociais às ciências naturais por meio da razão prática.

1.2.3.1 O utilitarismo

Torres⁴⁵ classifica o utilitarismo como uma ideologia vinculada ao positivismo sociológico e destaca os trabalhos de dois autores do século XIX: Bentham, que lançou as bases teóricas do pensamento utilitarista, e Stuart Mill, cuja maior contribuição foi o conceito de utilidade marginal, que até hoje serve como base teórica para a instituição de alíquotas progressivas de tributos.

Kymlicka⁴⁶ explica que a formulação mais simples do utilitarismo afirma que “o ato ou procedimento moralmente correto é aquele que produz a maior felicidade para os membros da sociedade”. O utilitarismo como moralidade especificamente política aplica essa visão à organização estrutural da sociedade.

Um ponto positivo do utilitarismo é a sua vinculação ao humanismo, por desenvolver uma moralidade centrada no homem, não em Deus⁴⁷.

Algumas teorias morais dizem que o que importa é a condição do nosso espírito ou que devemos viver segundo a Vontade Divina de Deus [...]. Muitas pessoas pensaram que a moralidade é incoerente sem essas noções religiosas.

[...] Os utilitaristas simplesmente exigem que essa busca do bem-estar humano ou utilidade (usarei estes termos como intercambiáveis) seja feita imparcialmente, para todos na sociedade. Sejamos ou não filhos de Deus, tenhamos ou não uma alma ou um livre-arbítrio, podemos sofrer ou ser felizes, podemos estar em melhor ou pior situação.

Outro aspecto positivo do utilitarismo é a sua abordagem consequencialista:

Todos nós já tivemos de lidar com pessoas que dizem que algo - a homossexualidade, por exemplo (ou o jogo, a dança, a bebida, os palavrões etc.) - é moralmente errado e, contudo, são incapazes de apontar quaisquer

⁴⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Valores e Princípios Constitucionais Tributários*, 2 v. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 124.

⁴⁶ KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea: uma introdução*. Tradução de Luís Carlos Borges. Revisão da Tradução de Marylene P. Michael. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 11.

⁴⁷ Ibid. p. 12-13.

conseqüências ruins que se originam dele. O consequencialismo impede tais proibições morais evidentemente arbitrárias. Ele exige que qualquer um que condene algo como moralmente errado mostre *quem é prejudicado com isso*, ou seja, que demonstre como a vida de alguém torna-se pior. Da mesma maneira, o consequencialismo diz que uma coisa só é moralmente boa se torna melhor a vida de alguém. [...]

[...] Na melhor forma, o utilitarismo é uma poderosa arma contra o preconceito e a superstição, fornecendo um padrão e um processo que desafiam os que reivindicam autoridade sobre nós em nome da moralidade.

Assim, independentemente de todas as virtudes, crenças e tradições, a forma cientificamente correta de avaliar a moralidade da conduta humana, segundo o utilitarismo, seria pelos efeitos resultantes no bem-estar.

A filosofia utilitarista pode ser decomposta em duas partes: uma definição do bem-estar ou utilidade; e uma instrução para maximizar a utilidade, dando igual peso à utilidade de cada pessoa.

A definição de utilidade já revela as primeiras inconsistências teóricas do utilitarismo.

Uma visão influente no utilitarismo é a do hedonismo do bem-estar, para quem a experiência ou sensação do prazer é o principal bem humano.

Nozick apud Kymlicka⁴⁸ apresenta um forte argumento contrário à sensação de prazer como bem principal, ao discorrer que se fosse possível ligar uma pessoa a uma máquina que injetasse drogas e que estas provocassem um estado mental de prazer inimaginável, nem por isso as pessoas iriam querer passar a vida ligadas a uma máquina, “perpetuamente drogadas, não sentindo nada além de felicidade”. Muitas pessoas concluiriam que não há valor em viver assim.

As demais definições de utilidade também se apóiam em um bem que se extrai da experiência pessoal, cujas subjetividades não resistem a uma análise acurada.

A utilidade de estado mental descarta indevidamente o valor daquilo que não se tem conhecimento; a satisfação de preferências entra em colapso quando se trata de preferir que outrem possua menos recursos; e a utilidade definida como preferências racionais ou informadas conduz a uma indeterminação insuperável.

Percebe-se que as definições de utilidade são um tanto insubsistentes, mas as maiores implicações para a filosofia política e, por conseguinte, para os direitos sociais, encontram-se na segunda parte da ideologia utilitarista: a maximização da

⁴⁸ KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea: uma introdução*. Tradução de Luís Carlos Borges. Revisão da Tradução de Marylene P. Michael. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 17.

utilidade.

Segundo os utilitaristas, a ação correta é maximizar a utilidade na sociedade, por meio da satisfação das preferências do maior número de pessoas, atribuindo igual peso às preferências de cada pessoa.

As preferências das minorias que estiverem em conflito com as preferências da maioria devem ser descartadas, pois o objetivo é obter a máxima utilidade para toda a sociedade e, como o número de preferências vencedoras é maior do que o de preferências perdedoras, não haveria motivos para garantir as preferências das minorias, pelo contrário, garantir as preferências das minorias seria contraproducente para a obtenção da máxima utilidade na sociedade.

Essa necessidade de maximizar a utilidade total na sociedade resulta em um paradoxo da ideologia utilitarista, porque se cada pessoa dirigir sua conduta procurando maximizar a utilidade em sua própria vida pessoal, isto não promoveria a máxima utilidade para a sociedade.

Kymlicka⁴⁹ apresenta, entre outros, dois exemplos: um garoto termina de cortar a grama, mas não recebe o pagamento. Pode ser mais útil para o tomador do serviço gastar esse dinheiro com outro bem, em vez de pagar o garoto. Um morador não quer que negros se mudem para o seu bairro, não por motivos racistas, mas porque os outros não gostam de negros e isso iria desvalorizar os imóveis do bairro.

As preferências ilegítimas (ainda que informadas) exigem que o utilitarismo político acople-se à ideia de utilitarismo de regras (com as pessoas cumprindo as regras), a fim de que se maximize a utilidade para a sociedade como um todo, ao invés de cada pessoa maximizar suas próprias utilidades (denomina-se utilitarismo indireto).

Porém, o risco de centralizar a atenção na maximização da utilidade total para a sociedade (utilitarismo teleológico) no lugar da mera agregação de utilidades pessoais é transferir o foco de atenção da igual importância das pessoas para a importância da coisa (a máxima utilidade total para a sociedade) e, em qualquer teoria sobre moralidade, a pessoa é o sujeito de direitos morais, nunca a coisa em si.

Nas palavras de Kymlicka⁵⁰:

⁴⁹ KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea: uma introdução*. Tradução de Luís Carlos Borges. Revisão da Tradução de Marylene P. Michael. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 30-35.

⁵⁰ Ibid. p. 44-45.

[...] Pois fica totalmente obscuro por que maximizar a utilidade como nosso objetivo direto deve ser considerado um dever *moral*. É um dever para com quem? A moralidade, na nossa visão cotidiana, é uma questão de obrigações interpessoais – as obrigações que devemos uns aos outros. Mas para com quem temos o dever de maximizar a utilidade? Não pode ser para com o próprio estado de coisas maximamente valioso, pois os estados de coisas não têm direitos morais.

Não obstante a fragilidade epistemológica da filosofia política utilitarista, esta representou uma liberdade intelectual calcada em um modo pragmático de avaliar os interesses da sociedade, centrada na pessoa humana e sem submissão ideológica a dogmas religiosos ou a uma casuística moralidade arbitrária das autoridades.

Ademais, esta visão de proporcionar o "estado de coisas maximamente valioso" foi bem aproveitada pelas Ciências Econômicas, que até hoje se pauta em grande parte por valores utilitaristas.

Entretanto, o utilitarismo político não favorece os direitos sociais fundamentais, porque considera aceitável deliberadamente expor pessoas a necessidades, desde que isso propicie a máxima utilidade para a sociedade. Pela ética utilitarista seria até admissível um regime escravocrata, caso este maximizasse a utilidade para a sociedade, ou seja, maximizasse o resultado econômico da nação.

O utilitarismo político serviu de substrato teórico para muitos filósofos desenvolverem novas teorias sobre liberdade e igualdade, cujo ápice contemporâneo da ideologia liberal é representado pelo liberalismo igualitário, que se dispôs a equacionar a liberdade individual com a igualdade.

Mas antes de se adentrar ao tema do liberalismo igualitário, é necessário discorrer sobre o libertarianismo, cuja posição ideologicamente oposta a qualquer forma de justiça social enriquece o debate filosófico, exatamente pelas contrarrazões que apresenta.

1.2.3.2 O libertarianismo

A crise financeira do final do século XX impactou na rede de proteção social dos países industrializados que aderiram à ideologia do Estado do Bem-Estar Social.

Este fenômeno estimulou filósofos, sociólogos e juristas a questionarem os fundamentos da justiça social.

Torres⁵¹ destaca Nozick, filósofo norte-americano, como um dos defensores da impossibilidade de legitimação de qualquer forma de justiça social.

Nos Estados Unidos destacou-se a obra do filósofo do direito Nozick, que entende impossível a implementação da justiça social. De acordo com a sua visão ultraminimalista do Estado e a sua teoria de que os direitos se apóiam na prova da aquisição da propriedade (*entitlement*) e nas suas respectivas sucessões, defende Nozick que a justiça social implica desrespeito ao *entitlement*, pois teria o objetivo de redistribuir a propriedade segundo regras não-juridicizadas.

Nozick⁵² inicia sua prelação com a assertiva de que o Estado deve se abster de promover qualquer forma de justiça redistributiva, porque a distribuição de recursos na sociedade ocorre por meio da interação interpessoal e não por um controle central:

There is no central distribution, no person or group entitled to control all the resources, jointly deciding how they are to be doled out. What each person gets, he gets from others who give to him in exchange for something, or as a gift. In a free society, diverse persons control different resources, and new holdings arise out of the voluntary exchanges and actions of persons. There is no more a distributing or distribution of shares than there is a distributing of mates in a society in which persons choose whom they shall marry.

Então, se a distribuição dos recursos ocorre naturalmente nas relações sociais, sob a manifestação da vontade livre e consciente das pessoas e obedecendo às normas vigentes, por que essa distribuição de recursos deveria ser refeita?

Nozick entende caracterizar uma interferência indevida, o Estado redistribuir coercitivamente os recursos que já foram distribuídos livremente dentro da sociedade, desde que a distribuição tenha ocorrido de forma lícita e justa.

O autor desenvolveu uma teoria de direito para demonstrar princípios de justiça envolvidos nas posses dos recursos: o princípio da justiça na aquisição e o princípio da justiça na transferência. O direito à posse sobre recursos deve atender estes princípios⁵³:

If the world were wholly just, the following inductive definition would exhaustively cover the subject of justice in holdings.

1. A person who acquires a holding in accordance with the principle of justice in acquisition is entitled to that holding.
2. A person who acquires a holding in accordance with the principle of justice in transfer, from someone else entitled to the holding, is entitled to the holding.

⁵¹ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Valores e Princípios Constitucionais Tributários*, 2 v. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 130.

⁵² NOZICK, Robert. Distributive Justice. In: AVINERI, Shlomo, DE-SHALIT, Avner (Ed.) *Communitarianism and Individualism*, 1992, p. 137.

⁵³ Ibid, p. 138-139.

3. No one is entitled to a holding except by (repeated) applications of 1 and 2.

O princípio da “justiça na aquisição” de Nozick significa que a primeira posse foi adquirida de forma legítima, isto é, a posse sobre coisa de ninguém precisa ser feita dentro de critérios aceitos pela sociedade.

O princípio da “justiça na transferência” diz respeito à aquisição legítima de uma posse sobre coisa que pertencia a outrem. Da mesma forma, exige que a posse tenha sido adquirida de forma legítima e transferida a outra pessoa por meios lícitos.

Há também uma terceira forma de adquirir a posse com o princípio da “correção da injustiça”. No caso da primeira aquisição da posse ou a transferência desta não tenha se dado de forma legítima, só então o Estado deveria intervir para corrigir a circunstância e restituir a posse ao seu legítimo dono.

Nozick sustenta que segue princípios de justiça históricos, que não dependem de padrões morais, de mérito, de necessidade ou de produto marginal, ao contrário das teorias de justiça distributiva.

O filósofo liberal da linha igualitária, John Rawls⁵⁴, tece fortes críticas ao libertarianismo, considerando-o uma forma depreciada do liberalismo.

Ao discorrer sobre a necessidade da precedência de princípios de justiça na formação da estrutura básica da sociedade, Rawls⁵⁵ contesta as ideias do libertarianismo acerca de um Estado ultraminimalista, dedicado única e exclusivamente à segurança pública:

Uma teoria completamente geral como o utilitarismo não é o único tipo de perspectiva que rejeita a ideia de que princípios primeiros são necessários para a estrutura básica. Consideremos, por exemplo, a teoria libertariana, segundo a qual somente um Estado mínimo, que se limite às funções restritas de oferecer proteção contra o uso da força, contra o roubo e a fraude, de garantir o cumprimento dos contratos etc., se justifica e segundo a qual todo Estado com poderes mais abrangentes, que vão além desses, viola os direitos dos indivíduos.

Na sequência, Rawls⁵⁶ argumenta que a teoria libertariana desconsidera a existência do direito público ao tratar o Estado como se fosse uma associação privada, razão pela qual, segundo o autor, o libertarianismo não representaria uma teoria do contrato social:

Uma característica digna de menção nessa teoria é que o Estado é como qualquer outra associação privada. [...] Desse modo, a obrigação política é

⁵⁴ RAWLS, John. *O liberalismo político*. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2011, p. LXIV.

⁵⁵ Ibid, p. 311.

⁵⁶ Ibid, p. 313-314.

interpretada como uma obrigação contratual privada com uma vasta e bem-sucedida empresa monopolística, por assim dizer: a agência de proteção local dominante. [...] Embora a perspectiva libertariana faça um uso importante da noção de acordo, não é de modo algum uma teoria do contrato social, pois esta teoria considera o pacto original como o acordo que estabelece um sistema de direito público, o qual define e regula a autoridade política e se aplica a todos na qualidade de cidadãos. Tanto a autoridade política como a cidadania devem ser compreendidas por meio da própria concepção do contrato social. Ao entender o Estado como uma associação privada, a doutrina libertariana rejeita as idéias fundamentais da teoria do contrato social e, por isso, é natural que não reserve nenhum lugar para uma teoria especial de justiça para a estrutura básica.

Resta evidente que o libertarianismo não admite que o Estado se responsabilize pela oferta de direitos sociais positivos, uma vez que rejeita qualquer concepção de justiça distributiva e, ao revés, considera uma violação dos direitos dos cidadãos qualquer redistribuição de recursos promovida pelo Estado.

Entendendo de forma oposta encontra-se a ideologia do liberalismo igualitário.

1.2.3.3 O liberalismo igualitário

O tema da proteção social adquiriu repercussão mundial com a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, mas foi somente a partir da filosofia política de John Rawls, liberal igualitário, que a justiça social recebeu uma análise teoricamente mais respaldada, superando os paradigmas dos critérios utilitaristas ou de mérito.

Segundo Rawls⁵⁷, a meritocracia, por si só, não justifica a desigualdade social, porque não seria mérito pessoal nascer com atributos valorizados pela sociedade, ou em uma família em condições de prover meios materiais, ou ser mais inteligente, forte, rápido ou corajoso. Todos esses acasos e talentos naturais da pessoa humana seriam apenas desdobramentos de uma loteria da natureza, para a qual a pessoa privilegiada em nada contribuiu.

Para alcançar a visão do justo, Rawls recorre a uma abstração que denominou de véu da ignorância. A razão deste expediente é que enquanto as pessoas estivessem propensas a defender os seus próprios interesses, elas não

⁵⁷ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008, passim.

estariam aptas a examinar as relações sociais de forma imparcial.

O véu da ignorância idealizado por Rawls é uma situação hipotética em que um contrato social seria firmado por pessoas que não teriam o conhecimento de qual posição social ocupariam na sociedade.

Sem saber se iriam ocupar as posições sociais mais precárias, decidiriam, por precaução, adotar o “maxmin”, a significar o máximo de benefício para as mínimas condições sociais, e, assim, assegurar que, na pior das sortes, poderiam contar ainda com alguma proteção social.

Com base neste exercício hipotético, Rawls conclui pela existência de princípios de justiça, como o princípio da diferença que legitima os direitos sociais fundamentais, e cujo significado implica em reconhecer a justiça nas desigualdades sociais, desde que estas resultem em benefícios às pessoas mais carentes.

A ligação entre a justiça procedimental e as instituições políticas foi abordada no livro intitulado *O Liberalismo Político*, mediante o qual Rawls discorre sobre uma concepção política de justiça que se assente no acordo político e na razão pública, entendidos como o consenso sobre questões constitucionais fundamentais.

O filósofo norte-americano analisa as instituições políticas e jurídicas responsáveis pela justiça distributiva e conclui que a liberdade de consciência e a igualdade de oportunidades precisam de uma educação subsidiada pelo governo, cargos de direção acessíveis a todos e a garantia de um mínimo social às famílias.

Há muitas críticas à teoria da justiça de Rawls, principalmente em relação à abstração do véu da ignorância, normalmente sob o argumento de que a situação hipotética idealizada seria irrelevante para solucionar questões de justiça social que ocorrem no cotidiano, e que precisam ser condicionadas frente a situações concretas.

Não obstante, em substituição ao utilitarismo, a teoria da justiça de Rawls perdura por décadas como sendo a mais respeitada evolução da filosofia política no Estado Moderno, cuja superação parcial na linha do liberalismo apenas pode ser atribuída à filosofia política liberal de Amartya Sen.

Amartya Sen⁵⁸ defende que o mais importante não é a distribuição de rendas, mas sim a disponibilidade de liberdades instrumentais que permitam às pessoas ter a capacidade de idealizarem e desenvolverem seus projetos de vida.

⁵⁸ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 58-60.

A liberdade instrumental é alcançada pela acessibilidade das pessoas a condições sociais básicas, que possibilitam o efetivo desenvolvimento de suas capacidades.

Sen discorre sobre a existência de vários tipos de liberdades instrumentais que compõem a liberdade global de uma pessoa, especificando cinco delas: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

Duas dessas liberdades instrumentais são destacadas a seguir por estarem intimamente vinculadas ao tema dos direitos sociais fundamentais: as oportunidades sociais e a segurança protetora.

Oportunidades sociais são as disponibilidades de educação, saúde etc., que influenciam a liberdade substancial do indivíduo, não apenas para conduzir sua vida privada, como por exemplo, levar uma vida saudável livrando-se de uma morbidez evitável, mas também para viabilizar uma participação efetiva em atividades econômicas e políticas.

Sen dá o exemplo de um analfabeto que não pode desempenhar atividades econômicas que requeiram a leitura de especificações escritas em manuais, ou a impossibilidade de participação política pela incapacidade de ler jornais ou se comunicar por escrito com os outros participantes.

A segurança protetora relaciona-se a uma rede de proteção social universal às pessoas que se encontrem no limiar da vulnerabilidade, visando impedir que elas sejam reduzidas a total miséria ou submetidas à fome e à morte.

As liberdades instrumentais reforçam-se umas às outras.

As oportunidades sociais de acesso a serviços de educação pública, saúde e uma imprensa livre podem contribuir para o desenvolvimento econômico e para a redução da taxa de mortalidade. A educação e a redução da mortalidade podem reduzir a taxa de natalidade.

Sen cita o Japão como um exemplo de crescimento econômico por meio de oportunidades sociais, em especial o investimento em educação básica feito desde os meados do século XIX, quando o Japão nem havia começado a sua industrialização.

O desenvolvimento econômico japonês foi muito favorecido pelo desenvolvimento dos recursos humanos, a partir das oportunidades sociais geradas pelo Estado.

O *boom* econômico do Leste Asiático baseou-se em grande parte na mesma estratégia japonesa de capacitação das pessoas.

Estes exemplos, segundo Sen, contradizem a crença dominante de que o investimento no desenvolvimento humano é um luxo de que só os países ricos podem dispor.

Neste sentido, Sen⁵⁹ entende que a discussão pública é o caminho para efetivar direitos prestacionais, principalmente quando relacionados à saúde da população:

Há uma ampla margem para a pública discussão, e até mesmo para que se exerça uma pressão eficaz, no que diz respeito a saber-se o que um estado ou uma sociedade particular – mesmo que pobres – podem fazer para impedir violações de certos direitos econômicos e sociais fundamentais (relacionadas, por exemplo, com carestias freqüentes, subnutrição ou falta de cuidados médicos).

O Japão e o Leste Asiático buscaram mais cedo a expansão em massa da educação, seguida pelos serviços de saúde e por outras prestações sociais, e o fizeram quando ainda existia uma pobreza generalizada em seus países. Colheram com isso resultados econômicos e sociais proeminentes.

Amartya Sen explora em maior profundidade a questão da saúde no livro intitulado *As pessoas em primeiro lugar*⁶⁰.

Primeiro, a saúde está entre as mais importantes condições da vida humana e é um constituinte criticamente significativo das capacidades humanas que temos razões para valorizar. Qualquer concepção de justiça social que aceite a necessidade de uma distribuição eqüitativa e também de uma exploração eficiente das capacidades humanas não pode ignorar o papel da saúde na vida humana e as oportunidades de as pessoas obterem uma vida saudável, sem doenças e sofrimentos evitáveis ou mortalidade prematura. Equidade na realização e na distribuição de saúde, portanto, está incorporada e embutida em uma ampla noção de justiça.

Por fim, importa ressaltar que Sen critica alguns pontos da teoria da justiça de Rawls, principalmente no que diz respeito a limitar a justiça a questões de bens primários.

Para Sen, a justiça social deveria se preocupar com a liberdade em sentido mais amplo, ou seja, as finanças seriam apenas um meio da pessoa adquirir capacidades que lhe permitam buscar suas realizações pessoais, não cabendo supor que o enriquecimento pessoal, por si só, seja a finalidade última, mesmo porque há liberdades não econômicas.

⁵⁹ SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 502-503.

⁶⁰ Id.; KLIKSBURG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. Tradução de Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 76.

Entre muitos exemplos, Sen compara populações com rendas *per capita* menores que conseguiram adquirir expectativas de vida maiores do que a de povos mais ricos.

Não obstante as pontuais divergências entre as teorias de John Rawls e de Amartya Sen, estas convergem em muitos aspectos relacionados aos direitos sociais fundamentais.

Ambas as teorias reconhecem que liberdade, justiça e desenvolvimento demandam direitos sociais positivos para a população, ambas abandonaram por completo o sentido filantrópico da proteção social, ambas entendem que a liberdade é tolhida pela escassez de recursos materiais e ambas concluíram que resolver o déficit de proteção social é dever do Estado.

1.2.3.4 O neoliberalismo

O neoliberalismo tem raízes no liberalismo conservador que se desenvolveu no século XIX, quando os movimentos sociais começaram a reivindicar a igualdade política defendida nos ideais iluministas.

Os ideais liberais decorrentes da Revolução Francesa: direitos da pessoa humana, sufrágio universal, direito de associação, organização sindical, partidos políticos, democracia, todos esses valores passaram a ser vistos pelos liberais conservadores como uma ameaça ao poder econômico estabelecido, que temia ser obrigado a pagar pelos custos sociais reivindicados, caso a massa de proletariados ocupasse o poder político por meio de eleições. “Os trabalhadores, através dos direitos políticos, invadiriam as propriedades, advertia Benjamin Constant.”⁶¹

As guerras sociais travadas em 1830, 1848 e 1871 demonstraram uma disseminada insatisfação popular com a política econômica dos liberais conservadores adeptos do utilitarismo.

O liberalismo econômico caracterizava-se pelo reconhecimento de “leis econômicas” independentes da ordem legal, poder político limitado pela lei formal e que o Estado deveria cumprir apenas três funções: proteger a sociedade contra a

⁶¹ BARBOSA, Vivaldo. *O pensamento político: do iluminismo aos nossos dias - entre individualismo e comunidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 262.

violência e invasão estrangeira; a administração judicial e manter os serviços públicos que fossem inviáveis economicamente.

No século XIX, o liberalismo conservador conseguiu impor a política do livre mercado sob a liderança da Inglaterra, mas a partir do século XX o liberalismo é abalado pela crise financeira de 1929.

O colapso financeiro atribuído ao liberalismo econômico divide as opiniões.

De um lado havia um grupo favorável à Segunda Internacional Socialista e a ideologia política do Estado do Bem-Estar Social, representado pelos professores Schumpeter, Bauer, Renner e Hilferding.

De outro estava um grupo que negava o papel das instituições públicas, era contra qualquer intervenção do Estado na economia e realizava seminários em instituições privadas, patrocinados por associações comerciais e industriais. Destacam-se do segundo grupo os liberais Mises, Hayek, Menger e Weiser.

Mises não acreditava no funcionamento de uma economia socialista, porque as leis econômicas de demanda, oferta, preço e escassez de recursos seriam as mesmas para qualquer sistema econômico.

Desde a década de 1930, Hayek discursava em Londres contra as teorias de intervenção estatal defendidas por Lord Keynes para a recuperação da economia.

Em 1944, Friedrich von Hayek publica a obra considerada como o manifesto do neoliberalismo⁶²: *O Caminho da Servidão*.

Hayek desenvolve uma teoria do conhecimento, por meio da qual defende que ninguém é capaz de deter todo o conhecimento, nem as autoridades, motivo pelo qual toda intervenção estatal limita o produto espontâneo da civilização, produzido pelas leis econômicas de livre mercado.

Ao indivíduo não interessa saber a condição dos trabalhadores ou os danos ao meio ambiente, mas apenas a informação do preço. O que vale é a preferência subjetiva individual, a escolha, a importância que o indivíduo dá ao bem, não os custos com mão-de-obra ou outros custos envolvidos.

Para Hayek, o conhecimento é individual e o mercado não favorece nem discrimina ninguém, cabendo ao Estado apenas proteger a ordem espontânea, isto é, o mercado.

⁶² BARBOSA, Vivaldo. *O pensamento político: do iluminismo aos nossos dias - entre individualismo e comunidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 265.

A partir de 1950, as ideias do grupo de Hayek foram bem recebidas na Universidade de Chicago e promovidas pela mídia com a ajuda de Milton Friedman.

A Universidade de Virgínia também difundiu as ideias neoliberais por meio de seu *Center for Studies of Public Choice*, sob a direção de James Buchanan e Anne Krueger. A tese era que na política, assim com na economia, as decisões coletivas derivariam de comportamentos individuais. Então, as identificações das escolhas coletivas seriam obtidas através do estudo dos comportamentos dos indivíduos.

Os neoliberais criticavam comunistas, social-democratas e qualquer posição intermediária. Haveria apenas capitalismo e comunismo, sem a possibilidade de uma terceira via. Não aceitavam qualquer forma de planificação da economia e atacavam especialmente os sindicatos de trabalhadores⁶³.

[...] Antes, os liberais desfecharam um combate contra o Estado absolutista. Agora, os neoliberais se dirigiam contra o Estado do Bem Estar Social, contra a intervenção do Estado na economia, contra o planejamento econômico. [...]

Durante muito tempo, não lhes foi dada maior importância. Eram considerados obscuros escritos de direita. Até os anos 70, não passavam de manifestações esdrúxulas da direita – liberalismo ultrapassado.

Enquanto o mundo atravessa a “era de ouro” do pós Segunda Guerra, com prosperidade econômica e desenvolvimento social, as teorias neoliberais estavam restritas ao debate acadêmico.

Mas quando chegou a nova crise econômica mundial na década de 1970, provocada pela escassez de petróleo decorrente das guerras no Oriente-Médio, o neoliberalismo tornou-se política de governo⁶⁴.

No anos 70, a crise do Petróleo em 1973, em virtude da guerra Árabe-Israelense, chamada de Guerra do Yomkipur, quando o Egito entrou na Península do Sinai para recuperá-la da ocupação feita na guerra de 1967, e a estagnação que se lhe seguiu em 1974, provoca uma crise econômica mundial. Os próprios países ricos são afetados por inflação e estagnação econômica. [...]

Instala-se um mercado financeiro paralelo: comércio de ações, de títulos públicos, de divisas, mercados futuros de mercadorias. São formas de riqueza intangível, criou-se um capitalismo de papel. Empresas multinacionais espalham suas fábricas mundo afora e movimentam enorme massa de recursos financeiros.

Margareth Thatcher, ultra conservadora, ganha eleições na Inglaterra em 1979, Ronald Reagan, nos Estados Unidos em 1980 e Kohl na Alemanha em 1982. Está criado o cenário político para a implantação das políticas conservadoras, de forma nunca antes conhecida.

Na América Latina utilizaram as ditaduras de Pinochet no Chile e de Videla na Argentina para experimentos neoliberais.

⁶³ BARBOSA, Vivaldo. *O pensamento político: do iluminismo aos nossos dias - entre individualismo e comunidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 267.

⁶⁴ Ibid. p. 267.

Na década de 1970, os empréstimos deixaram de ser feitos Governo a Governo e passaram a ser realizados por bancos internacionais diretamente aos governos de diversos países e, como consequência, as dívidas dos países em desenvolvimento saíram de controle.

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Nacional (FMI) exigiram dos países devedores ajustes econômicos de índole neoliberal, como condição para o refinanciamento de suas dívidas.

O “Consenso de Washington” desenvolvido nos Estados Unidos da América (EUA) desempenhou um papel importante na ascensão da ideologia neoliberal. Basicamente se tratava de dirigir a economia internacional, de modo a proporcionar a liberalização do mercado e do sistema financeiro para as grandes companhias norte-americanas, conforme descreve Chomsky⁶⁵.

O Consenso [neoliberal] de Washington é um conjunto de princípios orientados para o mercado, traçados pelo governo dos Estados Unidos e pelas instituições financeiras internacionais que ele controla e por eles mesmos implementados de formas diversas – geralmente, nas sociedades mais vulneráveis, como rígidos programas de ajuste estrutural. Resumidamente, as suas regras básicas são: liberalização do mercado e do sistema financeiro, fixação dos preços pelo mercado (“ajuste de preços”), fim da inflação (“estabilidade macroeconômica”) e privatização. Os governos devem “ficar fora do caminho” – portanto, também a população, se o governo for democrático –, embora essa conclusão permaneça implícita. [...]

A democracia e a opinião pública tornaram-se entraves ao investimento privado norte-americano no exterior e, por conseguinte, os EUA patrocinaram às escuras a derrubada de governos democráticos e promoveram a instalação de ditaduras políticas, com o propósito de controlar a opinião pública, assegurar a abertura dos mercados internacionais às grandes empresas e impedir qualquer possibilidade de implantação de novos regimes comunistas⁶⁶.

Documentos do alto nível descrevem a principal ameaça a esses interesses, particularmente na América Latina, como sendo os ‘regimes nacionalistas’ e ‘radicais’ sensíveis à pressão popular pela ‘melhoria imediata do baixo nível de vida das massas’ e por um desenvolvimento voltado ao atendimento das necessidades do país. Essas tendências conflitam com a exigência de ‘um clima político e econômico propício para o investimento privado’, com a adequada repatriação dos lucros e a ‘proteção de nossas matérias-primas’ – nossas, ainda que localizadas em outro país. Por essa razão, o influente planejador George Kennan nos aconselhou a ‘parar de falar de objetivos vagos e pouco realistas como os direitos humanos, a elevação do nível de vida e a democratização’, e a ‘tratar de usar conceitos claros de poder’, ‘desembaraçados de frases idealistas’ sobre ‘o altruísmo e a beneficência

⁶⁵ CHOMSKY, Noam. *O Lucro ou as Pessoas? neoliberalismo e ordem global*. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2002, p. 9.

⁶⁶ Ibid. p. 10.

mundial' – ainda que tais expressões sejam perfeitas, até obrigatórias, nos discursos públicos.

Em 1993, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) divulga uma pesquisa que aponta como conseqüências das reformas neoliberais na Rússia um aumento de meio milhão de mortes anuais com 25 por cento da população abaixo dos níveis mínimos de subsistência, enquanto que os novos dirigentes adquiriram enormes fortunas.

Não obstante após vinte anos de ditadura militar o Brasil ter adquirido o indigno título de ser um dos países com a maior desigualdade social do mundo, os EUA avaliam que a sua política para o Brasil foi um grande sucesso⁶⁷:

Em seu texto de 1989, Haines classificou a 'política norte-americana para o Brasil' como 'extremamente bem-sucedida', 'uma verdadeira história de sucesso americano'. O ano de 1989 foi um 'ano de ouro' aos olhos do mundo dos negócios, com lucros triplicados em relação a 1988 e uma redução de cerca de 20 por cento nos salários industriais, que já figuravam entre os mais baixos do mundo; a classificação do Brasil no Relatório das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano estava próxima à da Albânia.

Por outro lado, o Japão não aderiu ao neoliberalismo e se tornou um dos países mais ricos do mundo, mediante o investimento estatal em tecnologia e educação⁶⁸

Um grupo de eminentes economistas japoneses publicou recentemente um estudo, em vários volumes, sobre os programas japoneses de desenvolvimento econômico desde a II Grande Guerra. Eles assinalam que o Japão rejeitou as doutrinas neoliberais de seus conselheiros norte-americanos, adotando em seu lugar uma política industrial que atribuía um papel preponderante ao Estado. [...] A rejeição dos preceitos da economia ortodoxa foi uma condição do 'milagre japonês', concluem os economistas. O êxito do país é impressionante. Virtualmente desprovido de uma base de recursos naturais, o Japão se tomou, na década de 1990, a maior economia industrial do mundo e a mais importante fonte mundial de investimento estrangeiro, além de responder por metade da poupança líquida mundial e financiar o déficit norte-americano.

Por fim, importante reproduzir as conclusões de Chomsky⁶⁹, acerca dos danos que o neoliberalismo causa aos direitos sociais fundamentais:

O Relatório das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano 1996 destaca a importância decisiva das políticas governamentais de 'capacitação de recursos humanos e atendimento às necessidades sociais básicas' como 'trampolim para o crescimento econômico sustentado'. As doutrinas neoliberais, independentemente do que se pense delas, debilitam a educação e a saúde, aumentam a desigualdade social e reduzem a parcela do trabalho na distribuição da renda. Ninguém duvida disso

⁶⁷ CHOMSKY, Noam. *O Lucro ou as Pessoas? neoliberalismo e ordem global*. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2002, p. 13-14.

⁶⁸ Ibid. p. 16.

⁶⁹ Ibid. p. 16-17.

seriamente hoje em dia. (grifo do autor)

Bem como as conclusões de Barbosa⁷⁰ no mesmo sentido:

As conseqüências das políticas neoliberais resultaram no empobrecimento da população, no enfraquecimento dos trabalhadores, na eliminação das conquistas sociais e dos direitos trabalhistas.

Essas são as principais correntes ideológicas do Estado Liberal, assim caracterizado pela precedência do valor moral da liberdade acima do valor solidariedade.

Por outro lado, o Estado Social cultiva ideologias que dão precedência ao valor da solidariedade social sobre o valor da liberdade individual, ainda que reservem um espaço maior ou menor à liberdade.

1.2.4 Os direitos sociais na ideologia do Estado Social

A principal característica do Estado Social é dar primazia aos valores da solidariedade, o que implica em maior cooperação da sociedade para o abastecimento de prestações estatais positivas.

No século XIX, o Estado Liberal produziu uma disciplina concentrada no individualismo, na propriedade e no contrato, que resultara em condições de vida precárias para uma grande parte da população, que pouco possuía, além da própria força de trabalho desvalorizada, e que constantemente estava submetida a rotinas de trabalho extenuantes e desumanas.

Criou-se assim um ambiente de insatisfação popular propício para o surgimento do movimento socialista, cujo foco central foi criticar o exacerbado individualismo do capitalismo liberal, com vistas a estabelecer regras de cooperação que levassem a uma maior justiça social.

Interessante observar que a primeira ideia de tendência socialista partiu de um economista liberal clássico, David Ricardo, quando em 1817 publicou um texto, no qual afirma que o valor de uma mercadoria é inteiramente devido à quantidade de trabalho colocada na produção dessa mercadoria.

No processo de formação da ideologia socialista, a sociedade baseada na

⁷⁰ BARBOSA, Vivaldo. *O pensamento político: do iluminismo aos nossos dias - entre individualismo e comunidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 273.

propriedade privada e em filosofias individualistas foi identificada como um sistema de dominação de massas.

Ao longo do século XIX, seguiram-se levantes populares por mais justiça social em um contexto de luta de classes, dos quais se destacam as Revoluções de 1848 (Primavera dos Povos).

Entre os filósofos, os primeiros a idealizarem uma alternativa ao sistema capitalista foram os socialistas utópicos, que se debruçaram sobre diversos modelos que pudessem minimizar a opressão sofrida pelos trabalhadores.

Essa denominação dada aos precursores do pensamento socialista originou-se de um trabalho de Engels publicado em 1878: “Do Socialismo Utópico ao Socialismo Científico”.

A partir da segunda metade do século XIX, as teorias de Marx e Engels denominadas de socialismo científico exigiam mais do que a redistribuição de bens na sociedade, pois seria necessário derrubar o sistema capitalista, transferir os meios de produção ao Estado e impor a planificação estatal da economia para, assim, assegurar a igualdade material da população em um sistema comunista.

Defendendo uma corrente ideológica menos radical para o Estado Social, surge a social-democracia, cuja pretensão é compatibilizar o sistema capitalista com o socialismo, mediante maior participação política no sistema democrático, e, por essa via, conquistar a proteção estatal dos direitos sociais fundamentais, colocando-os a salvo dos abusos de mercado.

Uma corrente do movimento político da social-democracia forneceu as premissas ideológicas do modelo político que ficou conhecido como o Estado do Bem-Estar Social.

1.2.4.1 O socialismo utópico

Ainda não existia um proletariado bem organizado quando os socialistas utópicos (Saint-Simon, Fourier, Robert Owen, entre outros) elaboraram seu pensamento sobre uma organização social mais igualitária.⁷¹

⁷¹ BARBOSA, Vivaldo. *O pensamento político: do iluminismo aos nossos dias - entre individualismo e comunidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 154-156.

O socialismo utópico idealizava uma sociedade governada por uma elite de sábios ou, ao menos, orientada por homens mais esclarecidos.

Saint-Simon, um dos fundadores do chamado socialismo cristão, em cuja primeira obra *Cartas de um habitante de Genebra a seus contemporâneos*⁷² discorre sobre uma sociedade dirigida por cientistas, gerentes, funcionários e demais trabalhadores, que de fato viabilizavam a realização da produção.

Saint-Simon subsidia cientistas jovens, artistas e estudiosos até o esgotamento do seu capital. O cerne de seu pensamento é a correlação entre a análise da economia e as crenças cristãs.

Robert Owen na Inglaterra procurou aplicar em sua indústria um tratamento mais humanizado aos operários.

Estimulava a organização dos trabalhadores em cooperativas e acreditava nas vantagens de se criar melhores condições sociais a todos.

Suprimiu de suas fábricas o trabalho infantil antes dos dez anos, criou escolas para as crianças entre cinco e dez anos e creches para as menores de cinco anos.

Sua principal obra denomina-se *Nova visão da Sociedade*.⁷³

Fourrier defendia a vida em comunidades a quem chamou de falanges.

Composto pela quantidade ideal de 1620 homens e mulheres, correspondentes aos 810 tipos de caráter da alma humana, o falanstério seria a habitação das famílias, mantido com trabalhos coletivos. A principal obra em que Fourier descreve em detalhes a organização social nos falanstérios é a *Teoria dos Quatro Movimentos*.⁷⁴

O falanstério evitaria o desperdício de sustentar diversas residências e diversos locais de trabalho. Assim, resolver-se-ia o problema da pobreza.

Esses pensadores não tinham nenhuma ligação com os movimentos operários, mesmo porque essas ideias foram desenvolvidas antes de os operários se organizarem politicamente em movimentos sociais.

⁷² MARTIN, Paul. *Saint-Simon et sa Lettre d'un habitant de Genève à l'Humanité (1802-1803): Étude bibliographique*. Disponível em: <www.e-periodica.ch/cntmng?pid=szg-005:1925:5::722>. Acesso em: 23 dez. 2016.

⁷³ GINER, Salvador. *Historia del pensamiento social*. Barcelona: Ariel, 1982, p. 474.

⁷⁴ BARROS, José D'Assunção. Os falanstérios e a crítica da sociedade industrial: revisitando Charles Fourier. *Mediações*. Londrina, v. 16, n.1, p. 239-255, jan./jun. 2011.

1.2.4.2 O socialismo marxista

No âmbito das lutas sindicais e socialistas travadas durante o século XIX, a ideologia de Marx e Engels foi escolhida pelo movimento proletariado, devido a sua explicação aparentemente científica sobre uma suposta sucessão de estágios da sociedade, que a levaria ao comunismo e à ditadura do proletariado.

Marx não acreditava em distribuição de bens na sociedade, porque a causa da desigualdade material estava na concentração da produção de bens nas mãos dos capitalistas, cujo sistema precisava ser derrubado para a reorganização da atividade econômica⁷⁵:

Marx sustentou que era um equívoco tratar a distribuição econômica separadamente da produção. Em primeiro lugar, porque entre os bens mais significativos a serem distribuídos estão os meios de produção. Tratar a distribuição puramente como 'a distribuição dos produtos', ele diz, é ter uma visão superficial da atividade econômica. Antes que alimentos, roupas, e moradias possam ser distribuídos, é preciso que a terra, ferramentas e outros bens de capital sejam distribuídos.

O argumento de Marx é que a produção e a distribuição de bens são inseparáveis e, portanto, não seria possível realizar a distribuição de bens sem promover simultaneamente a distribuição da produção⁷⁶:

Desse modo, o objetivo do socialismo consiste em humanizar tanto a produção como a distribuição - ou melhor, uma vez que as duas são inseparáveis, em humanizar a *atividade econômica*.

Trata-se de humanizar ou socializar (as duas coisas são praticamente idênticas para Marx, como veremos) a atividade econômica – e não de torná-la mais eqüitativa ou mais justa, 'Em que consiste uma distribuição justa de bens?', Marx pergunta retoricamente.

Em suma, os pontos centrais do socialismo marxista são os seguintes: a contestação racional à igualdade formal da Revolução Francesa; o Estado ser uma ferramenta de dominação de uma minoria detentora do capital sobre uma maioria trabalhadora; que uma evolução natural e inevitável é o feudalismo tornar-se capitalismo e este em socialismo; que a propriedade privada e o lucro dela derivado é um abuso inventado para explorar o trabalhador; que a religião é uma ferramenta ideológica de dominação das massas; que a segurança é criada apenas para

⁷⁵ FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 141-142.

⁷⁶ Ibid, p. 143.

proteger a propriedade privada; que a emancipação política é falaciosa, pois a verdadeira emancipação humana é a emancipação material por meio da planificação estatal; e que somente uma revolução política poderia criar o Estado Socialista.

Contudo, era necessário conquistar direitos sociais prementes dentro do sistema capitalista em vigor, antes mesmo de se levar a cabo a propalada revolução comunista.

A Segunda Internacional Socialista foi um encontro ocorrido em Paris no ano de 1889, pautado nesse tema de conquistas sociais urgentes obtidas sem a ruptura dos sistemas políticos, que reuniu 391 socialistas de vinte países.

O resultado do congresso foi a elaboração de uma lista de princípios que marcariam as agendas dos partidos socialistas, a exemplo da jornada de trabalho de oito horas, abolição do trabalho infantil, o sufrágio universal, o fim das discriminações às mulheres, entre outros direitos sociais até então inexistentes.

Essa possibilidade de obter ganhos sociais dentro de um sistema capitalista, mediante a participação política na democracia, levou alguns partidos socialistas a romper com o modelo revolucionário do socialismo marxista e adotar um discurso politicamente inclusivo.

A corrente ideológica da social-democracia fez a opção por conquistar os direitos sociais através da participação política no parlamento, obtendo crescentes resultados até chegar ao desenho institucional do Estado do Bem-Estar Social.

1.2.4.3 A social-democracia

A social democracia é um movimento que se afirma no primeiro pós-Guerra como uma terceira via entre o marxismo revolucionário e o nacional-socialismo.

De início, a social-democracia designava praticamente todo o movimento proletariado, mas logo se dividiram entre marxistas ortodoxos, apegados ao materialismo histórico e à luta de classes, e os marxistas revisionistas, que optaram por valorizar a democracia política, as coalizões interclassistas e os programas de reformas graduais⁷⁷.

⁷⁷ HENRIQUES, Luiz Sérgio. Social-democracia. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marc Aurélio (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Unesp;Fundap, 2015, p. 950.

Engels reconhece no prefácio do livro *As lutas de classes na França de 1848 a 1850*, publicado em 1895, que a era das barricadas parecia ter ficado para trás, e admite que o sufrágio universal abre um novo terreno de luta para o movimento operário no campo da política:

Nas décadas seguintes ao fim da Segunda Guerra, houve um consenso social-democrata que, a partir dos países europeus industrializados, lançou as bases do Estado de Bem-Estar Social e da economia social de mercado, com a promessa de assegurar aos trabalhadores segurança “do berço ao túmulo”⁷⁸.

O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare state*) atua por meio de um sistema de políticas sociais, com a finalidade de assegurar a todo cidadão o direito de acesso aos bens primários da sociedade.

As políticas sociais do *welfare state* garantem um conjunto de benefícios aos que perderam a renda (seguro-saúde, seguro-maternidade, indenizações por acidente de trabalho, aposentadorias, pensões, seguro-desemprego) e protegem da pura forma mercantil os bens e serviços sociais (educação, assistência à saúde, alimentos, habitação, transportes coletivos, abrigos etc).

Essas prestações estatais causam um grande impacto na sociedade civil, nas instituições e nas relações econômicas⁷⁹:

O sistema de políticas sociais próprio do Welfare State tem impactos complexos sobre o bem-estar das pessoas, as instituições e as relações socioeconômicas. No seu conjunto, as políticas sociais dizem respeito à produção (aumento do capital humano, da produtividade e minimização dos ciclos recessivos), à reprodução (compartilhamento das tarefas de cuidados com as crianças, jovens e idosos); à proteção (contra os efeitos perversos do mercado e das contingências próprias do ciclo de vida); e à redistribuição (promoção da equidade, da maior igualdade, da legitimação e coesão sociais).

A partir da crise do petróleo na década de 70, os custos para manter as políticas sociais do *welfare state* não eram mais suportados pelos orçamentos públicos dos países europeus industrializados.

Alguns anunciaram o fim desse modelo político, outros o criticaram como uma forma de crença na inesgotabilidade dos recursos públicos, mas o aventado fim da política do Estado de Bem-Estar não se concretizou quarenta anos depois da crise,

⁷⁸ HENRIQUES, Luiz Sérgio. Social-democracia. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marc Aurélio (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Unesp;Fundap, 2015, p. 951-952.

⁷⁹ DRAIBE, Sonia Miriam. *Welfare state*. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marc Aurélio (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Unesp;Fundap, 2015, p. 1028.

porque está se adaptando às novas condições econômicas, demográficas e aos efeitos da globalização⁸⁰.

Em relação a essa última constatação, Esping-Andersen identifica três diferentes respostas aos desafios econômicos e sociais enfrentados pelos países desenvolvidos, correspondentes aproximadamente aos regimes de bem-estar que antes qualificara: a rota escandinava optou por induzir o emprego no setor público; os países anglo-saxões favoreceram antes a estratégia de desregulamentação dos salários e do mercado de trabalho, combinada com certo grau de erosão do bem-estar; nos países da Europa continental, a estratégia foi a de induzir certa redução das ofertas de trabalho.

A filosofia política ensina que são muitas as concepções de justiça, cada qual sustentada por raciocínios lógicos que, muitas das vezes, contrapõem-se.

O Estado Democrático de Direito equaciona essas diferentes posições filosóficas através da argumentação e discussão pública aberta, com liberdade de expressão e pelo exercício dos direitos políticos⁸¹:

Já deve ter ficado claro, logo a partir dos primeiros capítulos, o quão central é o papel que a argumentação pública desempenha na compreensão da justiça. Admiti-lo conduz-nos a considerar uma particular conexão entre a ideia da justiça e a prática da democracia, já que, na filosofia política contemporânea, foi ganhando um apoio alargado essa visão em que a democracia aparece sobretudo como 'governo pela discussão'. [...] Há com certeza, aquela outra visão mais antiga – e mais formal – da democracia que a caracteriza sobretudo em termos de eleições e votações, em vez de a inserir na perspectiva mais ampla que a vê como governo pela discussão. E contudo, na filosofia política contemporânea, o entendimento da democracia tem-se vindo a alargar consideravelmente, a tal ponto, que a democracia já não é apenas vista em termos de uma reivindicação de votação pública, mas, de modo muito mais amplo, em termos daquilo a que John Rawls chama 'o exercício da razão pública'.

De fato, a teoria da razão pública de Rawls e a teoria da ação comunicativa de Habermas mudaram a compreensão sobre justiça e democracia.

Rawls entende a democracia deliberativa pela própria ideia de deliberação tomada por cidadãos, a partir da troca de pontos de vista e debates sobre as razões relacionadas às questões políticas públicas, até a formação de uma razão pública que pressione e ganhe concretude nas decisões políticas institucionalizadas.

Habermas foi mais abrangente, porque, enquanto Rawls e Nagel resistem a uma justiça em escala global por falta de um Estado mundial, Habermas defende a democracia deliberativa como um fenômeno social nacional e supranacional, posto que há muito já atravessa fronteiras políticas, para levar a discussão pública da

⁸⁰ DRAIBE, Sonia Miriam. Welfare state. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marc Aurélio (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Unesp;Fundap, 2015, p. 1038.

⁸¹ SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 428-429.

sociedade civil organizada a nível mundial.

E essa imparcialidade aberta que se acrescenta ao comparar como outros povos abordam as mesmas questões políticas postas em discussão permite que a razão pública de um povo se consolide com mais informações sobre os temas fundamentais, proporcionando um reforço argumentativo para a opinião pública.

Não é por outras razões que o poder político-econômico estabelecido esmera-se em manipular informações e restringir a discussão pública⁸², bem como patrocina massivamente propagandas ideológicas do seu interesse, tanto para vencer eleições nacionais, quanto para justificar programas de governo impopulares, pois dificilmente um sistema político sustenta-se por muito tempo sem o apoio ou, ao menos, a tolerância das massas.

A dificuldade não reside apenas na pressão política e na ameaça de punição que, durante a votação, se faz sentir sobre os eleitores, mas também na maneira como a censura consegue frustrar a expressão pública dos pontos de vista, no banimento informacional que é fonte de um particular tipo de exclusão, e ainda num geral clima de medo que se faz sentir [...]. Por tudo isso, para o poder que esteja estabelecido, tornar-se-á amplamente redundante o recurso à força em grande escala, a fim de garantir o conformismo dos eleitores no próprio acto de voto. De facto, no mundo, houve já muitos ditadores que alcançaram vitórias eleitorais gigantescas, mesmo sem usarem de qualquer coerção visível durante o processo de votação, sobretudo porque suprimiam a discussão pública e a liberdade de informação, além de se aplicarem na criação de um geral clima de apreensão e ansiedade.

A aceitação da sociedade é imprescindível para a estabilidade política de qualquer governo, porque todos os povos foram, são e serão dependentes de cooperação social interna e, quando esta termina, o corpo social se desfaz ou se reinventa politicamente.

Foi assim com o Egito antigo, com a cultura greco-romana, com as revoluções do Estado moderno, com a independência da Índia, com a redemocratização brasileira. Esses povos forçaram transformações sociais sempre que se esgotava por completo a credibilidade política de seus governos.

A dissertação defende que está no próprio povo a capacidade de promover transformações sociais, entre outras, a de reduzir o déficit de eficácia dos direitos sociais fundamentais no Brasil.

A maneira mais justa e pacífica de fazê-lo é por meio da democracia deliberativa, que significa debate aberto e ostensivo nos espaços públicos formais e

⁸² SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 432.

informais sobre questões sociais fundamentais, controle social e jurídico sobre os gastos públicos, identificação das ideologias políticas postas em prática pelos governantes e avaliação dos efetivos resultados sociais alcançados pelas políticas públicas.

Enfim, o desenvolvimento social em um Estado Democrático de Direito deve ser construído por meio da participação política, cujas reivindicações direcionadas e prolongadas tornam-se irresistíveis aos governantes, na mesma medida em que se consolidam como razão pública.

A fim de sustentar que a democracia é por excelência um instrumento de transformações sociais, importa estudar como se desenvolveu na sociedade a ideia de poder popular.

2. A DEMOCRACIA COMO FONTE DE TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS

A literatura costuma descrever a democracia em termos de organização do Estado, direitos políticos de votar e ser votado, procedimentos eleitorais e oportunidades de acesso aos cargos públicos de liderança, como bem explica Sen⁸³:

[...] Mau grado a geral transformação do entendimento conceptual da democracia no âmbito da filosofia política, é frequentemente contar-se a história da democracia, uma e outra vez, em termos estreitamente organizacionais, focando especialmente o procedimento das eleições e do voto, coisa aliás que ainda hoje acontece.

As votações têm, com certeza, um importante papel, mesmo para a expressão e eficácia do processo de argumentação pública, mas não são a única coisa que conta, e nelas não temos de ver senão uma parte – reconhecidamente com grande importância – do modo como a argumentação pública há de operar numa sociedade democrática.

De forma diversa, o presente trabalho aborda a democracia sob o ângulo da manifestação social, da reação popular a opressão política, das questões sociais subjacentes, da manipulação da sociedade de massas, da participação e controle social sobre as contas públicas, enfim, de como a democracia torna-se um brado por justiça, quando os homens vêm-se obrigados a exigir igualdade em tempos de adversidade social e política.

Buscando o enfoque acima mencionado, mas sem se descuidar em apresentar os principais episódios históricos da democracia, a dissertação agrupa-os em dois tópicos: o primeiro narra o desenvolvimento da democracia, desde sua formação na Grécia antiga até o ressurgimento no Estado moderno. O segundo aborda a democracia deliberativa no sentido de discussão pública, incluindo a teoria de Habermas, a democracia participativa e a cidadania focalizada nos custos dos direitos sociais fundamentais espelhados no orçamento público.

2.1 O desenvolvimento da democracia

Essa seção descreve a democracia a partir do seu surgimento na antiguidade como sistema de compartilhamento das decisões políticas, até o resgate desse ideal no Estado moderno com a finalidade de legitimar a representação política pela

⁸³ SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 431.

igualdade formal.

Em seguida é descrito como a democracia atravessou a fase das lutas de classes sociais do século XIX e a sua abordagem no contexto da sociedade de massa do século XX.

2.1.1 As origens da democracia

Apesar de a Grécia antiga ser o maior expoente da democracia na antiguidade, não se pode olvidar da existência de práticas democráticas exercidas por outras civilizações daquela época, a exemplo dos conselhos budistas da Índia antiga, conforme relatos trazidos por Amartya Sen⁸⁴:

Muito embora não nos custe afirmar que Atenas tem certamente um excelente passado de discussão pública, a deliberação aberta é algo que também floresceu em diversas outras antigas civilizações, e, por vezes, de modo espetacular. Por exemplo, algumas das primeiras reuniões gerais tendo em mira especificamente a resolução de disputas entre diferentes pontos de vista acerca de questões sociais e religiosas tiveram lugar na Índia com os chamados 'conselhos' budistas. Aí, os defensores dos diferentes pontos de vista reuniam-se para argumentarem acerca das suas diferenças, e assim logo a partir do século VI a.C. O primeiro destes conselhos reuniu-se em Rajagriha (actual Rajgir), pouco depois da morte de Gautama Buddha, e o segundo teve lugar, cerca de cem anos mais tarde em Vaisali. O último viria a acontecer no século II d. C., em Caxemira.

A importância dessa ressalva é desmistificar a ideia de que a democracia seria uma criação cultural exclusiva do Ocidente, não obstante o mérito dos Estados ocidentais em resgatar na modernidade o ideal grego de igualdade política.

A par das diferenças apontadas por Aristóteles acerca dos motivos que levam as pessoas a se associarem em famílias ou em *polis*, contrapondo as ideias de Platão de que a *polis* seria uma extensão da família, os fatos históricos apontam que os clãs, formados a partir de laços sanguíneos, organizaram os primeiros sistemas políticos da sociedade.

Antes do apogeu democrático das cidades-Estado da antiga Grécia, a família representava a base da organização política e se estruturava sob a forma de clãs, conforme estudos de James Casey⁸⁵ sobre a historiografia da família:

⁸⁴ SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 436.

⁸⁵ CASEY, James. *A história da família*. Tradução de Sérgio Bath. São Paulo: Ed. Ática, 1992. p. 19.

Foi essa atitude revolucionária que levou Fustel a descobrir que no seu estágio formativo Grécia e Roma não eram compostas de “cidadãos”, mas de “clãs”. A família não era um mero refúgio privado, porém uma corporação poderosa, ocupando o centro da vida pública.

A democracia na Grécia surge como uma proposta de pacificação para os reiterados conflitos entre os clãs.

Aristóteles (384 a.C.-322 a.C.) relata um episódio em que Epimênides de Creta (anos 600 a.C.) é chamado a purificar a cidade de Atenas, que na época atravessava intensos conflitos entre a aristocracia e o povo, especialmente agravados pelo massacre patrocinado pelo jovem aristocrata Cílon (623 a. C.), na tentativa de instaurar o seu próprio governo tirânico em Atenas⁸⁶.

[Epimênides] Tido por alguns como um dos Sete Sábios (Plutarco, *Sól.*, 12, 4; Diógenes Laércio, 1, 1.3), o que chegou até nós de seu pensamento e atitude, efetivamente permite inscrevê-lo na tradição arcaica da palavra inspirada dos magos-filósofos que surgiram na profunda crise econômica, social, religiosa, política e moral que viveram os gregos a partir do meio do século VII e ao longo de boa parte do VI. Em Atenas, os efeitos mais visíveis de tal crise foram os sucessivos enfrentamentos entre a aristocracia e as classes inferiores demandando a ampliação do que chamaríamos hoje de direitos econômicos e políticos. [...] O pensamento dos Sete Sábios [...] materializa uma espécie de solução ideológica geral para a crise, pela criação de uma sabedoria antes de tudo política e jurídica voltada para a solução e harmonização dos conflitos. A função desta sabedoria, segundo o fragmento de um texto perdido do próprio Aristóteles, o *Sobre a Filosofia*, consistiria em inventar as ‘virtudes próprias do cidadão’. (grifo do autor)

As aristocracias eram os clãs que se destacaram politicamente nas origens das cidades-Estado gregas e lutavam entre si pela dominação política, a fim de assegurar os seus privilégios pessoais.

Neste período, a alternância do poder aristocrático era viabilizada pelo apoio popular, que ajudava uma linhagem aristocrática oposta, com o propósito de combater a tirania dos aristocratas que detinham o poder.

O que o sacerdote Epimênides sugeriu como solução para os conflitos políticos foi o compartilhamento do poder entre os cidadãos, mediante a tomada de decisões políticas em conjunto. Assim, submetendo o poder à vontade da maioria dos cidadãos, haveria a possibilidade de resolver pacificamente as divergências, por meio da discussão pública e da decisão pelo voto da maioria.

Percebe-se assim que, desde os primórdios, a democracia surge em

⁸⁶ VELLOSO, Paula Campos Pimenta; AZAR FILHO, Celso Martins. Epimênides e a Constituição de Atenas. In: AZAR FILHO, Celso Martins; FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da (orgs). *Constituição, Estado e Direito: reflexões contemporâneas*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009. p. 139-40.

decorrência da própria tirania, conforme salientado por Velloso e Azar Filho⁸⁷:

Seja por meio da revolta popular ou de um esforço mais ou menos comunitário de reforma social e legal, este processo muito frequentemente confiou em indivíduos para ser realizado: entre tiranos ou legisladores, que amiúde se sucederam das formas mais inesperadas, efetivou-se um movimento igualitário que, percorrendo o mundo grego, preparou a democracia ateniense. Muitas das maiores cidades-estado gregas foram submetidas à tirania no sétimo e sexto séculos; e embora isto possa em certos casos refletir também uma mentalidade aristocrática, e tentativas de assegurar o poder para poucos, em boa parte delas tal aconteceu com o apoio popular, pelo menos inicialmente, para lutar contra os abusos da aristocracia e garantir a paz e a prosperidade. Paradoxalmente, a tirania acaba deste modo por se tornar um estágio no processo de democratização: o episódio de Cílon deve ser compreendido neste quadro – Atenas neste momento parece recusar seu candidato a tirano e tomar um legislador, Drácon, em seu lugar.

Em *A Constituição de Atenas*, Aristóteles⁸⁸ no século IV a.C. descreve que na Constituição primitiva de Atenas, antes do tempo de Drácon (650 a.C. - 600 a.C.), a elegibilidade para os cargos dependia do nascimento e da riqueza, e acrescenta:

A constituição era oligárquica sob todos os aspectos, particularmente em relação aos pobres que, com suas esposas e filhos, eram escravos dos ricos. [...] Toda a terra estava sob controle de uns poucos homens e se as pessoas comuns não pagassem seus tributos elas e seus filhos poderiam ser presos. E mais, todos os empréstimos eram feitos tendo como garantia a pessoa do próprio devedor até o tempo de Sólon – ele foi o primeiro defensor do povo.

Segundo Aristóteles⁸⁹, as leis de Sólon (640 a.C. – 558 a. C.) caem em desuso sob as tiranias que se seguiram, vindo o povo a ser novamente prestigiado somente após a ascensão de Clístenes (565 a. C. – 492 a. C.), cujas “modificações tornaram a constituição bem mais democrática do que havia sido sob Sólon.”

Destaca-se uma motivação similar entre o estabelecimento da democracia na antiguidade e a democracia representativa adaptada pelos Estados modernos cerca de dois mil anos depois, no sentido de dar uma legitimação moral ao poder público por meio da igualdade política e, assim, obter a aceitação da sociedade.

A influência cultural da democracia grega sobre o Estado moderno não bastaria para promover a difusão dos Estados Democráticos, se não fosse a pretensão da burguesia liberal em combater o absolutismo monárquico, com base

⁸⁷ VELLOSO, Paula Campos Pimenta; AZAR FILHO, Celso Martins. Epimênides e a Constituição de Atenas. In: AZAR FILHO, Celso Martins; FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da (orgs). *Constituição, Estado e Direito: reflexões contemporâneas*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009. p. 144.

⁸⁸ ARISTÓTELES. *A Constituição de Atenas*. Tradução de Baby Abrão. São Paulo: Nova Cultural, 2004. p. 255.

⁸⁹ Ibid. p. 272.

em princípios de justiça e igualdade política formal para o povo, conforme ensinamentos de Dallari⁹⁰:

A referência à prática da democracia em algumas cidades gregas, em breves períodos, seria insuficiente para determinar a preferência pela democracia, que se afirmou a partir do século XVIII em todo o hemisfério ocidental, atingindo depois o restante do mundo. Foram as circunstâncias históricas que inspiraram tal preferência, num momento em que a afirmação dos princípios democráticos era o caminho para o enfraquecimento do absolutismo dos monarcas e para a ascensão política da burguesia.

Então, assim como a democracia na antiguidade foi uma estratégia para combater a tirania das aristocracias, a democracia dos modernos deve-se também, ao menos em parte, às lutas contra a tirania das monarquias absolutistas.

Três revoltas políticas tornaram-se grandes marcos históricos da era moderna:

a) A Revolução Inglesa fortemente influenciada por John Locke (1632 – 1704) e pelo protestantismo, que culminou na carta política de 1689, denominada *Bill of Rights*;

b) A Revolução Americana que resultou na Declaração de Independência dos EUA, de 1776;

c) A Revolução Francesa inspirada na ideia da teoria da vontade geral do contrato social de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), que foi a única das três revoluções a apresentar uma proposta de universalização do princípio democrático, por meio da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

Locke e Rousseau não chegaram a propor explicitamente um regime democrático.

John Locke evocou o direito natural do homem sobre a sua propriedade, atribuído diretamente por Deus, como argumento contrário e limitador do poder hereditário da monarquia inglesa, que cada vez mais exigia prestações dos súditos proprietários de terras.

Dessa forma, John Locke contribuiu para o surgimento da democracia moderna ao lançar as bases teóricas de legitimação da liberdade política dos súditos, em razão do direito natural de propriedade.

O filósofo iluminista Jean-Jacques Rousseau não apenas deixou de apresentar uma proposta de democracia, como também ofereceu argumentos

⁹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 147.

contrários a esta. Rousseau apenas admitia que pudesse haver democracia em pequenos Estados homogêneos e, para refutá-la, ele cunhou as seguintes frases⁹¹: “[...] um povo que sempre governasse bem, não teria necessidade de ser governado [...]. Se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não convém aos homens.”

Não obstante as críticas de Rousseau à democracia, a sua teoria sobre a vontade geral do contrato social tornou-se o suporte teórico básico para a sustentação ideológica dos Estados Democráticos, ao justificar a legitimidade política das maiorias.

No que tange às características da democracia representativa, destaca-se a filosofia política de James Madison (1751-1836), quarto Presidente dos EUA, que participou da ratificação da Constituição Americana e escreveu uma série de artigos intitulados *Os Federalistas*, ao lado de Alexander Hamilton (1755-1804) e John Jay (1745 – 1829)⁹²:

Entre os clássicos da filosofia política, merecem destaque James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, pela valiosa contribuição que deram à teoria política, com a obra magistral que resultou dos seus esforços em busca da ratificação da Constituição dos Estados Unidos após a Convenção de Filadélfia. Trata-se da obra ‘Os Artigos Federalistas’.

[...] Corresponde a um conjunto de 85 artigos assinados por “Publius” (pseudônimo coletivo utilizado por Madison, Hamilton e Jay) e publicados na imprensa de Nova York entre os anos de 1787 e 1788.

Madison fazia distinção entre a democracia e a República governada por representantes eleitos, mas, ainda assim, ficou retratado como um dos primeiros teóricos da democracia representativa⁹³:

Se é verdade que a democracia não nasceu representativa, a representação, por sua vez, não veio ao mundo como expressão natural da democracia. A convergência entre ambos os princípios só foi possível em sociedades nas quais a pressão democrática [...] foi canalizada na direção de instituições e práticas representativas. Ainda que o termo não tenha sido de sua lavra, Madison [...] pode ser hoje apresentado como um dos inventores daquilo que se nomeia de modo um tanto imperito como

⁹¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Tradução de Rolando Roque da Silva. Brasil: Ridoendo Castigat Mores, 2002. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2244>. Acesso em 10 abr. 2016.

⁹² LIMA, Rogério de Araújo. Os artigos federalistas: A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 48 n. 192, p. 125-136, out./dez. 2011.

⁹³ LESSA, Renato. Democracia, representação e desenvolvimento. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto (orgs). *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2013. p. 281.

democracia representativa.

De fato, o conceito de representação política se associa ao de democracia a partir do momento em que o representante político é eleito pelo voto da maioria.

Pode-se observar na história que, desde os tempos primitivos, os anciões, patriarcas e chefes de clãs representavam politicamente suas comunidades e por elas se obrigavam uns aos outros, sem configurar uma democracia.

Por outro lado, verifica-se que a democracia representativa também se fazia presente nas cidades-Estado da Grécia antiga, na medida em que se produziam eleições para cargos públicos de administração das *demos* (subdivisões das cidades-Estado).

No caso da Revolução Americana, uma generalizada falta de confiança da população em governantes, resultado do mau tratamento dispensado pelo governo inglês, foi um impulso na direção de um regime democrático, a fim de construir um governo do povo e por ele controlado⁹⁴:

[...] E não existindo, no momento da independência ou da criação dos Estados Unidos da América, uma nobreza ou um parlamento que fossem considerados os opositores naturais do absolutismo, isto influiu para uma afirmação mais vigorosa de governo pelo próprio povo. [...]

Seguindo essa orientação é que se organizariam, primeiramente, as antigas colônias e, mais tarde, os Estados Unidos da América, procurando-se garantir sempre a supremacia da vontade do povo, a liberdade de associação e a possibilidade de manter um permanente controle sobre o governo. [...]

[...] Um aspecto importante a ser evidenciado é que, tendo recebido apenas malefícios do governo inglês, os norte-americanos associaram as ideias de democracia e não-intervenção do Estado, o que marcaria profundamente a organização e o funcionamento do Estado norte-americano e dos que o seguiram, sendo muito recente o começo de superação dessa identificação.

Em *O Federalista* (coletânea dos artigos publicados na imprensa de Nova York), Madison argumenta que em uma nação onde o número de cidadãos é maior, o governo representativo é preferível a uma democracia direta, porque o povo escolhe um pequeno número de seus representantes, e estes estarão em melhor situação para proteger o interesse público e resistir a pressões parciais, do que todo o povo reunido para o mesmo fim.

No mesmo artigo, Madison deixa transparecer a sua preocupação com a vulnerabilidade do governo representativo, dada a possibilidade destes representantes políticos serem corrompidos⁹⁵:

⁹⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 149-150.

⁹⁵ HAMILTON, MADISSON, JAY. *O federalista*. Rio de Janeiro: Typ Imp Const J Villeneuve Comp, 1840.p. 78.

He preciso comtudo não esquecer que o resultado póde ser em alguns casos inteiramente contrario. Homens de character faccioso, cheios de prejuízos filhos de circumstancias locais ou de projectos sinistros, podem, por intriga, por corrupção, e por outros meios ainda, obter os votos do povo, e atraíloar-lhe depois os interesses.

Nesta seara, os federalistas também trataram das facções criadas por grupos interessados apenas em obter o poder para si, por meio da representação política.

A estratégia ponderada pelos fundadores norte-americanos para lidar com o faccionismo foi ampliar o debate na esfera pública, o que demonstra já estar presente no século XVIII uma visão de governo por meio da discussão pública.

Em contraponto, o sociólogo Alexis de Tocqueville (1805-1859) escreve o livro *A democracia na América*, no qual critica a tendência da democracia americana em se submeter às maiorias, por entender que isto inibiria as pessoas de constituir opiniões próprias:

Nos Estados Unidos, a maioria se encarrega de fornecer aos indivíduos uma enorme quantidade de opiniões já prontas, e os alivia assim da obrigação de constituir opiniões próprias. Existe lá um grande número de teorias em matéria de filosofia, de moral ou de política, que cada um adota desse modo, sem exame, com fé no público; e se examinarmos bem as coisas, veremos que a própria religião lá reina muito menos como uma doutrina revelada do que como uma opinião comum.

Sei que, entre os americanos, as leis políticas são tais que a maioria rege soberanamente a sociedade, o que aumenta muito o império que ela aí exerce naturalmente sobre a inteligência. Porque não há nada mais familiar ao homem do que reconhecer uma sabedoria superior naquele que o oprime.

Tocqueville adverte sobre o fenômeno que mais tarde fica conhecido como a “ditadura das maiorias”. O argumenta do sociólogo é que se os povos democráticos apoiassem o poder absoluto de uma maioria, “o mal apenas mudaria de caráter. Os homens não teriam encontrado o meio de viver independentes; teriam apenas descoberto, coisa difícil, uma nova fisionomia da servidão.”⁹⁶

Por essas razões, isto é, para que as liberdades individuais não fiquem a mercê das decisões políticas das maiorias transitórias, as Constituições dos países democráticos incluíram em seus textos diversas salvaguardas acerca de valores morais fundamentais, de modo a evitar a deterioração das mais importantes conquistas sociais relacionadas aos direitos e garantias dos cidadãos.

⁹⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: sentimentos e opiniões - de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos*. Tradução de Eduardo Brandão São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 12-13.

2.1.2 A democracia protetora e desenvolvimentista

Ao longo do século XIX, a revolução industrial trouxe consigo a luta de classes entre o poder econômico e o movimento proletariado. Nesse período, a democracia recebe uma abordagem utilitarista, classificada como democracia protetora na primeira fase e, depois, de desenvolvimentista.

A democracia protetora é uma ideologia liberal ligada à intervenção mínima do Estado na economia, cuja ingerência deveria se limitar em proteger o direito de propriedade e a liberdade de contratar, pois somente a não-interferência do poder estatal permitiria à economia se equilibrar naturalmente pelas leis de mercado e, supostamente, beneficiar toda a sociedade, que no século XIX atravessava por transformações sociais decorrentes da expansão da industrialização.

As precárias e exaustivas condições de trabalho nas fábricas e nos campos, a ausência de proteção social aos trabalhadores (a primeira regulamentação abrangente sobre seguro social somente foi introduzida a partir de 1883 pelo chanceler Bismarck na Alemanha) e a crescente desvalorização do trabalho inflamavam o povo a demandar maior participação política nos Estados modernos.

De outro lado, a classe social dominante formada por industriais e capitalistas temia que os operários efetivamente alcançassem o poder nos Estados Democráticos e nos parlamentos das Monarquias Constitucionais, por meio de eleições e, uma vez no poder, pudessem exigir das elites econômicas o encargo de financiar a sociedade.

Quintana⁹⁷ descreve que as demandas do povo inglês por maior participação política resultaram em sucessivas *Reform Acts*, a saber: em 1832 havia 40.000 eleitores; em 1867 eram 2 milhões; em 1884 o direito de voto foi estendido aos homens maiores de 21 anos, sem restrições de rendas; em 1919 as mulheres maiores de 30 anos adquiriram o direito de voto; em 1928 a idade mínima para as mulheres foi igualada a dos homens; e somente em 1969 a sociedade inglesa conquistou o sufrágio universal para todos os maiores de 18 anos.

Assim, a igualdade política, que foi a solução ideológica dos revolucionários liberais para questionar as monarquias absolutistas, tornara-se uma ameaça ao

⁹⁷ QUINTANA, Fernando. *Ética e política: da antiguidade clássica à contemporaneidade*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 176.

poder econômico liberal do século XIX.

Era necessário desenvolver uma nova ideologia que protegesse as riquezas das elites econômicas frente às crescentes exigências políticas das massas por maior proteção social.

Neste contexto de luta entre classes sociais, o inglês Jeremy Bentham (1748-1832) desenvolveu sua filosofia política, denominada utilitarismo, que exaltava a liberdade econômica individual como premissa maior para uma salutar organização social.

O filósofo criticou os direitos do homem proclamados na declaração americana, por se tratarem de direitos abstratos que não levariam em conta a experiência prática e, portanto, poderiam ser sacrificados em função do princípio da utilidade.

Segundo Bentham, a natureza possuía dois senhores inexoráveis, o prazer e a dor.

Por conseguinte, o natural seria prestigiar o indivíduo para ser livre em optar pelo que lhe fosse útil para dar prazer e o desobrigá-lo de condutas que não espelhassem tal utilidade.

Assim sendo, as conseqüências boas ou ruins produzidas pelas condutas dos indivíduos e dos governos seriam os únicos critérios para uma avaliação racional e consistente dos atos praticados, porque a utilidade da conduta representaria uma lei natural das ciências sociais, que poderia julgar qualquer ação individual ou medida de governo, em razão do tamanho da felicidade proporcionada.

Enfim, o utilitarismo consiste em uma ética de resultados.

Na prática, significava que a interferência do Estado na economia produziria conseqüências negativas, porque os indivíduos precisariam ser livres ao atuar no mercado, buscando cada um sua preferência pessoal, e deixar que o próprio mercado equilibrasse naturalmente as relações interpessoais, de modo que esta liberdade individual trouxesse benefícios a toda sociedade.

Como a soma dos prazeres individuais representava a medida da máxima felicidade possível, Bentham desenvolve um “cálculo do prazer ou felicidade”, na tentativa de dar objetividade a essa análise.

Em suma, a democracia protetora está consubstanciada na ascensão da ética utilitarista, como uma ideologia posta para proteger a propriedade das elites econômicas contra os pleitos políticos dos trabalhadores, que almejavam a

redistribuição de riquezas por meio da interferência estatal.

A indiferença às camadas sociais menos favorecidas foi minimizada pela doutrina utilitarista de John Stuart Mill (1806-1873), o utilitarismo humanista, que lançou as bases do que ficou conhecido como democracia desenvolvimentista.

Mill propõe uma conciliação entre a liberdade individual e a possibilidade de desenvolvimento social dos menos favorecidos, por meio do voto. Seria uma conciliação entre o liberalismo e a democracia, porque, através da liberdade e da participação política (voto), os menos favorecidos poderiam desenvolver a capacidade de participar dos rumos da política.

A ideia de Mill é que, por meio da educação básica, progressivamente o povo estaria apto a expressar opiniões políticas.

John Stuart Mill entendia que o governo representativo deveria ser formado por pessoas bem preparadas, cabendo ao povo apenas escolher por meio do voto os candidatos mais capacitados.

2.1.3 A teoria econômica da democracia

A teoria econômica da democracia propõe uma abordagem realista da democracia, no contexto da sociedade de massas.

O autor de destaque é o economista austríaco Joseph Schumpeter (1883-1950), em cuja obra *Capitalismo, socialismo e democracia* (1942) retrata o funcionamento do sistema democrático à semelhança do funcionamento da economia de mercado.

Importante contextualizar que em 1920 o mundo possuía cerca de 35 governos democráticos eleitos constitucionalmente, em 1938 este número havia diminuído pela metade e, na década de 1940, o número de governos democráticos não passava de doze⁹⁸. Era a época da ascensão do nacionalismo fascista e nazista.

A sociedade de grande escala examinada por Schumpeter prestigiava valores

⁹⁸ QUINTANA, Fernando. *Ética e política: da antiguidade clássica à contemporaneidade*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 195.

associados ao consumo de massas e se constituía, na maior parte, por pessoas não instruídas, que podiam ser manipuladas pelas elites e pela propaganda política.

A democracia foi descrita pelo autor⁹⁹ como uma mera disputa pela preferência popular, mas quem governava de fato eram os candidatos eleitos, que cortejavam a população durante as eleições para obter o apoio das maiorias e alcançar o poder, ou seja, na democracia o governo pertencia aos políticos, não ao povo:

Em primeiro lugar, de acordo com o ponto-de-vista que adotamos a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão.

O objetivo dos políticos não era ganhar votos para, uma vez no poder, atender as demandas da sociedade, mas sim estavam motivados pelos seus interesses pessoais em obter renda, status e prestígio, que adquiririam na qualidade de governantes.

Em relação aos eleitores, estes também não estavam preocupados com o bem comum, mas sim com os seus interesses pessoais e imediatos, e, por isso, tenderiam a escolher os políticos que prometessem defender os interesses que favorecessem diretamente àqueles.

Esse jogo de maximização de interesses pessoais atendia as mesmas regras da economia de mercado livre e, desse ponto de vista, o importante em uma disputa política seria que, tal como no mercado livre, houvesse também a livre concorrência entre os políticos.

Essa similaridade entre o comportamento do indivíduo na economia e na política levou a democracia a ser explicada através das mesmas bases teóricas da economia.

2.2 A democracia deliberativa

2.2.1 A teoria da ação comunicativa de Habermas

⁹⁹ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. p. 339.

O jurista alemão Jürgen Habermas revolucionou o modo de entender a democracia, por meio da sua “teoria da ação comunicativa” proposta em 1981.

Habermas parte de duas concepções opostas de democracia, a liberal e a republicana, para inserir uma terceira concepção que as permeia: a política deliberativa.

Para entender a democracia deliberativa de Habermas, é necessário pontuar as principais diferenças entre os pontos de vista republicano e liberal sobre a democracia.

A democracia na concepção liberal é entendida sob a dicotomia Estado e sociedade, na qual o Estado tem o papel de assegurar a liberdade dos indivíduos, para que estes possam exercer livremente seus interesses privados na economia de mercado¹⁰⁰:

Segundo a concepção liberal o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, entendendo-se o Estado como o aparato de administração pública e a sociedade como o sistema, estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social.

A cidadania para os liberais compreende um feixe de direitos subjetivos que os indivíduos detêm perante o Estado e a sociedade. Os indivíduos formam uma vontade política mediante a congregação de seus interesses privados e elegem o governo que se comprometa em não interferir nesses interesses, mediante proteção de liberdades negativas¹⁰¹:

De acordo com a concepção liberal, o status dos cidadãos define-se pelos direitos subjetivos que eles têm diante do Estado e dos demais cidadãos. [...] Os direitos subjetivos são direitos negativos que garantem um âmbito de escolha, dentro do qual os cidadãos estão livres de coações externas. [...] Eles dão aos cidadãos a possibilidade de fazer valer seus interesses privados, ao permitir que esses interesses possam agregar-se (por meio de eleições e da composição do parlamento e do governo) com outros interesses privados até que se forme uma vontade política capaz de exercer uma efetiva influência sobre a administração.

Na concepção republicana de democracia, a política não se resume em exercer um papel de mediação entre a sociedade e o Estado. Os republicanos compreendem que os membros de uma comunidade se reconhecem como mutuamente dependentes e, mediante a vontade e a consciência, solidariamente

¹⁰⁰ HABERMAS, Jürgen. *Três modelos normativos de democracia*. Revista Lua Nova, n.º 36, 1995, p. 39.

¹⁰¹ Ibid. p. 40.

constroem o Estado como uma associação de portadores de direitos livres e iguais.

Os cidadãos republicanos não se limitam a obter liberdades negativas para satisfazer os seus interesses privados, mas buscam liberdades consubstanciadas em direitos de participação política, para serem atores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais.

O processo político na concepção republicana não serve apenas para o controle das atividades do Estado, porque entendem que já alcançaram essa autonomia por meio de suas liberdades pré-políticas. Ou seja, não se trata de articular a relação entre a sociedade e o Estado, pois o próprio Estado já é o resultado da liberdade pública dos cidadãos republicanos.

Conclui-se que, na democracia republicana, o importante é a garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade políticas em que cidadãos livres e iguais se entendem acerca de que fins e normas correspondem ao interesse comum de todos.

Habermas propõe uma terceira concepção de democracia não restrita apenas a uma idealização (republicanos), nem a uma dominação (liberais), mas que extraia o que há de mais relevante nessas duas concepções, para encontrar no discurso e na ação comunicativa a dimensão intersubjetiva da razão, isto é, o entendimento é construído paulatinamente mediante o debate institucionalizado (a razão comunicativa), ao invés de ser revelado por filósofos que pudessem estipular a verdade como juízes supremos.

A chave para entender a teoria do discurso de Habermas está no entrelaçamento entre os valores éticos republicanos e o pragmatismo dos liberais¹⁰².

A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta.

As justificações morais republicanas podem promover a autocompreensão ética da vontade comum, mas essas orientações valorativas também podem entrar em conflito sem perspectiva de consenso, quando então se faz necessário equilibrar os interesses por meio do controle institucional de compromissos políticos práticos, regradados pelo Estado de Direito e revestidos de potencial sanção.

A teoria do discurso reside em aproveitar essas duas concepções de

¹⁰² HABERMAS, Jürgen. *Três modelos normativos de democracia*. Revista Lua Nova, n.º 36, 1995, p. 46-47.

democracia, para alcançar um ideal de deliberação que integre o sistema político de forma racional por meio da comunicação institucional¹⁰³:

[...] Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito. Em vez disso, a teoria do discurso entende os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito como uma resposta consequente a questão de como institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático. [...]. Ela dispensa inteiramente as figuras de pensamento da filosofia da consciência, inclinadas a atribuir a prática da autodeterminação dos cidadãos a um sujeito social global ou então a referir o império pessoal das leis a sujeitos particulares competidores entre si.

O que se depreende da política deliberativa de Habermas é que a teoria da ação comunicativa associa a democracia a uma ética discursiva, presente não somente no interior do Estado, nem apenas presente durante as campanhas eleitorais, mas que se estende ininterruptamente por toda a sociedade, tornando-a uma formadora de opiniões.

Desse modo, a sociedade civil organizada pode consolidar uma razão comunicativa, fruto do debate político nos espaços públicos, que progressivamente será assimilada, tanto pelo poder econômico do mercado, quanto pelo poder administrativo da República¹⁰⁴.

A geração informal da opinião desemboca em decisões eleitorais institucionalizadas e em decisões legislativas por meio das quais o poder gerado comunicativamente se transforma em poder passível de ser empregado em termos administrativos. Assim como no modelo liberal, também na teoria do discurso os limites entre o Estado e a sociedade são respeitados; mas aqui a sociedade civil, como a base social de espaços públicos autônomos, distingue-se tanto do sistema de ação econômica quanto da administração pública. [...] As implicações normativas saltam a vista: a força da integração social que tem a solidariedade social, não obstante não mais poder ser extraída somente das fontes da ação comunicativa, deve poder desenvolver-se com base em amplamente diversificados espaços públicos autônomos e em procedimentos de formação democrática da opinião e da vontade políticas, institucionalizadas em termos de Estado de Direito; e, com base no meio do Direito, deve ser capaz de afirmar-se também contra os outros dois poderes - o dinheiro e o poder administrativo.

Assim, a democracia sai dos gabinetes e vai aos espaços públicos informais para alcançar a sua força na opinião pública, que pode ser sustentada até provocar a alteração do *status quo*, posto que, em um Estado Democrático, os governantes não ficam indiferentes por tempo indeterminado a uma opinião pública consolidada,

¹⁰³ HABERMAS, Jürgen. *Três modelos normativos de democracia*. Revista Lua Nova, n.º 36, 1995, p. 47.

¹⁰⁴ Ibid. p. 50.

racional, prolongada e ostensiva.

Naturalmente, Habermas não se descuidou em apontar o Direito e o controle institucional como as únicas vias que possibilitam a implantação prática do entendimento obtido através do discurso público, entretanto, por outro lado, demonstrou que a gênese do processo democrático não está nas eleições ou na vontade geral, mas sim na força da ação comunicativa entre as pessoas.

Inclusive, o ilustre jurista Alexy¹⁰⁵ reconhece a democracia deliberativa como uma forma pela qual a pretensão de correção do Direito pode operar:

De esta forma, el concepto de corrección conecta el concepto de derechos humanos con el de la democracia, de haber una conexión entre democracia y corrección. Tal conexión existe cuando, primero, por «democracia» se entiende la democracia deliberativa o la «forma estatal de la discusión», y segundo, cuando hay un vínculo entre discurso y corrección.

A concepção de democracia deliberativa de Habermas desenvolve sobremaneira a compreensão sobre a participação política do povo no Estado Democrático moderno, a ponto de revitalizar a legitimidade do sistema político e estimular a democracia participativa.

2.2.2 A democracia participativa

Ricardo Lobo Torres, ao tratar da democracia no contexto do orçamento público, afirma existir atualmente duas concepções de democracia: a deliberativa e a participativa.

No que se refere à democracia participativa, Torres¹⁰⁶ a identifica como “fundada na cidadania participativa”.

O jusfilósofo brasileiro explica que a cidadania ativa está estruturada na participação popular, transformando-se em participação política pela influência que exerce no processo legislativo, administrativo e judicial¹⁰⁷:

Diversos são os instrumentos de participação popular na moderna

¹⁰⁵ ALEXY, Robert. *La institucionalización de los derechos humanos en el estado constitucional democrático*. Tradução de Maria Cecília Ananos Meza. Revista Del Instituto Bartolomé De Las Casas. Madrid, 1998, p. 39.

¹⁰⁶ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*. 5 v. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 122.

¹⁰⁷ Ibid. p. 125.

democracia deliberativa. Na via legislativa apontam-se o referendo e o plebiscito. Perante a administração tornam-se importantes as denúncias, as audiências e as representações. O Judiciário pode ser provocado por inúmeros instrumentos processuais: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, mandado de segurança, ação direta de inconstitucionalidade, etc.

No campo financeiro, que aqui nos interessa, um dos institutos mais importantes é o do orçamento participativo, que vem se desenvolvendo extraordinariamente nos últimos anos.

Todavia, há de se examinar *a priori* as causas sociais subjacentes que impulsionaram o aumento da participação popular nas democracias representativas modernas.

Como já destacado no início desta seção, ao longo da história as pressões populares tenderam a se acirrar, na mesma medida em que se degradavam as condições sociais.

Não é diferente nos tempos atuais, em que a maioria dos cidadãos dos países periféricos enfrenta enormes dificuldades sociais, apenas para garantir a subsistência.

Por isso, a crescente participação dos cidadãos brasileiros nos assuntos públicos, além de um possível aumento da consciência cívica da população, também pode ser compreendida como uma reação democrática motivada pela insatisfação popular com as condições sociais vigentes.

Tornou-se patente que a igualdade política formal viabilizada pelo voto universal não foi suficiente para proporcionar ao Brasil uma base de sustentação social que proporcionasse uma vida minimamente digna para a população menos favorecida economicamente.

Instalou-se, assim, uma maior desconfiança do povo em sua representação política, fomentada também pelas diversas estratégias de dissimulação (propagandas políticas enganosas, estelionatos eleitorais, populismo, compra de votos etc.), utilizadas pelos políticos para a obtenção do poder em benefício de seus interesses particulares.

Os cidadãos dos Estados democráticos periféricos perceberam que escolher seus representantes políticos por meio do voto não promoveria, por si só, as almejadas melhorias nas condições de vida.

Mas, ao menos, a conquista da igualdade política formal e constitucional permitiria aquilo que Habermas identificou como o fator mais importante na formação da democracia: o discurso público proporcionado pela liberdade de expressão.

E o discurso público que predominou nos espaços públicos informais

brasileiros tem reiteradamente sido o da baixa eficácia dos direitos sociais.

Por essas razões, Paulo Bonavides¹⁰⁸ compreende a democracia participativa como uma luta pela liberdade e igualdade substantivas, positivadas na Constituição Federal de 1988:

Estes [conteúdos e valores da Constituição Federal de 1988] amparam a legitimidade do ordenamento constitucional, cujo fim já não é, apenas, aquela segurança, de todo formal, senão também a justiça substantiva, a justiça material, a justiça que se distribui na sociedade, a justiça em sua dimensão igualitária; portanto, a justiça incorporadora de todas as gerações de direitos fundamentais; da primeira à segunda, da segunda à terceira e desta à quarta, passando pelos direitos civis e políticos, pelos direitos sociais, pelo direito dos povos ao desenvolvimento, até alcançar, com a democracia participativa [...] um paradigma de juridicidade compendiado na dignidade da pessoa humana.

Inclusive, o autor brasileiro remete a artigos da Constituição Federal de 1988, que fazem referências à democracia participativa:

Com efeito, essa democracia ora em fase de formulação teórica, e que é, num país em desenvolvimento como o nosso, a única saída à crise constituinte do ordenamento jurídico, já se acha parcialmente positivada, em termos normativos formais, no art. 1º e seu parágrafo único, relativo ao exercício direto da vontade popular, bem como no art. 14, onde as técnicas participativas estatuídas pela Constituição, para fazer eficaz essa vontade, se acham enunciadas, a saber: o plebiscito, o *referendum* e a iniciativa popular.

Tendo em vista que a democracia participativa nos Estados democráticos em desenvolvimento é fortemente motivada pela necessidade de acesso a serviços públicos, houve a tendência na população de focalizar a sua atenção no orçamento público, dando origem ao denominado orçamento participativo.

O Brasil foi um dos precursores e referência mundial no tema do orçamento participativo, embora na prática os efeitos produzidos não tenham sido tão satisfatórios à população, nem tão eficazes quanto se esperava, mesmo porque demonstrou ser factível apenas nos entes federativos locais (Municípios), em cujos orçamentos públicos a população consegue identificar melhor as necessidades sociais mais prementes da localidade.

Ricardo Lobo Torres¹⁰⁹ descreve essa limitação geográfica do orçamento participativo:

A problemática do orçamento participativo ganha coloração diferente conforme se trate do exercício da cidadania ativa perante a União, os

¹⁰⁸ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 28.

¹⁰⁹ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*: o orçamento na Constituição. 5 v. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 125-126.

Estados e os Municípios.

A participação direta no processo federal é diminuta, fazendo-se notar apenas na fase de fiscalização e do controle da execução orçamentária (art. 74, §2º, da Constituição).

No plano estadual também é desimportante a participação popular. [...]

Nos municípios, principalmente nos pequenos, sobe de ponto a importância do orçamento participativo, pela proximidade que existe entre a população e o poder público.

Todavia, há também tentativas de introduzir o orçamento participativo em nível estadual e federal, mas sem grandes sucessos até o momento.

A nível federal¹¹⁰, a Presidência da República tentou instituir a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, por meio do Decreto nº 8.243/2014, mas logo a Câmara dos Deputados aprovou Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1.419/2014, que anulava o referido decreto presidencial:

Finalmente, no âmbito federal, o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, da Presidência da República, buscando atender as manifestações populares que espocaram ao redor de várias capitais do país, buscou criar ferramentas de maior influência popular na tomada de decisões governamentais (institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social). Esta tentativa alcança também o ciclo orçamentário federal: seu art. 4º, inc V, estatui ser um de seus objetivos o de 'desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento'. Indica, com isso, a inspiração no modelo de orçamento participativo municipal, querendo agora transplantá-lo para a esfera federal como meio de participação direta do cidadão na definição das políticas públicas e seu viés financeiro em sociedade.

A nível estadual¹¹¹, o Estado do Rio Grande do Sul publicou a Lei nº 11.179, de 1998, que prevê consulta popular para a alocação de parte do orçamento estadual, mas a lei foi questionada em julho de 1999 pela ADI nº 2.037, devido ao seu pretense efeito vinculante sobre o Chefe do Poder Executivo, e, apesar do processo estar submetido ao procedimento abreviado previsto no art. 12, da Lei nº 9.868, de 1999, o andamento processual encontra-se estacionado desde 11 de março de 2009:

Já em nível estadual, citamos o caso da Lei nº 11.179/1998 do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional. Todavia, contra esta lei há uma Ação Declaratória de Inconstitucionalidade tramitando no STF (ADI nº 2.037). Questiona-se a inclusão de uma fase obrigatória de consulta popular – com efeito vinculante do seu resultado ao Poder Executivo – no processo de elaboração da lei orçamentária. Tal etapa, segundo os termos da ADI,

¹¹⁰ ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 298.

¹¹¹ Ibid. p. 297-298.

não encontraria respaldo em qualquer norma geral orçamentária e, portanto, estaria a usurpar competência privativa de Lei Complementar e a violar o art. 165, § 9º, I, da Constituição Federal.

A maior limitação do orçamento participativo é que as leis orçamentárias pertencem à iniciativa do Poder Executivo (art. 165, da Constituição Federal de 1988) e, por isso, nem as leis de iniciativa popular (art. 61, §2º, da Constituição Federal de 1988) podem determinar o orçamento.

Assim sendo, as propostas populares sobre a elaboração do orçamento não vinculam o Chefe do Poder Executivo, ao revés, dependem de sua anuência para serem incorporadas às leis orçamentárias.

Contudo, a experiência brasileira com o orçamento participativo municipal é proveitosa.

Consta que o primeiro município brasileiro a adotar um tipo de orçamento participativo foi Lages-SC na década de 1970. Na década seguinte, os municípios de Vila Velha - ES, Angra dos Reis - RJ e Porto Alegre - RS adotaram o orçamento participativo, mas, de todos os municípios brasileiros, foi o modelo de Porto Alegre que obteve a maior repercussão, vindo até a influenciar a cidade de Buenos Aires¹¹².

O orçamento participativo ampliou-se e hoje já alcança diversas cidades do nordeste brasileiro.

Há uma tendência contemporânea de instrumentar o orçamento participativo com tecnologias de internet, o que já é conhecido por orçamento participativo digital ou *e-democracia*.

A cidade de Ipatinga – MG criou em 2001 o Orçamento Participativo Interativo, para a indicação popular de obras prioritárias para a cidade.

Belo Horizonte criou em 2006 o OP Digital, com a proposta dos cidadãos escolherem pela internet as obras prioritárias, dentre aquelas previamente listadas pela Prefeitura em conjunto com o conselho de delegados do orçamento participativo¹¹³. O OP Digital de Belo Horizonte passou por uma fase de descrédito no ano de 2011, porque a obra vencedora em 2008 não foi realizada.

O site da OP Digital de Belo Horizonte recebeu uma onda de reclamações

¹¹² ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 296.

¹¹³ ABREU, Júlio Cesar Andrade de; PINHO, José Antonio Gomes de. *Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital*. Revista Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 48, 2014, p. 825.

pelo não cumprimento da obra prometida, conforme descrevem Abreu e Pinho¹¹⁴:

Ao analisarmos a experiência do OP Digital da cidade de Belo Horizonte, podemos constatar que, na primeira edição do OPD, em 2006, o grande sentido expresso pelos cidadãos foi de expectativa democrática. Nota-se um sentimento de esperança e consolidação de diversos anseios democráticos. Na última edição, o que se percebe é uma forte desilusão com esta modalidade de participação. Postagens como “ESTA OP DIGITAL E SO PARA ENGANAR O ELEITOR/CONTRIBUINTE, NAO FAZEM NADA DO QUE GANHAM E AINDA TEMOS QUE OUVIR QUE UM DIA VAI FAZER” (Postagem n. 467, OPD 2011) demonstram tal sentimento, que teve um reflexo direto no ânimo participativo da população.

Importante reproduzir essa reclamação, para destacar que os encontros onde se realizam as discussões do orçamento participativo estão carregados de subjetividades.

Regis Fernandes de Oliveira¹¹⁵ descreve com profundidade essas circunstâncias subjetivas que ocorrem no orçamento participativo:

Tem-se, pois, que cada um dos participantes da discussão pública, no espaço público, ali chegará municiado de um plexo de informações diversificado. Cada qual chegará também com seus interesses. Cada um virá com diversa qualificação social. [...] Pobre, ali comparecerá apenas para ouvir, mas repleto de desejos de que as coisas ocorram bem, porque tem necessidade de creche, de escola para seus filhos, de hospital onde seja bem atendido. Este não terá a palavra. Se a tiver, não será ouvido. Se vai à reunião, então, com roupas surradas, calçando sapato com sola furada, com barba por fazer, com o rosto sulcado por rugas e com as mãos calosas, não será sequer considerado como alguém participante da reunião. Se insistir em ter a palavra, será afastado como alguém inconveniente. [...] Pelo lado do governo, as decisões que deverão ser tomadas já estarão previamente resolvidas. Seus representantes já terão orientações sobre o que dizer, como votar e como conduzir as discussões. As entidades de classe já terão sido manipuladas pela estrutura burocrática, com promessas de emprego, de liberação de empréstimos ou de recursos para o clube local etc.

É verdade que alguns usarão a palavra de forma livre, atacam o governo, exporão problemas que afligem o bairro e insistirão nas dificuldades efetivas que são vividas por aquela comunidade.

Todos ouvirão com ares de insatisfação, com incontida impaciência, e torcerão para que a palavra seja rapidamente esvaziada. [...]

Ao final será tomada a decisão que já tiver sido decidida pela estrutura governamental.

Por certo, o orçamento participativo, tal como se afigura, não resolve o problema brasileiro de justiça fiscal, enquanto não forem minimizados os componentes subjetivos, pois é necessário dar alguma objetividade à análise das contas públicas pela população, para que o orçamento participativo não se torne

¹¹⁴ ABREU, Júlio Cesar Andrade de; PINHO, José Antonio Gomes de. *Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital*. Revista Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 48, 2014, p. 841-842.

¹¹⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 82-83.

mais um instrumento de manipulação da opinião pública.

A crise do Estado Social provocada pela estagnação do crescimento econômico no final do século XX trouxe a necessidade de redimensionar o papel do Estado, que deixa de assumir a posição de agente econômico condutor do mercado, diretamente ou por meio de favores fiscais, para se restringir à posição de subsidiariedade.

Por esse prisma, a própria sociedade passa a assumir diretamente a iniciativa de promover o desenvolvimento econômico, cabendo ao Estado a função de regulador e de provedor das necessidades sociais básicas.

Trata-se da figura do Estado Orçamentário Subsidiário, que, conforme descrito por Torres¹¹⁶, representa o fim da crença na inesgotabilidade dos recursos públicos:

O fenômeno do primado da sociedade sobre o Estado, que se observa na fase presente do liberalismo social, trouxe a tendência de a própria sociedade resolver os seus problemas, restando ao Estado atuar subsidiariamente, nos espaços nos quais haja carência de meios e de recursos sociais. O Estado Orçamentário Subsidiário vai perdendo as grandes incumbências que assumira em décadas anteriores e a própria comunidade passa a se responsabilizar pelos gastos com o desenvolvimento econômico. O Estado Orçamentário Subsidiário é sobretudo o guardião da moeda, o regulador e garantidor da concorrência e do consumo e o prestador de serviços nas áreas de educação, saúde e seguridade para a defesa dos direitos fundamentais, sociais, econômicos e difusos.

Diante da realidade financeira contemporânea, aumenta a relevância do controle social dos gastos públicos, pois há menos recursos a serem gastos em benefício de uma proteção social minimamente eficaz¹¹⁷.

A reforma do Estado Fiscal, por último, implica a procura do equilíbrio orçamentário, principalmente pelo corte drástico na despesa pública e nas renúncias de receita. **Mas esse equilíbrio terá que ser buscado por meio de instrumentos processuais democráticos** e de instituições garantidoras dos direitos humanos. (grifos nossos)

Por essas razões, hodiernamente é de vital importância para a sociedade o acompanhamento dos gastos públicos do Estado em direitos sociais fundamentais, constituindo uma especialização denominada democracia fiscal.

2.2.3 A democracia fiscal

¹¹⁶ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Constituição financeira, sistema tributário e Estado fiscal*. 1 v. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2009. p. 552-553.

¹¹⁷ Ibid. p. 560.

A democracia fiscal é uma forma particular de exercer a cidadania, caracterizada pelo controle dos cidadãos sobre as contas públicas, que recebe a designação de cidadania fiscal.

A cidadania fiscal pode ser entendida como a cidadania participativa nas finanças públicas.

Os pré-requisitos essenciais para o exercício da cidadania fiscal são os seguintes: participação ativa (orçamento participativo), transparência fiscal e educação fiscal¹¹⁸.

Em termos de orçamento participativo e de transparência fiscal, o Brasil encontra-se entre os países mais avançados.

Entretanto, dos três pré-requisitos para a cidadania fiscal, a educação fiscal é de longe a área mais atrasada no Brasil.

Educação fiscal é a capacidade de interpretar as arrecadações e despesas públicas do governo, periodicamente publicadas sob a forma de demonstrativos fiscais.

Na vertente da arrecadação de tributos, trabalhos acadêmicos de relevância foram desenvolvidos no sentido de conscientizar a população sobre o dever fundamental de pagar tributos, como decorrência lógica do direito fundamental de obter do Estado os serviços fundamentais que garantem a liberdade real dos cidadãos. No entanto, a capacidade da população de avaliar como, quanto e em que proporção esses tributos estão sendo alocados nas diversas áreas governamentais ainda é deveras incipiente.

Um povo com escassa educação fiscal fica incapacitado de avaliar a elaboração e a execução do orçamento público, ou seja, sem entender as informações fiscais, o povo fica tolhido de exercer o poder popular de fato, mesmo que o orçamento participativo e a transparência fiscal estejam disponíveis.

Oliveira¹¹⁹, inspirado pelas palavras de Kant, faz uma analogia entre um

¹¹⁸ ABRAHAM, Marcus. *Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal*. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia. Curitiba, v. 17, 2015, p. 206.

¹¹⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 164-165.

menor de idade e a população que não entende de Finanças Públicas, pois ambos ficam na dependência do juízo de valor dos “responsáveis”, a quem devem submissão por, supostamente, saberem o que é melhor para os “tutelados”:

Em notável texto sobre o iluminismo, Kant, já despertado do sono dogmático, entende que o homem deva pensar por si só. Isto é, deve alçar-se à maioria. Escreve que ‘o iluminismo é a saída do homem de um estado de menoridade que deve ser imputado a ele próprio’. A menoridade é a incapacidade de utilizar o intelecto sem a direção do outro. Daí conclamar para que as pessoas pensem. [...]

Tal ensinamento pode ser analisado à luz das despesas públicas. Como os agentes se habituaram a alocar os recursos onde querem, convém manter a população à margem de tal decisão. Convém mantê-la na ‘menoridade’, isto é, pensam eles por todos.

Devemos, ao contrário, para que os recursos sejam bem distribuídos, ouvir a população em sua intimidade, isto é, em sua casa, em seu pequeno mundo, e sua individualidade. Encontra-se ela tão distante dos bens da vida, tão longe dos centros de decisão, que se habitua a ser menor. [...]

Passar à maioria irá significar que, se sair da letargia em que se encontra, poderá decidir onde quer que sejam despendidos os recursos públicos que lhe são destinados.

As atuais iniciativas governamentais para o desenvolvimento da educação fiscal no Brasil consubstanciam-se em cartilhas sobre as contas públicas, produzidas em linguagem acessível ao cidadão comum, a fim de que a sociedade se intere das possibilidades e dificuldades da Administração Pública.

No entanto, a educação fiscal não se limita a receber uma alfabetização fiscal das contas públicas, até porque em sua vida prática o cidadão já lida com questões sobre orçamento pessoal e, portanto, não se trata de assunto inteiramente estranho ao homem comum.

Onde a cidadania fiscal pode e deve demonstrar a sua maior importância é no debate público sobre as prioridades de alocação orçamentária e sua execução, porque, assim, orienta o discurso político em torno dos objetivos constitucionais lastreado por dados fiscais reais, resguardando o cidadão de ficar a mercê de retóricas de candidatos políticos nem sempre bem intencionados.

O controle social sobre os gastos públicos, ou melhor, o escrutínio público sobre as prioridades de alocação dos recursos públicos, bem como a respectiva argumentação pública pela eficácia dos direitos sociais fundamentais somente serão eficientes se a população estiver suficientemente capacitada em discutir alternativas orçamentárias viáveis.

Não se trata de transformar pessoas comuns em analistas de finanças públicas, mas se os dados fiscais forem modelados de modo a facilitar o entendimento da população sobre a magnitude das receitas líquidas e o percentual

desses recursos alocados nas diversas funções governamentais, o povo poderá fazer uma “leitura política” do orçamento e reivindicar efetivas prioridades alocativas em direitos sociais fundamentais.

O objetivo específico da presente dissertação é exatamente propor um tipo de modelagem de dados fiscais, de modo a criar indicadores simples e significativos de gastos públicos com funções governamentais referentes aos direitos sociais fundamentais, a fim de aproximar o homem comum do orçamento público e, com isso, viabilizar um efetivo controle democrático sobre as despesas públicas de primeira necessidade social.

3. O CONTROLE SOCIAL DOS GASTOS PÚBLICOS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Os movimentos sociais brasileiros emergiram da clandestinidade para o cenário público no final da década de 1970 e início da de 1980. Estes podem ser considerados os estágios iniciais do processo de redemocratização, que se concretizou com a Constituição Federal de 1988.

Entre outros movimentos sociais deste período, a Professora Raichelis¹²⁰ destaca os seguintes:

as grandes greves metalúrgicas da região do ABC paulista, a luta pela anistia, o novo sindicalismo, a teologia da libertação que animava os movimentos populares nas periferias e nas comunidades de base, os movimentos de favelas, cortiços, de mulheres, jovens etc. Também aí vamos situar as origens do PT, da CUT, do MST, que confluíram para a luta pelas 'diretas Já', em 1984 e, depois, para a Assembléia Constituinte que vai elaborar a Constituição Federal de 1988.

A partir da democratização, a sociedade brasileira desenvolve duas dimensões para a cidadania: a primeira entendida como uma socialização da política e a segunda como uma socialização da riqueza por meio da universalização de direitos sociais fundamentais.

Todavia, a reorientação das políticas sociais para uma ótica gerencial, promovida pelo neoliberalismo brasileiro na década de 1990, impôs um tecnicismo às questões sociais, que limita o debate público e promove o crescimento de um terceiro setor, o do associativismo civil, que por sua vez absorve recursos orçamentários, fragmentando o controle da sociedade sobre o orçamento público.

Neste cenário sócio-político, o debate atual gira em torno de duas grandes tendências: a primeira é identificar os limites e desafios para a construção da democracia; a segunda é promover o desmanche neoliberal, causador de obstáculos à construção democrática.

A primeira tendência defende a presença de movimentos sociais e segmentos populares nos espaços públicos, buscando pressionar e problematizar as tensões entre Estado e sociedade civil.

¹²⁰ RAICHELIS, Raquel; SALVADOR, Evilásio. O controle social democrático na Gestão e Orçamento público 20 anos depois. In: SEMINÁRIO NACIONAL CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS, 2008, Brasília. *O controle social e a consolidação do estado democrático de direito*. Brasília: Mais Gráfica, 2011. p. 21.

A segunda identifica uma profunda crise política, com o espaço estatal dominado “pelo pragmatismo, pela técnica, pela lógica da gestão, pela privatização, que impedem o estabelecimento do dissenso e a realização da própria democracia.”¹²¹

O associativismo civil especializado (entidades sociais, organizações não-governamentais, associações comunitárias e empresariais etc.) assume tarefas estritamente estatais, por vezes substituindo totalmente o Estado, consome recursos do orçamento público e dificulta o efetivo controle social dos gastos por meio da terceirização das prestações estatais básicas.

Assim, a dicotomia entre soluções técnicas e ação política reduz a capacidade transformadora dos movimentos sociais, ao mesmo tempo em que dá uma conotação de benemerência e filantropia às questões sociais.

Outra aplicação recorrente de recursos públicos é o investimento em empresas de grande porte.

Desde a década de 1940, parcela considerável do orçamento público tem sido utilizada para a construção de obras de grande infraestrutura¹²², característica da ideia de Estado empresário, que reserva para si as atividades econômicas consideradas de importância nacional.

Vamos olhar para a história de 1945 a 1980. E até mesmo nos dias atuais. O orçamento público tem sido ou foi apropriado para as obras de grande infraestrutura. Nesse sentido, convém observar que fundos sociais e recursos de políticas sociais, com a dos extintos Institutos de Previdência foram usados para a acumulação do capital e nas políticas de investimentos, principalmente no Governo Vargas e JK. Na prática, viraram sócios da União na fundação das suas empresas estatais.

Por fim, convém destacar que as despesas financeiras compõem uma parcela significativa das despesas públicas.

Com a crise da dívida pública externa, desenvolveu-se o consenso internacional sobre a necessidade dos Estados assumirem regras de responsabilidade fiscal, representada pelo superávit das contas públicas, bem como a necessidade de demonstrar que o endividamento público estava sob controle, mediante a regular transferência de recursos do orçamento público para o

¹²¹ RAICHELIS, Raquel; SALVADOR, Evilásio. O controle social democrático na Gestão e Orçamento público 20 anos depois. In: SEMINÁRIO NACIONAL CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS, 2008, Brasília. *O controle social e a consolidação do estado democrático de direito*. Brasília: Mais Gráfica, 2011. p. 28.

¹²² Ibid. p. 33.

pagamento de despesas financeiras:

A primeira é a própria transferência de recursos nada desprezíveis do orçamento público brasileiro para a esfera financeira, me refiro aqui ao pagamento de juros e amortização da dívida que tem pressionado e canalizado recursos, cerca de 1/3 no nosso caso, mas em praticamente todos os países a quantia é superior a 20%; são transferidos recursos da sociedade, nessa esfera, para o mercado financeiro, falarei um pouco disso à medida que for apresentando o tema¹²³.

Evilásio Salvador¹²⁴ sustenta ser um erro não incluir as regras da política econômica no debate da questão social, porque uma expressiva parcela do orçamento público é canalizada diretamente para a satisfação de encargos financeiros, sem qualquer possibilidade de discussão política a título de controle social.

Os gastos da esfera financeira, de 2004 a 2007, há uma participação nada desprezível, uma transferência de recursos para despesa financeira e, somados os quatro anos, deu 800 bilhões de reais. Coloquei aqui na conta apenas o que sai em recursos efetivamente pagos.

Em outro extremo, as despesas sociais do orçamento não cobertas por mandamentos constitucionais ou por leis terminam não sendo contempladas com alocações de recursos, ou quando há dotação, esta é mínima e sofre restrições por meio de contingenciamentos.

O autor defende a necessidade de superar a tecnicidade das peças orçamentárias¹²⁵, a fim de proporcionar uma discussão pública sobre o seu conteúdo concreto, isto é, debater os interesses da sociedade e as prioridades políticas que estão incluídos no orçamento público:

[...] Parece que o orçamento é uma questão técnica e o debate de política econômica é uma questão para especialistas e técnicos; na realidade não é nada disso, precisamos urgentemente politizar esse debate, por detrás de uma questão de tecnicidade, na verdade está escondendo as escolhas, os interesses e a forma de influência dos atores sociais sobre o próprio orçamento público.

Considero que um primeiro grande desafio é transformar essa peça, que faz de tudo para ser uma peça técnica, e quem conhece um pouco de orçamento, se pegar uma função programática com 17 dígitos, com entendimento extremamente difícil e exige um elevado nível de qualificação, imagino que nos Conselhos haja dificuldade de debater e conseguir ultrapassar essa peça técnica, mas ali o orçamento está expressando prioridades políticas, escolhas, interesses da sociedade.

¹²³ RAICHELIS, Raquel; SALVADOR, Evilásio. O controle social democrático na Gestão e Orçamento público 20 anos depois. In: SEMINÁRIO NACIONAL CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS, 2008, Brasília. *O controle social e a consolidação do estado democrático de direito*. Brasília: Mais Gráfica, 2011. p. 33-34.

¹²⁴ Ibid. p. 35-36.

¹²⁵ Ibid. p. 37.

Salvador propõe a inclusão de dispositivos sobre gestão responsável das políticas públicas na Lei de Responsabilidade Fiscal, e até mesmo que a renomeie para “Lei de Responsabilidade Fiscal e Social”¹²⁶.

No tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal, estamos defendendo a sua alteração, para estabelecer uma lei que também inclua as metas sociais. Isto é, estamos querendo uma lei que estabeleça prioridades sociais para um conjunto de políticas públicas e que mude também essa questão da gestão pública, no sentido de que o gestor seja reconhecido pelos avanços que se consiga fazer na área social. A modificação que estamos apresentando no texto é incluir o controle da sociedade sobre os governantes e garantir a participação popular em todo o ciclo orçamentário. Com essa proposta de mudança, estamos renomeando-a para “Lei de Responsabilidade Fiscal e Social”. E já foi aprovada no âmbito da Comissão Legislativa e hoje está na Comissão de Finanças em tramitação no Congresso Nacional, e a nossa expectativa é reproduzir isso nos estados e municípios, alguns já têm leis aprovadas nesse sentido.

Outra proposta é a inclusão de metas sociais na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ao lado das metas fiscais e econômicas. Assim, poderia ser avaliada a meta fiscal do exercício financeiro integrada a uma meta social, representada por resultados concretos de políticas públicas, por exemplo, redução do analfabetismo, erradicação de trabalho infantil etc.

Neste sentido, Norton e Elson¹²⁷ descrevem que as novas abordagens de avaliação das políticas públicas baseadas em desempenho, eficácia e focalizadas em resultados (*outcomes*) indicam uma importante evolução da política.

Se os políticos estão dispostos a se comprometerem em obter resultados específicos (por exemplo, a melhoria das condições de saúde da população), então o foco de sua prestação de contas pode ser mais claramente estabelecido, de modo a proporcionar resultados equitativos para todos os cidadãos.

Por outro lado, quando os políticos se limitam em prometer a realizar gastos em políticas públicas (*inputs*) e a entregar produtos (*outputs*), existe a possibilidade de que esses gastos e recursos públicos sejam direcionados em favorecimento de aliados políticos.

Contudo, existem grandes desafios na avaliação dos efetivos resultados em aumento da eficácia dos direitos sociais fundamentais, ofertados por meio de

¹²⁶ RAICHELIS, Raquel; SALVADOR, Evilásio. O controle social democrático na Gestão e Orçamento público 20 anos depois. In: SEMINÁRIO NACIONAL CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS, 2008, Brasília. *O controle social e a consolidação do estado democrático de direito*. Brasília: Mais Gráfica, 2011. p. 45.

¹²⁷ NORTON, Andy; ELSON, Diane. *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process*. London: Overseas Development Institute, 2002, p. 7.

políticas públicas:

- a) O desenvolvimento de sistemas de informação capazes de avaliar de forma confiável os fenômenos complexos envolvidos nas políticas públicas;
- b) Comunicar as medidas de resultados e eficácia ao público local, a fim de que possa exercer as pressões do controle social sobre as políticas públicas;
- c) Romper barreiras estruturais que dificultam o alcance de resultados por falta de interação entre instituições públicas distintas, por exemplo, serviços de saúde e educação trabalhando em conjunto para melhorar a saúde infantil;
- d) Criar espaço para identificação de problemas e soluções em nível local, sem restringir as possibilidades de ação dos gestores públicos.

A despeito das dificuldades, a avaliação dos resultados concretos em aumento da eficácia dos direitos sociais fundamentais é essencial para o controle social das políticas públicas.

Acrescenta-se que o tamanho da carga tributária não é a única causa da baixa produtividade das empresas brasileiras, pois a má qualidade dos serviços públicos também é relevante. Deficiências dos serviços urbanos, de saúde, a insegurança pública e problemas ambientais influenciam a capacidade produtiva do país.¹²⁸

Por isso, o aspecto quantitativo do gasto público não pode ser o único critério para avaliar a gestão social, conforme alertado por Ibrahim¹²⁹, porque resultados sociais efetivos precisam ser obtidos como frutos das quantias alocadas nas funções governamentais.

Naturalmente, o foco da gestão social não deve centrar-se, **unicamente**, nos gastos públicos, por ser comprovadamente insuficiente, pois não mensura o bem-estar produzido e a qualidade do gasto. (grifo nosso)

No entanto, o montante dos gastos públicos aplicados em áreas essenciais é um critério basilar, porque a premissa para que se possa implantar uma política pública é dispor de recursos suficientes, sem os quais a pretensa eficiência da política pública fica inexecutável, seja ela qual for, tendo em vista ser impossível ignorar os custos dos direitos sociais.

Ademais, na medida em que os entes políticos são comparados entre si, no que se refere aos gastos públicos em determinada função governamental em cotejo

¹²⁸ SILVA, Antonio Rezende da. *A reforma tributária e a federação*. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 15.

¹²⁹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A previdência social no Estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói, RJ: Impetus, 2011. p. 68.

com os respectivos resultados sociais obtidos, fica possível destacar aqueles que destoam dos demais em termos de eficiência na administração dos recursos públicos.

A comparação intergovernamental horizontal e vertical é possível em virtude da competência constitucional comum atribuída aos entes da Federação, em matéria de provimento de serviços públicos essenciais à população.

Uma proposta recorrente sugere que seria preciso definir as responsabilidades de cada nível de governo com os serviços públicos essenciais, para depois mensurar os recursos necessários a cada ente político, a fim de viabilizar o atendimento de seu múnus.

Fernando Rezende entende que esta proposta, embora sensata, é irrealista¹³⁰. Ainda que se tomasse por padrão um cardápio básico de direitos sociais, a iniciativa esbarraria nas disparidades de situações em que cada ente subnacional encontra-se e na diferença de custos em função do nível de desenvolvimento das regiões e da concentração demográfica.

Em outra obra¹³¹, o autor critica a ausência de vínculo entre o regime de garantias sociais e o sistema de transferências de recursos públicos na Federação.

Pelo exposto, depreende-se que o controle social dos gastos públicos precisa levar em consideração o acomodamento das políticas públicas em um ambiente de federalismo, até para que, quando realizar seus pleitos políticos, a sociedade não fique a deriva no “jogo-de-empurra” (*pass the buck*) dos três níveis de governo.

Assim sendo, faz-se necessário ao controle social dos gastos públicos em direitos sociais fundamentais adquirir noções básicas sobre a correlação entre políticas públicas e federalismo.

3.1 Os direitos sociais fundamentais por níveis de governo

3.1.1 Federalismo e políticas públicas

¹³⁰ SILVA, Antonio Rezende da. *A reforma tributária e a federação*. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 159.

¹³¹ Id. *Reforma fiscal e equidade social*. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 86.

A distribuição de competências e de recursos entre os entes federativos define os meios pelos quais as políticas públicas são prestadas à sociedade.

Por outro lado, o desenvolvimento de políticas públicas pode alterar a dinâmica das relações entre os entes políticos.

Portanto, a relação entre políticas públicas e federalismo é de reciprocidade.

Uma maneira de observar o impacto que o federalismo causa nas políticas públicas é através da classificação do federalismo em competitivo e cooperativo.

Esta classificação serve a fins didáticos, mas apresenta limitações, porque é normal haver no mesmo país uma mescla entre esses dois tipos de federalismo.

O federalismo competitivo é caracterizado por uma distribuição de competências entre os níveis de poder, que favorece a competição entre os entes políticos através da autonomia das unidades federativas para a captação de recursos e produção de políticas públicas¹³².

O modelo competitivo é descentralizado. Cada ente federativo detém o poder de tributar e de planejar suas próprias políticas públicas, com liberdade para fixar valores dentro de sua jurisdição.

Um ponto fraco no modelo de competição é o denominado *race to the bottom*.

Trata-se de uma estratégia governamental de refrear os investimentos em áreas sociais para não atrair residentes de outros entes da Federação, os *free riders*, representados por grupos de pessoas, em geral economicamente desfavorecidas, que atravessam territórios em busca de oportunidades econômicas e sociais.

A razão dessa estratégia de contenção dos gastos sociais no modelo competitivo é que os investimentos em prestações sociais básicas (saúde, educação, habitação, assistência social etc.) realizados pelos entes subnacionais podem estimular uma migração desproporcional para o território da unidade federativa provedora, fazendo com que cada vez sejam necessários mais investimentos nas áreas sociais, até colapsar o orçamento público com uma insustentável carga de despesas, gerando, por consequência, a perda de credibilidade do governo perante a população local.

¹³² FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *ENAP – Caderno EIAPP – Reflexões para IberoAmérica: Avaliação de Programas Sociais*. Brasília, 2009, p. 25-42.

Em outro perfil, o federalismo cooperativo atua por meio de uma divisão funcional de tarefas entre os entes federativos, coordenadas e executadas conjuntamente, em paralelo a um sistema de taxaço também conjunta, com equalizaçoes financeiras verticais e horizontais.

No modelo cooperativo, a formulaço das polítics públicas é de competência federal e a implementaço é dos subnacionais.

Há um sistema de compensaçoes financeiras para equilibrar os custos entre os estados mais ricos e mais pobres, além de um Conselho Federal envolvido na aprovaço da legislaço em âmbito nacional, composto por pessoas indicadas pelos governadores.

Em relaço às áreas sociais sob o controle da comunidade local, por exemplo, polícia, educaço e cultura, diversos comités formais e informais são criados para coordenar a atuaço entre os diferentes Estados e uniformizar a aplicaço das polítics públicas.

A fragilidade do federalismo cooperativo está na interdependência das decisões dos entes políticos, que engessa qualquer providência rápida de correço das polítics públicas.

O fenômeno é conhecido como “armadilha da decisão conjunta” e significa que a necessidade de cooperaço produz um grande número de *veto players*.

Outra abordagem da relaço entre polítics públicas e federalismo é o neo-institucionalismo histórico¹³³.

Neste, não se busca associar a questão da autonomia dos entes federativos ao federalismo competitivo, nem as implicaçoes da decisão compartilhada ao federalismo cooperativo, mas reconhece a coexistência de ambas as características em uma mesma federaço.

O neo-institucionalismo histórico defende que a ordem no tempo entre o surgimento do federalismo democrático e a implantaço do modelo de bem-estar social (*welfare*) define a relaço entre polítics públicas e federalismo.

Os Estados que estavam organizados em federalismos democráticos eram descentralizados e competitivos antes de optarem pelo modelo do *welfare*. Essa

¹³³ FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando L. A combinaço entre federalismo e polítics públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educaço. *ENAP – Caderno EIAPP – Reflexões para Ibero América: Avaliaço de Programas Sociais*. Brasília, 2009, p. 29-30.

descentralização retardou ou mesmo impediu a formação de políticas de bem-estar, devido à dificuldade de planificação a nível nacional e lentidão no aumento dos gastos sociais.

Por outro lado, o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social nas federações mais centralizadas e autoritárias possibilitou uma implantação mais rápida das políticas públicas em nível nacional e um incremento acelerado dos gastos públicos com direitos sociais.

No mesmo sentido, a situação específica em que cada área social se encontrava antes do advento do *welfare* também possui influência relevante nas políticas públicas.

Para as federações menos democráticas que já contavam com iniciativas federais e prerrogativas de atuação do ente central, a expansão das políticas públicas do *Welfare State* foi mais fácil e rápida.

Em contraponto, a expansão de programas sociais nos federalismos descentralizados e competitivos foi mais lenta e difícil, devido à falta de estímulos aos entes subnacionais para promoverem o aumento dos gastos sociais de forma independente, preocupados muitas vezes com o referido fenômeno dos *free riders*.

Ademais, o governo central dessas federações democráticas descentralizadas não dispunha de competência para implantar políticas públicas em nível nacional, sem a anuência dos entes subnacionais.

Inclusive, em muitos países houve necessidade de alterar a legislação, a fim de readequar a competência do ente central, do modo a lhe atribuir o papel de formulador de políticas públicas em nível nacional.

Nos países em que a ampliação das competências do ente central não foi bem recebida, a dificuldade foi contornada por meio da transferência de recursos federais vinculados a programas sociais, os *grants*.

Com a crise financeira da década de 1970, o modelo do *Welfare State* começa a se desmantelado da mesma forma, qual seja, de modo rápido e fácil para os federalismos mais centralizados, e de forma lenta e gradual nos federalismos democráticos fortemente descentralizados e competitivos.

Do exposto, nota-se que a relação entre federalismo e políticas públicas está intrinsecamente correlacionada com o nível de descentralização adotado pelo país e com o histórico específico das políticas públicas vigentes em determinada área social.

A descentralização possui diversas formas e graus, que podem ser consolidados em três modalidades¹³⁴:

a) transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais;

b) transferência para outras esferas de governo das responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal;

c) deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não-governamental.

A primeira modalidade de descentralização amplia o raio de ação governamental, a segunda concentra as decisões no nível federal e a terceira reduz as atividades do governo.

A combinação de autoritarismo com centralização em contraposição à ideia de descentralização e democracia vigorou por um longo período.

Alexis de Tocqueville e Stuart Mill defenderam que a descentralização promovia uma aproximação do governo com a população. Mill argumentava que as instituições locais são mais eficientes do que as federais na prestação dos serviços públicos, o que era a opinião geral do pós-guerra.

A aproximação dos governos locais com os cidadãos permitiria conhecer melhor as necessidades da localidade e os tornava mais suscetíveis ao controle social. Na mesma esteira, os economistas defendiam que o nível local alocava melhor os recursos públicos e que os cidadãos “votam com os pés”, mudando-se para os municípios com melhores serviços públicos.

No final do século XX, o diagnóstico brasileiro sobre a descentralização era bem diferente, conforme retratado por Oliveira¹³⁵:

Esses diagnósticos destoam fortemente daquele apresentado por Victor Nunes Leal (1986), que afirmava que a descentralização fortalecia as elites locais, promovendo a patronagem e dotando os "caciques" de grandes poderes, dado que estes passam a deter maiores e constantes recursos financeiros, através dos repasses governamentais e arrecadações de tributos municipais (IPTU, ISS), e políticos, já que tem autonomia na utilização dos recursos financeiros e contam com baixíssima fiscalização sobre as formas de aplicação dos mesmos, além da detenção de poder sobre a nomeação para cargos públicos (OLIVEIRA, 2007).

¹³⁴ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, 24, jun. 2005, p. 29-40.

¹³⁵ OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Processo de descentralização de políticas públicas e seu impacto sobre o federalismo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, jul/set. 2011, p. 197-218.

3.1.2 As políticas públicas no federalismo brasileiro

A ideia de descentralização como meio de gerar novos espaços de participação política e maior controle social sobre o governo influenciou a Constituição Federal de 1988 a ponto de inovar com uma Federação composta por três níveis de governo, entre estes os Municípios, que foram alçados ao *status* de ente federado ao lado dos Estados e União.

Segundo Oliveira, a Constituição de 1988 apoiou-se em três pilares¹³⁶:

a) descentralização política, com a elevação dos municípios ao status de entes federados, autônomos; (b) descentralização administrativa, com o repasse de responsabilidades sobre a prestação de serviços sociais para os governos locais; e (c) descentralização fiscal, com o repasse de recursos federais e estaduais aos municípios, além da transferência da responsabilidade pela coleta de impostos municipais, como IPTU e ISS.

A Carta Cidadã optou por atribuir aos entes políticos competências concorrentes para as políticas sociais brasileiras, sendo derrotadas as propostas de descentralização fiscal com descentralização de competências.

Desse modo, qualquer ente federativo está autorizado a implantar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento, o que torna propício os efeitos relatados na literatura sobre federalismo: superposição de ações, desigualdades territoriais na provisão de serviços públicos e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais, que normalmente ocorrem na ausência de coordenação nacional das políticas públicas.

Após a Constituição de 1988, na prática pouco foi alterado na estrutura institucional da gestão das políticas sociais herdadas do regime militar, por exemplo, a saúde continuou sendo coordenada nacionalmente e a educação manteve-se na esfera local¹³⁷:

Ocorre que a Constituição Federal de 1988 não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar. Mesmo as medidas de reforma aprovadas e implementadas pelos

¹³⁶ OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Processo de descentralização de políticas públicas e seu impacto sobre o federalismo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, jul/set. 2011. p. 199.

¹³⁷ ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, ano 18, n. 2, 2004, p. 17-26.

sucessivos presidentes - posteriormente à Constituição Federal de 1988 – pouco ou nada alteraram esta estrutura prévia, que é centralizada para as políticas de saúde e desenvolvimento urbano e descentralizada para a política de educação fundamental. No início dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular. A capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte destes arranjos institucionais herdados.

A atuação simultânea de diferentes níveis de governo em áreas comuns aproxima o federalismo brasileiro do modelo cooperativo, mas ainda falta a publicação da lei complementar prevista na Constituição, que estabelecerá a divisão funcional entre as esferas de governo, fixará normas para a cooperação e determinará a quem cabe a formulação e a execução das políticas sociais¹³⁸.

Atribuir a formulação das políticas públicas ao governo federal possui a vantagem de coordenar todo o território nacional, uniformizar um padrão mínimo e promover resultados redistributivos.

Atualmente, uma forma de garantir a adesão dos governos locais à agenda do governo federal tem sido por meio da transferência financeira aos governos subnacionais, condicionada à implantação da política pública formulada pela União.

Nas áreas sociais em que o governo federal historicamente não possui influência sobre as escolhas locais, por exemplo, o ensino fundamental, a estratégia da União tem sido constitucionalizar encargos. Trata-se de aprovar emendas constitucionais para reduzir a margem de escolhas dos governos subnacionais e obrigá-los a adotar o comportamento desejado pelo governo federal. Esta foi a solução dada para elevar os salários dos professores e garantir um mínimo de gastos com ensino fundamental.

A estratégia da constitucionalização de encargos só é possível, porque no Brasil é relativamente mais fácil aprovar emendas à Constituição, bastando maioria de dois terços em duas sessões de cada casa legislativa e sem necessidade de aprovação das casas legislativas estaduais, como ocorre nos Estados Unidos¹³⁹.

O fato é que grande parte dos governos subnacionais não arrecada o suficiente para cumprir com o encargo constitucional dos direitos sociais

¹³⁸ FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *ENAP – Caderno EIAPP – Reflexões para Ibero América: Avaliação de Programas Sociais*. Brasília, 2009, p. 29.

¹³⁹ ARRETICHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, ano 18, n. 2, 2004, p. 24-25.

fundamentais:¹⁴⁰

Vive-se, portanto, um momento crítico na Federação brasileira e um gravíssimo problema de natureza fiscal, que tem comprometido o funcionamento adequado das instituições e serviços estaduais e municipais. O reconhecimento deste cenário é imperativo para qualquer atividade de interpretação e construção jurídicas acerca da matéria. O intérprete não existe fora de uma concreta situação histórica, que molda a sua pré-compreensão da realidade, nem tampouco pode estar alheio aos problemas concretos para os quais deve encontrar solução.

Portanto, diante da competência constitucional comum às três esferas do governo brasileiro em prover direitos sociais fundamentais à população, o controle social dos gastos públicos precisa ser abordado, tanto com foco em um ente político específico, quanto pela comparação entre os três níveis de governo.

A comparação dos gastos públicos entre entes políticos de diferentes esferas de governo somente é possível porque o Brasil padroniza os dados fiscais de todos os entes da Federação e os disponibiliza ao público através das normas de transparência fiscal.

Então, conhecer a transparência fiscal e os dados fiscais franqueados ao público é uma providência que o controle social dos gastos públicos não pode prescindir.

3.2 A transparência fiscal

A transparência fiscal é um princípio jurídico intrínseco ao Estado Democrático de Direito.

A Administração Pública de qualquer país democrático exerce funções de equilíbrio social, político e econômico, relevantes para a sociedade de risco compartilhado, cuja estabilidade social está suscetível a variações provocadas pelas influências econômicas da globalização.

No Estado Democrático de Direito, os gestores do patrimônio público têm o dever de prestar contas de sua administração ao povo, porque a transparência fiscal das contas públicas é *conditio sine quo non* para a construção da democracia

¹⁴⁰ BARROSO, Luís Roberto. A derrota da Federação: o colapso financeiro dos Estados e Municípios. *Revista Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, n. 53, 2000, p. 107-113.

deliberativa e o controle social dos gastos públicos.

Pesa sobremaneira o fato de que o uso dos recursos públicos está diretamente relacionado a questões de dignidade humana, como o amparo aos hipossuficientes e a garantia de um sistema social estável que permita às pessoas liberdades reais para desempenharem suas interações sociais, políticas e econômicas.

Neste contexto, a transparência fiscal é o instrumento disponível à sociedade, para verificar se a Administração Pública está, de fato, tentando alcançar os objetivos fundamentais da República.

Enfim, o exercício informado da cidadania depende do livre acesso público aos dados fiscais, reveladores da conduta ética do Estado.

Quanto, como e de quem foram arrecadados os ingressos públicos? Quais, para quem e por que foram concedidos privilégios fiscais? Quais e quantos direitos sociais fundamentais foram ofertados pelo Estado? Quais finalidades foram consideradas prioritárias na alocação dos recursos públicos? Qual a diferença entre o montante do gasto público aprovado pelo Legislativo e o que foi efetivamente gasto pelo Executivo? Por que parte da destinação de recursos que originalmente deveria estar vinculada a uma finalidade especial foi desvinculada? Os objetivos constitucionais fundamentais estão sendo efetivamente perseguidos pelo Estado?

Essas informações obtidas por meio da transparência fiscal permitem ao cidadão comum participar do orçamento, julgar o desempenho de seus representantes políticos e obter subsídios pragmáticos para a escolha dos próximos governantes.

Portanto, a transparência fiscal é um instrumento a serviço da democracia, da justiça fiscal e da responsabilização legal dos administradores.

Dada à importância de que se reveste a transparência fiscal para a construção de uma sociedade plenamente democrática, a seguir descreve-se o seu desenvolvimento no Estado Moderno e a legislação de regência do Brasil.

3.2.1 A transparência fiscal no Estado moderno

A importância da transparência fiscal para o Estado Moderno já era

reconhecida desde o século XVIII.

Montesquieu¹⁴¹ defendia a transparência fiscal das contas públicas com a seguinte assertiva: “Se não se distribuírem as rendas ao povo, é necessário fazê-lo ver que estas são bem administradas: mostrá-las significa, de alguma forma, permitir ao povo participar delas.”

Torres¹⁴², ao lecionar sobre o princípio da transparência, recorre à filosofia de Kant para demonstrar que a publicidade une o direito e a política:

A transparência, como princípio formal, que permeia os princípios possuidores de conteúdo, sejam os fundamentais, sejam os vinculados à justiça, sejam os ligados à segurança jurídica, exerce também papel legitimador. Orienta a positivação das normas jurídicas segundo as idéias de clareza, abertura, simplicidade e publicidade. Kant incluía a publicidade [...] como um outro princípio transcendental e afirmativo do direito público [...] e o expressava da seguinte forma: ‘todas as máximas que necessitam de publicidade (para não faltarem a sua finalidade) põem-se de acordo com o direito e a política juntos’.

Os princípios da publicidade e da transparência, embora distintos, compartilham a qualidade de princípios jurídicos formais relacionados à comunicação das informações de interesse público, motivo pelo qual ambos atuam no liame entre a política e o direito.

Todavia, cumpre destacar a diferença entre o princípio da publicidade e o da transparência, conforme ensinamentos de Abraham¹⁴³, em matéria de princípios orçamentários:

Esse princípio acaba sendo confundido com o da transparência, a seguir exposto. Entretanto, entendemos que o princípio da publicidade se refere a divulgação do orçamento pelos meios oficiais, para garantir a todos o livre acesso ao seu teor, enquanto o princípio da transparência relaciona-se ao seu conteúdo, para evitar previsões obscuras, despesas camufladas, renúncias fiscais duvidosas, que possam ensejar manobras pelos executores para atender a interesses diversos.

Então, o princípio da publicidade consiste em divulgar a informação ao público, enquanto que o da transparência concentra-se em transmitir a informação com a máxima clareza, levando em conta o aspecto cognitivo daqueles que são os destinatários da informação.

Ser transparente é fazer o destinatário da informação entender o objeto, o

¹⁴¹ MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Tradução de Jean Melville. São Paulo. Ed. Martin Claret, 2004. p. 66.

¹⁴² TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: Valores e princípios constitucionais tributários*. 2 v. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 244.

¹⁴³ ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 277.

significado, a amplitude, as consequências e, inclusive, as motivações que deram ensejo à mensagem, ou seja, ser transparente é fazer-se entender.

A rigor, a transparência no modo de agir é também um atributo das relações de direito privado.

Rocha¹⁴⁴ explica como se desenvolve a transparência nas relações entre particulares:

A transparência não é uma preocupação só do Poder Público. Na esfera privada, onde as pessoas se relacionam como consumidores, prestadores de serviços, vendedores de mercadorias, investidores, etc., também é imprescindível a transparência como meta, para que esses diversos agentes possam se relacionar e estabelecer uma economia de mercado.[...]

No entanto, é nas relações de direito público que a transparência expressa sua dimensão política como instrumento para o controle da justiça fiscal e da responsabilização dos gestores.

A transparência fiscal sempre representou um instrumento essencial para a democracia, mas foi somente no final do século XX que os Estados incrementaram os critérios de transparência fiscal, mediante a criação de novas regras, motivados, ao menos em parte, pela preocupação dos investidores internacionais com a estabilidade fiscal dos países em que investiam.

Os países pioneiros em criar instrumentos modernos de garantia da transparência fiscal foram a Nova Zelândia (*Fiscal Responsibility Act* de 1994), a Austrália (*Charter of Budget Honesty Act* de 1998) e o Reino Unido (*The Code for Fiscal Stability* de 1998).

Neste sentido, esclarece Assoni Filho¹⁴⁵:

Quanto aos três primeiros modelos (neo-zelandês, australiano e britânico), eles vêm em destaque quer pela atualidade dos seus dispositivos, quer pelo seu prestígio no exterior, uma vez que tais diplomas legais serviram de inspiração à disciplina fiscal de diversos países, especialmente aqueles em desenvolvimento.

A Nova Zelândia adotou medidas voltadas para a responsabilização do administrador e a ampliação da participação popular.

A Austrália trabalhou em melhores controles das políticas fiscais através do estabelecimento de metas palpáveis e submetendo as propostas políticas ao escrutínio público.

¹⁴⁴ ROCHA, Sérgio André. *Troca Internacional de Informações para Fins Fiscais*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p.59.

¹⁴⁵ ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência fiscal e democracia*. Porto Alegre : Núria Fabris Ed., 2009, p. 230.

O Reino Unido criou um código de boas práticas fiscais com ênfase na transparência da gestão pública.

Em 1998, o Fundo Monetário Nacional (FMI) lançou o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal¹⁴⁶ como parte de um programa de avaliação da transparência fiscal da comunidade internacional. A finalidade era identificar as práticas de boa governança e os seus efeitos na promoção da estabilidade macroeconômica.

O Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal do FMI estabeleceu quatro princípios básicos para uma boa transparência fiscal dos países, a saber: definição clara de funções e responsabilidades; abertura dos processos orçamentários; acesso público à informação e garantias de integridade.

A partir dessas iniciativas de aprimoramento da transparência fiscal, diversos países da comunidade internacional introduziram normas afins, inclusive o Brasil por meio da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).¹⁴⁷

Iniciada a disseminação da cultura de transparência fiscal, logo foi criado um *ranking* internacional dos países com os orçamentos mais transparentes.

A organização não governamental Internacional Budget Partnership (IBP) em parceria com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) elaboraram em 2006 o Índice de Orçamento Aberto.

A transparência orçamentária, a participação social e a fiscalização do processo de elaboração do orçamento são os três principais pilares avaliados para a formação do Índice de Orçamento Aberto. Além disso, é analisado se os países disponibilizam oito tipos de documentos e se esses documentos são abrangentes.

Em 2012, o Brasil obteve a 12ª posição no *ranking* de orçamento aberto, com um índice de 73 de um total de 100 pontos.

No Índice de Orçamento Aberto de 2015, o Brasil obteve 77 pontos em transparência orçamentária, 80 em fiscalização do orçamento pela legislatura, 85 em fiscalização por auditorias e 71 em participação social, o que lhe garantiu a 6ª posição no ranking entre os 102 países pesquisados.

¹⁴⁶ INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles*. NY, 2000. Disponível em <<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm>>. Acesso em 17 out 2015.

¹⁴⁷ BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

O Brasil também se destacou na avaliação de 2015 por ser um dos quatro países que obtiveram notas satisfatórias em todos os quesitos analisados.

O Relatório Global do Índice de Orçamento Aberto de 2015 pode ser acessado no endereço de internet da Internacional Budget Partnership¹⁴⁸.

O relatório consolida o desempenho de 102 países no Índice de Orçamento Aberto de 2015, desenvolvido pelo IBP em parceria com o INESC (Figura 1).

Figura 1 – O ecossistema de responsabilidade orçamental de 2015

Quantos países têm um resultado suficiente nos três pilares de responsabilidade orçamental? (Transparência, participação e as duas medidas que englobam fiscalização)				
0 em 4	1 em 4	2 em 4	3 em 4	4 em 4
<i>(Número de medidas em que os países tem uma pontuação acima de 60)</i>				
Afganistão	Albânia	Botsuana	Alemanha	África do Sul
Angola	Argentina	Bulgária	Coreia do Sul	Brasil
Arábia Saudita	Bangladesh	Chile	Eslovénia	Estados Unidos
Argélia	Bósnia Herzegovina	Colômbia	Filipinas	Noruega
Azerbaijão	Cazaquistão	Costa Rica	França	
Benim	Chade	El Salvador	Geórgia	
Bolívia	Croácia	Indonésia	Itália	
Burkina Faso	Equador	Malávi	Nova Zelândia	
Camarões	Eslováquia	México	Peru	
Cambodja	Espanha	Mongólia	Portugal	
China	Gana	Polónia	República Checa	
Egipto	Guatemala	Reino Unido	Rússia	
Fiji	Honduras	Roménia	Suécia	
Guiné Equatorial	Hungria	Tajiquistão		
Iémen	Índia	Trindade e Tobago		
Iraque	Macedónia	Ucrânia		
Jordânia	Malásia	Uganda		
Líbano	Mali	Vietname		
Libéria	Namíbia			
Marrocos	Nepal			
Moçambique	Nicarágua			
Myanmar	Níger			
Papua Nova Guiné	Nigéria			
Qatar	Paquistão			
Rep. Dem. do Congo	Quênia			
Ruanda	República Dominicana			
São Tomé e Príncipe	República Quirguiz			
Sudão	Senegal			
Tanzânia	Serra Leoa			
Tunísia	Sérvia			
Zâmbia	Sri Lanka			
Zimbabué	Tailândia			
	Timor Leste			
	Turquia			
	Venezuela			
32 Países	35 Países	18 Países	13 Países	4 Países

Fonte: IBP, 2015.

¹⁴⁸ INTERNACIONAL BUDGET PARTNERSHIP. *The Open Budget Survey*, 2015. Disponível em <<http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>>. Acesso em 17 out 2015.

3.2.2 A transparência fiscal no Brasil

A transparência fiscal é um princípio constitucional a que se submetem todos os entes federativos brasileiros, como princípio jurídico intrínseco ao Estado Democrático de Direito.

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, estabelece, de forma genérica, a necessidade de prestação de contas na esfera federal, ao introduzir o parágrafo único, art. 70, da Constituição Federal de 1988, por meio do qual fica expresso que o referido dever cabe a qualquer pessoa que detenha a posse sobre coisa de responsabilidade pública¹⁴⁹:

Art. 70. [...]

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 98)

Em relação a todos os entes federativos brasileiros, as regras específicas de como as contas dos governos devem ser periodicamente franqueadas ao público estão dispostas na Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 131, de 2009 (Lei da Transparência).

Vieira¹⁵⁰ destaca que os dispositivos acrescentados pela Lei da Transparência à Lei de Responsabilidade Fiscal dizem respeito à disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

A sanção para os entes federativos que não se adequarem aos prazos de publicação é a suspensão do recebimento das transferências voluntárias até a

¹⁴⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art12>. Acesso em: 25 out. 2015.

¹⁵⁰ VIEIRA, Luís Eduardo P. de O. *Transparência e controle da gestão fiscal: a Lei Complementar nº 131/09 e sua regulamentação*. Revista Técnica dos Tribunais de Contas RTTC, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 189-208, set. 2011.

regularização da situação (art. 52, §2º c/c art. 51, § 2º, da LRF).

Outra sanção prevista, segundo Vieira, está direcionada aos gestores responsáveis pelo descumprimento do prazo para publicação, que poderão sofrer uma ação de improbidade administrativa por atentarem contra o princípio da publicidade (art. 11, IV, da Lei nº 8.429, de 1992).

Há também a Lei nº 12.527, de 2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamenta o direito de qualquer pessoa solicitar e receber dos entes federativos as informações por eles produzidas e custodiadas.

No entanto, o objeto da presente dissertação são as informações obtidas por meio da transparência fiscal ativa, isto é, aquelas informações que são divulgadas pelos governos em seus portais da transparência fiscal, independentemente do requerimento individual disciplinado pela Lei nº 12.527, de 2011.

O §3º do art. 165 da Constituição Federal de 1988 determina que o Poder Executivo publique a cada bimestre o Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO.

O art. 48 da LRF¹⁵¹ regulamenta os instrumentos de transparência da gestão fiscal, que devem ser publicados periodicamente pelos entes federativos, entre outros, o RREO:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (grifo nosso)

Os gastos públicos apresentados na dissertação são extraídos dos RREO, disponibilizados nos portais de transparência fiscal de cada ente político (União, Estados e Capitais), especificamente as informações anuais sobre as receitas correntes líquidas realizadas e as despesas públicas liquidadas em funções governamentais relacionadas aos direitos sociais fundamentais.

O critério escolhido visa dar uma aplicação prática à transparência fiscal, por meio de uma modelagem de dados que busca, na proporção entre gastos públicos com funções governamentais essenciais e receitas correntes líquidas, constatar o nível de prioridade dado pelos entes políticos para cada área de atuação

¹⁵¹ BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

governamental diretamente relacionada aos direitos sociais fundamentais.

A receita corrente líquida é escolhida como um dos parâmetros, porque representa o saldo resultante entre os valores recebidos pelos entes políticos deduzidos dos valores repassados a outros entes da Federação em cada exercício financeiro, conforme definido no art. 2º, IV, da LRF, abaixo transcrito.

O Anexo 3 do RREO contém o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, conforme previsto no art. 53, da referida lei complementar¹⁵²:

Art. 2 Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

[...]

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

- I - apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;

Em relação às despesas públicas, o Anexo 2 do RREO contém o Demonstrativo da Execução das Despesas Por Função e Subfunção, previsto na alínea “c”, inciso II, do art. 52, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

- II - demonstrativos da execução das:[...]
- c) despesas, por função e subfunção. [...]

Importante ressaltar que essas informações contábeis estão padronizadas pelo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, conforme esclarece Abraham¹⁵³:

O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP estabelece conceitos básicos, regras para registro dos atos e fatos e estrutura contábil padronizada, de modo a atender a todos os entes da Federação e aos demais usuários da informação contábil, permitindo a geração de base de dados consistente para compilação de estatísticas e finanças públicas. É fundamental que o Plano de Contas possibilite a elaboração padronizada de relatórios e demonstrativos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal,

¹⁵² BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

¹⁵³ Portaria STN nº 751/2009 apud ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 240.

alem das demais demonstrações contábeis. O objetivo a reduzir divergências conceituais e procedimentais, em benefício da transparência da gestão fiscal, da racionalização de custos nos entes da Federação e do controle social. (grifo do autor)

Na verdade, a obrigação de classificar as despesas públicas por funções governamentais já estava prevista na Lei nº 4.320, de 1964¹⁵⁴:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da **despesa por funções do Governo**; (grifo nosso)

A importância da classificação funcional das despesas públicas vinculada ao princípio da transparência fiscal é vital para a democracia deliberativa e o controle social dos gastos públicos, pois, em última análise, espera-se que as prioridades dadas às alocações de recursos públicos sejam compatíveis com as políticas públicas prometidas pelos governantes que venceram as eleições, sob pena do contrário configurar um embuste eleitoral.

Por meio da classificação funcional das despesas públicas é que os cidadãos podem saber o quanto de recursos é destinado para cada área de atuação estatal relacionada aos direitos sociais fundamentais, por exemplo, saúde, educação, habitação, saneamento básico etc.

O controle social dos gastos públicos em direitos sociais fundamentais visa exatamente verificar se estão sendo dadas as devidas prioridades alocativas de recursos a essas funções governamentais.

Sendo assim, importa saber mais sobre a classificação funcional das despesas públicas.

3.3 A classificação funcional das despesas públicas

A classificação funcional das despesas públicas visa responder a seguinte

¹⁵⁴ BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

questão: em que área governamental a despesa será realizada?¹⁵⁵

O procedimento implica na classificação das despesas no orçamento por funções e subfunções governamentais predefinidas.

A classificação funcional padronizada das despesas orçamentárias, obrigatória para os três níveis de governo, está regulamentada na Portaria nº 42, de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), e em suas alterações posteriores.

A técnica consiste em classificar as despesas públicas em dois grupos principais: a função e a subfunção. A função governamental é o maior nível de agregação das áreas de atuação do setor público e está diretamente relacionada à competência institucional do órgão. A subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e vincula-se à finalidade da ação governamental em si.¹⁵⁶

Uma função governamental contém as suas próprias subfunções, mas é permitido utilizar o título de uma subfunção “emprestado” de outra função, desde que necessário para classificar determinados gastos públicos.

Por exemplo, a subfunção “Comunicação Social” está previamente associada à Função 04 – Administração, mas podem ocorrer gastos públicos em comunicação social voltada para divulgar assuntos ligados à área da saúde. Neste caso, a despesa pública será classificada na Função 10 – Saúde e na subfunção “Comunicação Social”, ou seja, apesar desta subfunção estar associada à função “Administração”, não há restrições que impeçam o seu uso sob funções governamentais distintas da originalmente prevista para a subfunção.

São 28 funções governamentais, abaixo elencadas e associadas às suas respectivas subfunções, conforme discriminadas no Anexo da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999, com dados atualizados até a Portaria SOF nº 67, de 20 de julho de 2012.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Id. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edição 2014. Brasília, 2013, p.33.

¹⁵⁶ BRASIL. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/ajuda/AjudaFuncaoSubFuncao.asp>>. Acesso em 19 nov. 2016.

¹⁵⁷ Id. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edição 2014. Brasília, 2013, p. 157-159.

Função 01 – **Legislativa**. Subfunções: “Ação Legislativa” e “Controle Externo”;

Função 02 - **Judiciária**. Subfunções: “Ação Judiciária” e “Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário”;

Função 03 - **Essencial à Justiça**. Subfunções: “Defesa da Ordem Jurídica” e “Representação Judicial e Extrajudicial”;

Função 04 - **Administração**. Subfunções: “Planejamento e Orçamento”, “Administração Geral”, “Administração Financeira”, “Controle Interno”, “Normatização e Fiscalização”, “Tecnologia da Informação”, “Ordenamento Territorial”, “Formação de Recursos Humanos”, “Administração de Receitas”, “Administração de Concessões” e “Comunicação Social”;

Função 05 - **Defesa Nacional**. Subfunções: “Defesa Aérea”, “Defesa Naval” e “Defesa Terrestre”;

Função 06 - **Segurança Pública**. Subfunções: “Policiamento”, “Defesa Civil” e “Informação e Inteligência”;

Função 07 - **Relações Exteriores**. Subfunções: “Relações Diplomáticas” e “Cooperação Internacional”;

Função 08 - **Assistência Social**. Subfunções: “Assistência ao Idoso”, “Assistência ao Portador de Deficiência”, “Assistência à Criança e ao Adolescente” e “Assistência Comunitária”;

Função 09 - **Previdência Social**. Subfunções: “Previdência Básica”, “Previdência do Regime Estatutário”, “Previdência Complementar” e “Previdência Especial”;

Função 10 - **Saúde**. Subfunções: “Atenção Básica”, “Assistência Hospitalar e Ambulatorial”, “Suporte Profilático e Terapêutico”, “Vigilância Sanitária”, “Vigilância Epidemiológica” e “Alimentação e Nutrição”;

Função 11 - **Trabalho**. Subfunções: “Proteção e Benefícios ao Trabalhador”, “Relações de Trabalho”, “Empregabilidade” e “Fomento ao Trabalho”;

Função 12 - **Educação**. Subfunções: “Ensino Fundamental”, “Ensino Médio”, “Ensino Profissional”, “Ensino Superior”, “Educação Infantil”, “Educação de Jovens e Adultos”, “Educação Especial” e “Educação Básica”;

Função 13 - **Cultura**. Subfunções: “Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico” e “Difusão Cultural”;

Função 14 - **Direitos da Cidadania**. Subfunções: “Custódia e Reintegração Social”, “Direitos Individuais, Coletivos e Difusos” e “Assistência aos Povos Indígenas”;

Função 15 - **Urbanismo**. Subfunções: “Infra-Estrutura Urbana”, “Serviços Urbanos” e “Transportes Coletivos Urbanos”;

Função 16 - **Habitação**. Subfunções: “Habitação Rural” e “Habitação Urbana”;

Função 17 - **Saneamento**. Subfunções: “Saneamento Básico Rural” e “Saneamento Básico Urbano”;

Função 18 - **Gestão Ambiental**. Subfunções: “Preservação e Conservação Ambiental”, “Controle Ambiental”, “Recuperação de Áreas Degradadas”, “Recursos Hídricos” e “Meteorologia”;

Função 19 - **Ciência e Tecnologia**. Subfunções: “Desenvolvimento Científico”, “Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia” e “Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico”;

Função 20 - **Agricultura**. Subfunções: “Promoção da Produção Vegetal”, “Promoção da Produção Animal”, “Defesa Sanitária Vegetal”, “Defesa Sanitária Animal”, “Abastecimento”, “Extensão Rural”, “Irrigação”, “Promoção da Produção Agropecuária” e “Defesa Agropecuária”;

Função 21 - **Organização Agrária**. Subfunções: “Reforma Agrária” e “Colonização”;

Função 22 - **Indústria**. Subfunções: “Promoção Industrial”, “Produção Industrial”, “Mineração”, “Propriedade Industrial” e “Normalização e Qualidade”;

Função 23 - **Comércio e Serviços**. Subfunções: “Promoção Comercial”, “Comercialização”, “Comércio Exterior”, “Serviços Financeiros” e “Turismo”;

Função 24 - **Comunicações**. Subfunções: “Comunicações Postais” e “Telecomunicações”;

Função 25 - **Energia**. Subfunções: “Conservação de Energia”, “Energia Elétrica”, “Combustíveis Minerais” e “Biocombustíveis”;

Função 26 - **Transporte**. Subfunções: “Transporte Aéreo”, “Transporte Rodoviário”, “Transporte Ferroviário”, “Transporte Hidroviário” e “Transportes Especiais”;

Função 27 - **Desporto e Lazer**. Subfunções: “Desporto de Rendimento”, “Desporto Comunitário” e “Lazer”;

Função 28 - **Encargos Especiais**. Subfunções: “Refinanciamento da Dívida Interna”, “Refinanciamento da Dívida Externa”, “Serviço da Dívida Interna”, “Serviço da Dívida Externa”, “Outras Transferências”, “Outros Encargos Especiais” e “Transferências para a Educação Básica”.

A Função Encargos Especiais comporta as despesas públicas não associadas a um bem ou serviço gerado no processo produtivo corrente, tais como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins. Essa função irá requerer o uso das suas subfunções típicas.

A classificação das despesas por função e subfunção é utilizada para gerar o Demonstrativo da Execução das Despesas Por Função e Subfunção (Lei Complementar nº 101, de 2000, art. 52, inciso II, a linha "c"), que compõe o Anexo 2 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), disponibilizado no portal de transparência fiscal de cada ente da Federação.

O Demonstrativo da Execução das Despesas Por Função e Subfunção possui periodicidade bimestral e inclui os dados fiscais sobre os valores atualizados das dotações orçamentárias destinadas a cada função governamental, bem como os montantes referentes a cada etapa de realização da despesa no bimestre: empenho, liquidação e pagamento.

A realização das despesas públicas submete-se a um rito próprio.

Primeiro ocorre a dotação da despesa em sede de planejamento orçamentário, em seguida essas despesas previstas no orçamento público são empenhadas pelos governantes por ora da celebração de contratos e de outras avenças. Se for constatado o fornecimento das mercadorias ou a prestação dos serviços contratados pelo governo as despesas são liquidadas, e, depois, pagas no mesmo exercício financeiro ou classificadas em “restos a pagar”. A LRF exige que o RREO apresente o valor total das despesas em cada um desses estágios.

As informações sobre despesas por função da dissertação priorizam as despesas públicas liquidadas, pois estas representam a efetiva contrapartida pela realização das despesas, mormente porque os governantes, por vezes, não utilizam todo o valor dotado em orçamento por conta da meta fiscal.

A fim de assegurar uniformidade na classificação funcional das despesas pelos entes políticos, é obrigatória a adoção de um sistema integrado de administração financeira que atenda um padrão mínimo de qualidade.

Esses sistemas logiciais exigem informações mínimas sobre as despesas,

entre outras, a classificação destas por função e subfunção (Decreto nº 7.185/10, art. 7º, inciso I, alínea “c”).¹⁵⁸

Art. 7º [...] o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações [...]:

I quanto à despesa:

- a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;
- b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto.

Desse modo, todos os entes da Federação elaboram o “Demonstrativo da Execução das Despesas Por Função e Subfunção” sob critérios predeterminados, mediante o uso de um sistema integrado de administração financeira que permita uma classificação uniforme das despesas por função governamental.

Os principais sistemas governamentais são o SIAFI da União, o SIAFEM dos Estados e Municípios, o Sistema Prefeitura Livre e o Sistema E-CIDADE.

Esses sistemas informatizados deverão estar integrados com os Portais de Transparência dos entes federativos, de modo que o “Demonstrativo da Execução das Despesas Por Função e Subfunção” bimestral fique disponível ao público em geral.

No Seminário Nacional do Conselho Federal de Serviço Social – CFESS ocorrido no ano de 2008, Evilásio Salvador¹⁵⁹ já demonstrava a possibilidade de avaliar politicamente o orçamento a partir da classificação funcional das despesas públicas:

Mostro uma classificação orçamentária por função, que é a forma mais agregada de olhar uma determinada execução de política no orçamento público. [...] Ainda, que de forma restrita os dados agregados já permitem algumas pistas no sentido do direcionamento dos recursos públicos. A análise da soma do conjunto das funções orçamentárias do orçamento público brasileiro que efetivam direitos sociais, ambientais, econômicos, civis, observa-se, revela uma evolução de 12% em termos reais, deflacionados pelo IGP-DI, no período de 2004 a 2007. O conjunto do orçamento público brasileiro teve uma evolução de 20%. Esse período é o

¹⁵⁸ BRASIL. *Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010*. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

¹⁵⁹ RAICHELIS, Raquel; SALVADOR, Evilásio. O controle social democrático na Gestão e Orçamento público 20 anos depois. In: SEMINÁRIO NACIONAL CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS, 2008, Brasília. *O controle social e a consolidação do estado democrático de direito*. Brasília: Mais Gráfica, 2011. p. 46.

PPA 2004 a 2007, isso também indica que subiram estas políticas, contudo, elas subiram bem menos do que o conjunto de gastos do orçamento público.

Inclusive, o autor¹⁶⁰ analisa a evolução de gastos públicos em algumas funções governamentais de primeira necessidade social, conseguindo extrair as prioridades políticas dadas a cada uma das funções governamentais comentadas:

[...] Veja que a Assistência Social subiu de forma considerável, a sua alocação de recursos, assim como a Previdência Social. Isso é explicado pelo aumento do salário mínimo e pela expansão do programa bolsa família, transferência de renda com condicionalidades, no caso da assistência social. Quando olho o gasto de saúde, apesar do princípio da universalização, as despesas cresceram somente 3%. Concretamente, os gastos com saúde estão estacionados nos últimos quatro anos. Portanto, não é surpreendente o fato de o IBGE revelar que as famílias gastam mais com saúde que o Estado brasileiro. Há, de fato, aumento de gastos sociais em determinadas funções: assistência social, previdência social e educação. Em algumas funções, não há praticamente execução orçamentária, como é o caso da habitação e do saneamento, que não tem significância estatística.

Percebe-se que é possível fazer uma “leitura política” do orçamento público, a partir da análise da proporção dos gastos públicos alocados em cada função governamental e, assim, verificar se a ideologia política escolhida nas eleições está sendo posta em prática pelos governantes eleitos, conforme as expectativas da maioria dos eleitores ativos.

Assim, quando os cidadãos elegem um governo que promete a construção de um Estado Social, espera-se que as funções governamentais promovedoras dos direitos sociais fundamentais sejam incrementadas, por exemplo, as funções com assistência social e saúde.

Se for o caso do governo escolhido ser adepto do Estado mínimo, o natural é que os gastos públicos na função “Segurança Pública” sejam priorizados.

Outrossim, se a proposta do governo eleito for um Estado liberal igualitário, a decorrência lógica seria observar prioridades alocativas de recursos públicos nas funções que possibilitam a ampliação das liberdades substanciais, por exemplo, a educação.

Enfim, reitera-se que apesar da Constituição Federal de 1988 determinar limites mínimos para alocação de recursos públicos em algumas áreas governamentais, por exemplo, saúde e educação, a fim de garantir a salvaguarda

¹⁶⁰ RAICHELIS, Raquel; SALVADOR, Evilásio. O controle social democrático na Gestão e Orçamento público 20 anos depois. In: SEMINÁRIO NACIONAL CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS, 2008, Brasília. *O controle social e a consolidação do estado democrático de direito*. Brasília: Mais Gráfica, 2011. p. 46-47.

dos valores fundamentais da Constituição, na prática é a ideologia política do governo eleito que irá definir quais são as funções governamentais consideradas prioritárias.

Por isso, os cidadãos precisam exercer o controle social sobre a alocação orçamentária das despesas públicas, para avaliar se a opção política escolhida pelas urnas está de fato sendo adotada pelo governo eleito, ou constatar que as promessas eleitorais eram falaciosas, podendo até mesmo, através da democracia deliberativa, pleitear que os rumos da atuação dos governantes sejam corrigidos, de modo a refletir as verdadeiras expectativas da maioria da população que os elegeu.

Contudo, é possível reconhecer *a priori* que a expectativa da maioria da população brasileira é garantir uma maior eficácia aos direitos sociais fundamentais, tendo em vista os alarmantes índices de desigualdade social com grave comprometimento para a paz social.

Ao lado do grande número de brasileiros vivendo abaixo do nível de dignidade do mínimo existencial, verifica-se que, em geral, a classe média assume publicamente a bandeira política por serviços públicos de melhor qualidade.

Até mesmo porque a penúria das classes sociais de baixo poder aquisitivo afeta a sociedade como um todo, na medida em que reduz a disponibilidade de mão de obra saudável e qualificada, aumenta o índice de violência nas ruas e eleva o nível de corrupção.

Ressalta-se que a fragilidade inerente à pobreza facilita a corrupção, que é a raiz de todos os problemas financeiros da sociedade brasileira.

Sendo assim, é irrefutável que o controle social dos gastos públicos deve concentrar esforços no sentido de priorizar as funções governamentais diretamente relacionadas aos direitos sociais fundamentais.

Por essas razões, a dissertação seleciona oito funções governamentais, abaixo discriminadas, para a elaboração de indicadores de gastos públicos com direitos sociais fundamentais, em virtude de essas funções estarem diretamente relacionadas às proteções sociais garantidoras de um mínimo de liberdades reais para a população:

- a) Função 08 - Assistência Social;
- b) Função 09 - Previdência Social;
- c) Função 10 - Saúde;
- d) Função 12 - Educação;

- e) Função 14 - Direitos da Cidadania;
- f) Função 16 - Habitação;
- g) Função 17 - Saneamento;
- h) Função 18 - Gestão Ambiental.

O número de habitantes de cada ente da Federação (União, Estados e Capitais) é obtido das estatísticas¹⁶¹ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), encaminhadas anualmente ao Tribunal de Contas da União (TCU) com a finalidade de subsidiar as transferências obrigatórias entre entes federativos.

Os indicadores dos gastos públicos estão modelados de duas formas:

A primeira diz respeito à comparação anual dos entes políticos entre si, mediante dados fiscais reduzidos a valores *per capita*.

Esta distinção entre os gastos totais e os gastos *per capita* é essencial para uma adequada comparação dos entes da Federação, já que o tamanho da população é diretamente proporcional à escassez de recursos.

Em contraponto, os valores *per capita* representam uma unidade de medida niveladora, porque permite uma comparação ajustada ao tamanho da população e aceitável pela maioria dos cidadãos.

Não se propõe sofisticar os indicadores *per capita* com variáveis de faixas etárias ou outros parâmetros, porque comprometeria o pretendido atributo da simplicidade, além do que, não existem indicadores sociais perfeitos, conforme bem lembrado por Ibrahim¹⁶²:

Alguns instrumentos econométricos são necessários para a real adoção da justiça social; **uma forma de aproximação do debate filosófico para a realidade das ruas**, criando instrumentos de medição das desigualdades. **Ainda que imperfeitos, como sempre serão**, conjugados coletivamente, podem suprir suas lacunas recíprocas e propiciar, mais realisticamente, ações concretas em prol dos hipossuficientes. (grifo nosso)

A segunda modelagem de dados é o indicador de gastos públicos denominado de retributo, que representa a proporção anual entre gastos públicos liquidados em cada uma das funções relacionadas aos direitos sociais fundamentais e a respectiva receita corrente líquida do ente político.

¹⁶¹ IBGE. *População residente enviada ao Tribunal de Contas da União - 2001-2015*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/serie_2001_2015_tcu.shtm> Acesso em 28 mai. 2016.

¹⁶² IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A previdência social no Estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói, RJ: Impetus, 2011. p. 68.

O nome do indicador “retributo” procura passar uma imagem ao senso comum, no sentido de retorno da tributação na forma de serviços públicos essenciais, com o fito de subsidiar o debate político sobre os gastos públicos. Trata-se de responder ao cidadão comum as seguintes indagações feitas reiteradamente em praças públicas:

- Por que a carga tributária é tão alta e os serviços públicos deficitários?
- Afinal, onde os governantes estão gastando os nossos tributos?

A ideia de uma imagem como parte do significado da expressão foi abordada no *Tractatus Lógico-Philosophicus* (1921), de Wittgenstein, e possui a seguinte acepção descrita por Sen¹⁶³:

Começo agora pela primeira daquelas questões – a da comunicação e da compreensão interpessoais, que são centrais no âmbito da argumentação pública. A nossa linguagem reflecte uma variedade de interesses e preocupações que servem de esteio para as nossas apreciações éticas. [...] Essa compreensão putativa [da teoria do significado como imagem] vê na frase uma representação de um estado de coisas, sendo dele como que uma sua imagem, de modo tal, que a proposição e o que nela vai descrito, num certo sentido, terão a mesma forma lógica.

A finalidade de dar ao indicador retributo um nome, por si só, carregado de uma imagem de justiça fiscal é atrair o interesse do cidadão comum pelas finanças públicas, ao aproveitar o seu interesse intuitivo e legítimo de saber qual é a proporção dos recursos arrecadados da sociedade gasta com direitos sociais fundamentais.

Esse interesse pessoal do cidadão comum por gastos públicos concretos que lhe são favoráveis é que pode lhe trazer a racionalidade política e vir a aproximá-lo da gestão pública, conforme se depreende do excerto da obra de Quintana¹⁶⁴, abaixo reproduzido, no capítulo em que discorre sobre a democracia realista:

Quanto ao comportamento do eleitor médio da sociedade de massa, convém fazer referência ao chamado “paradoxo schumpeteriano”. O eleitor age de forma irracional, inconstante, é mal informado dos assuntos públicos e **se interessa só por aqueles assuntos que o afetam diretamente**, em tal situação, não atua motivado pelo bem comum, mas pelo interesse próprio. Assim, o traço distintivo do cidadão comum seria a [...] sua competência cognitiva sendo proporcional à distância que mantém com os assuntos que considera e opina; quanto maior a distância, maior a ignorância - lei decrescente da racionalidade. (grifo nosso)

Por essas razões, a fim de estimular o debate democrático sobre o orçamento

¹⁶³ SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 178-179.

¹⁶⁴ QUINTANA, Fernando. *Ética e política: da antiguidade clássica à contemporaneidade*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 202-203.

público, a dissertação apresenta a seguir uma modelagem de dados fiscais baseada na classificação funcional das despesas públicas relacionadas aos direitos sociais fundamentais.

3.4 Indicadores para o controle social dos gastos públicos em direitos sociais fundamentais

Os dados fiscais utilizados para a modelagem dos indicadores referem-se às receitas correntes líquidas da União, Estados e Capitais realizadas e aos gastos públicos liquidados em funções governamentais relacionadas aos direitos sociais fundamentais. Os dados referem-se aos exercícios financeiros dos anos de 2011 a 2015.

A análise dos dados fiscais de um ente político leva em consideração a progressão no tempo.

Quando aumenta a proporção entre os gastos públicos em uma função e a receita corrente líquida, significa que o ente político está aumentando a prioridade alocativa dada àquela função, ainda que os recursos destinados estejam aquém das reais necessidades do setor.

Se a proporção entre gastos públicos liquidados e receitas líquidas realizadas diminui ao longo do tempo, significa que, por qualquer razão, estão sendo diminuídas as prioridades dadas à função sob foco.

Já a comparação entre os entes políticos visa fornecer pontos de referência para o controle social dos gastos públicos.

3.4.1 Receita Corrente Líquida *per capita*

O valor bruto da receita corrente líquida pode passar uma falsa aparência de abundância de recursos para algumas Unidades da Federação, quando, de fato, os recursos podem ser insuficientes se considerado o tamanho da população.

Uma economia de escala pode beneficiar os custos das Unidades da

Federação com grande população, mas não se pode olvidar que soluções locais de entes políticos com menor número de habitantes possam ser tão ou mais eficientes.

Observa-se na Figura 2 que os Estados com menor população possuem as maiores receitas correntes líquidas *per capita*, a exemplo do Acre, Amapá e Roraima. Essa constatação permite concluir que esses Estados da Região Norte não são tão desprovidos de recursos financeiros, quando comparados aos demais, pois dispõem de cerca de cinco mil reais anuais por habitante.

Em uma faixa intermediária estão os Estados e a União com receitas correntes líquidas em torno de três mil reais por pessoa. Os Estados menos favorecidos financeiramente não alcançam dois mil reais anuais por pessoa.

Do lado das Capitais (Figura 2), o Distrito Federal com mais de 6 mil reais anuais é a Unidade da Federação com maior receita corrente líquida *per capita*.

Em seguida vem Vitória, São Paulo, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Curitiba e Belo Horizonte com receita corrente líquida anual acima de três mil reais por pessoa.

Por último, as Capitais da Região Nordeste contam com menos de dois mil reais *per capita* anuais.

Da análise feita pela média das receitas correntes líquidas *per capita* por níveis de governo (Figura 3), percebe-se que a União possui os maiores valores, depois a média dos Estados e, em último lugar, as Capitais detêm a menor receita corrente líquida *per capita*, em média.

Nota-se também que a União obteve um decréscimo da receita corrente líquida *per capita* no ano de 2014, mas que o mesmo fenômeno econômico não foi constatado na média dos Estados e Capitais.

Quando a média das receitas correntes líquidas é feita por regiões do Brasil (Figura 3), fica constatado que a Região Nordeste é a que menos dispõe de recursos públicos, em média com menos de dois mil reais anuais por pessoa, enquanto que a Região Centro-Oeste dispõe da maior quantia, com mais de três mil reais anuais *per capita*, alavancada pelo Distrito Federal.

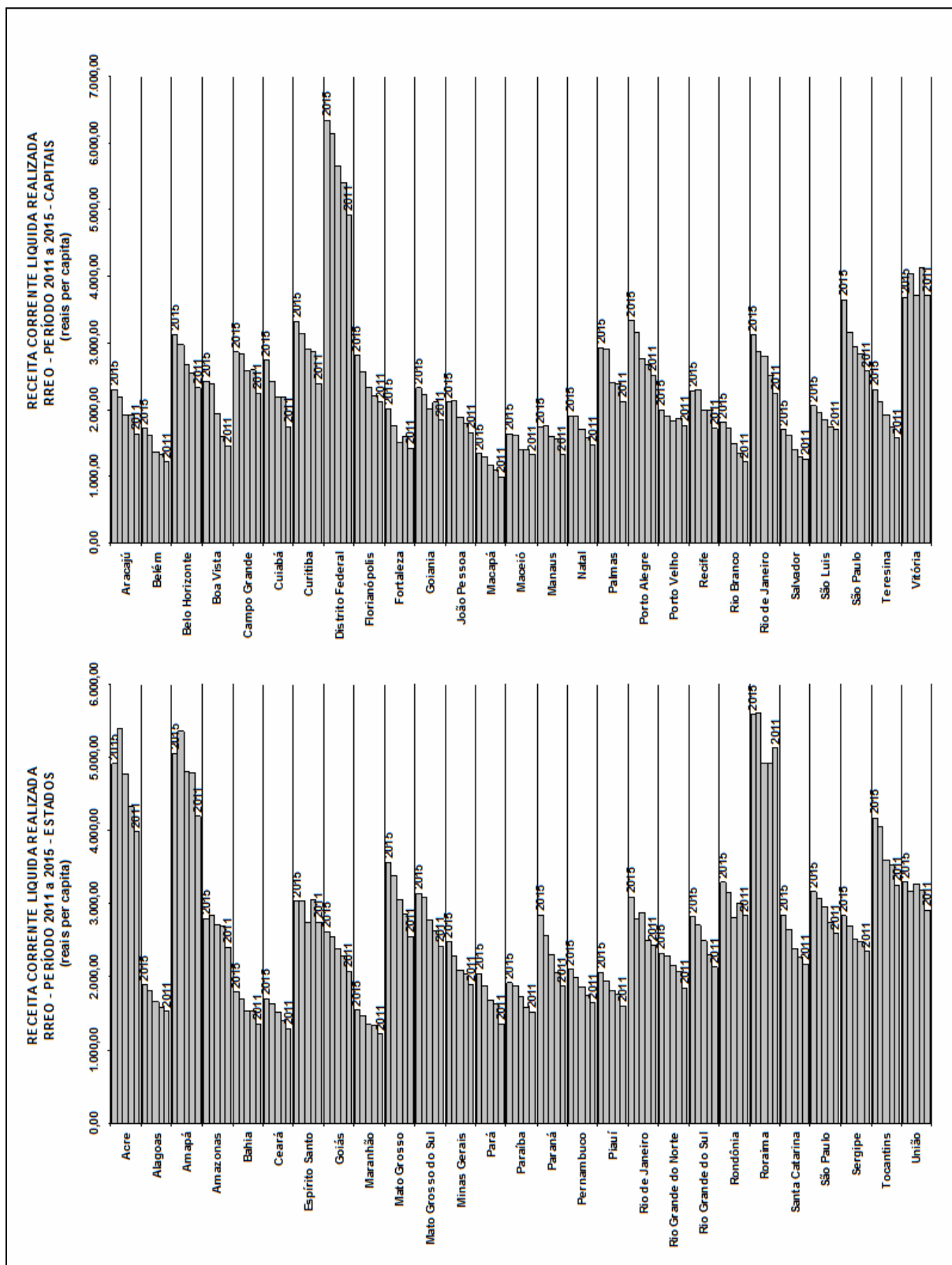
A União e a Região Sudeste estão com as receitas correntes líquidas anuais *per capita* em patamares próximos, porém inferiores ao da Região Centro-Oeste.

Em seguida, as Regiões Sul e Norte possuem receitas correntes líquidas *per capita* em médias equivalentes, devido às receitas correntes líquidas dos Estados do Acre, Amapá e Roraima.

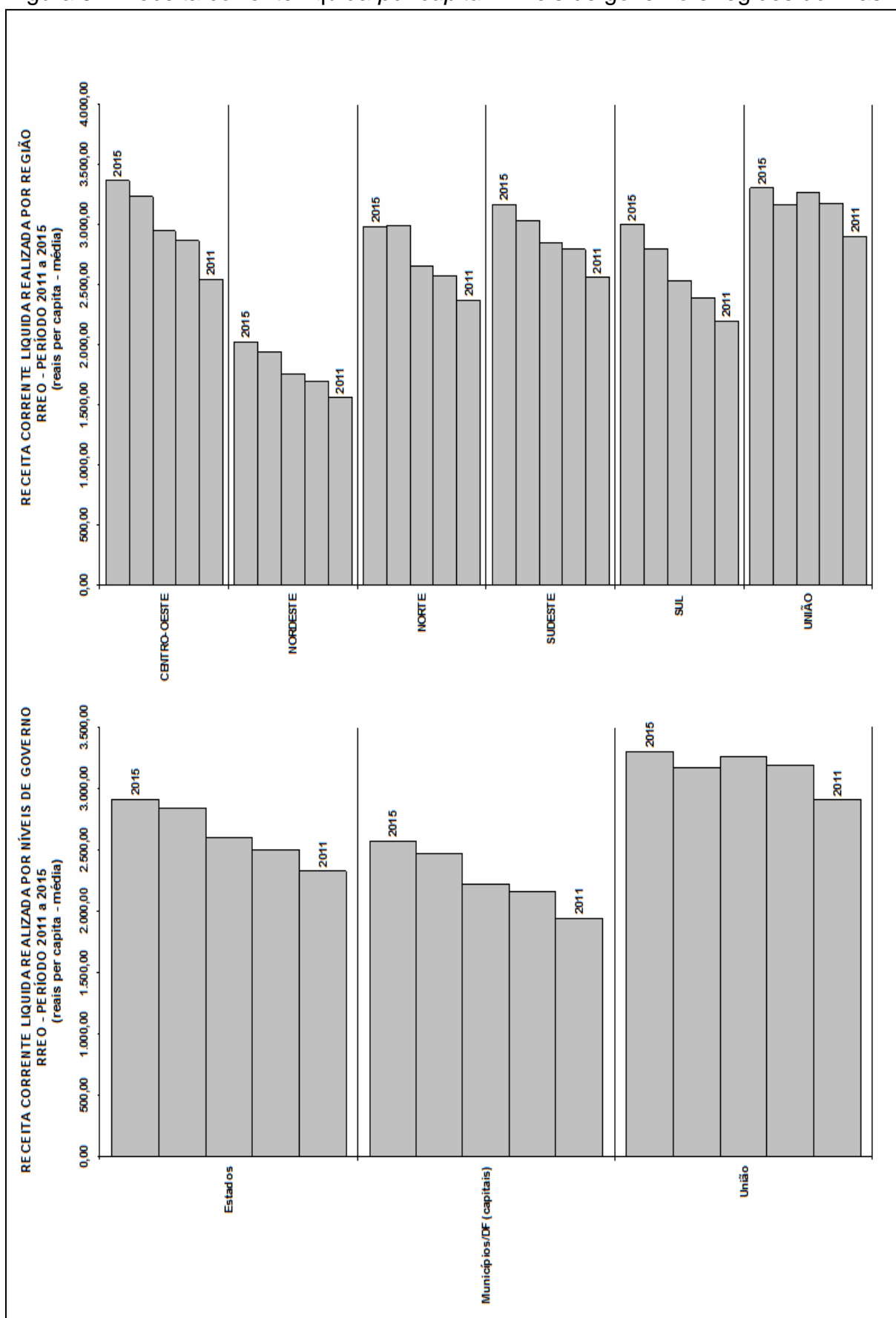
Conclui-se que, em termos de redução das desigualdades regionais, a Região

Nordeste é a que mais necessitada do auxílio da Federação, por dispor de menos recursos em proporção ao tamanho de sua população.

Figura 2 - Receita corrente líquida *per capita* - União, Estados e Capitais



Fonte: O autor, 2016.

Figura 3 – Receita corrente líquida *per capita* - níveis de governo e regiões do Brasil

Fonte: O autor, 2016.

3.4.2 Gastos públicos *per capita* e o retributo por funções governamentais

3.4.2.1 Assistência social

Assistência social, saúde e previdência social são as três funções governamentais que compõem a seguridade social (art. 194, da Constituição Federal de 1988).

A estrutura da área governamental dedicada à assistência social no Brasil é historicamente preenchida por políticas públicas fragmentadas e descontinuadas, promovidas por agências governamentais politicamente desarticuladas entre si e por instituições filantrópicas.¹⁶⁵

Trata-se da herança de um setor governamental desprestigiado pelo governo militar, cuja estrutura desorganizada se perpetuou após a vigência da Constituição Federal de 1988, apesar dos mandamentos constitucionais de universalização e descentralização da assistência social.

A coordenação das políticas públicas em assistência social a nível nacional inicia-se a partir da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS).¹⁶⁶

Entretanto, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) somente foi instituído em junho de 2005, por meio de Norma Operacional Básica do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O teor do SUAS consiste em estabelecer divisão de competências e co-responsabilidades entre os três níveis de governo, bem como critérios para a transferências dos recursos federais.

¹⁶⁵ FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *ENAP – Caderno EIAPP – Reflexões para IberoAmérica: Avaliação de Programas Sociais*. Brasília, 2009, p. 25-42.

¹⁶⁶ BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 25 nov. 2015.

O SUAS foi formulado na IV Conferência Nacional de Assistência Social ocorrida em dezembro de 2003, tendo por modelo o Sistema Único de Saúde (SUS)

Os recursos destinados à assistência social são repassados por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), cuja maior parte, cerca de 90%, é consumida pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é uma prestação social pecuniária paga a pessoas que não têm meios de prover a própria subsistência, nem parentes que possam ajudá-los.

O SUAS¹⁶⁷ não se limita a transferir recursos federais aos entes subnacionais, pois também inclui a transferência de técnicas da gestão das unidades para a esfera local, mediante coordenação da União:

A NOB/SUAS (2005) estabelece os novos mecanismos e formas de transferência de recursos federais que visam consolidar o repasse regular e automático fundo a fundo, com o objetivo de apoiar técnica e financeiramente os municípios, os estados e o Distrito Federal nas despesas com os serviços sócio-assistenciais de proteção social básica especial. Essa nova sistemática, além de menos burocrática, torna o Governo Federal mais eficiente no alcance desse objetivo, fortalece os conselhos de assistência social e todas as instâncias de controle social, possibilitando maior eficácia na aplicação dos recursos públicos.

Não obstante os esforços normativos em coordenar a descentralização dos recursos destinados à assistência social, verifica-se que a União lidera os gastos públicos *per capita* com assistência social, representando mais do que o dobro dos maiores gastos *per capita* de Estados e Capitais (Figura 4).

A causa está no Programa Bolsa Família, que é pago diretamente pela transferência de renda da União às famílias cadastradas, sem passar pelos fundos públicos dos entes subnacionais, ou seja, o Bolsa Família não foi incluído no SUAS.

Há de se reconhecer que o Programa Bolsa Família traz algum poder gerencial aos Municípios, uma vez que eles cadastram as famílias e fiscalizam os requisitos, inclusive recebendo repasses de recursos federais para custear a gestão descentralizada desses serviços.

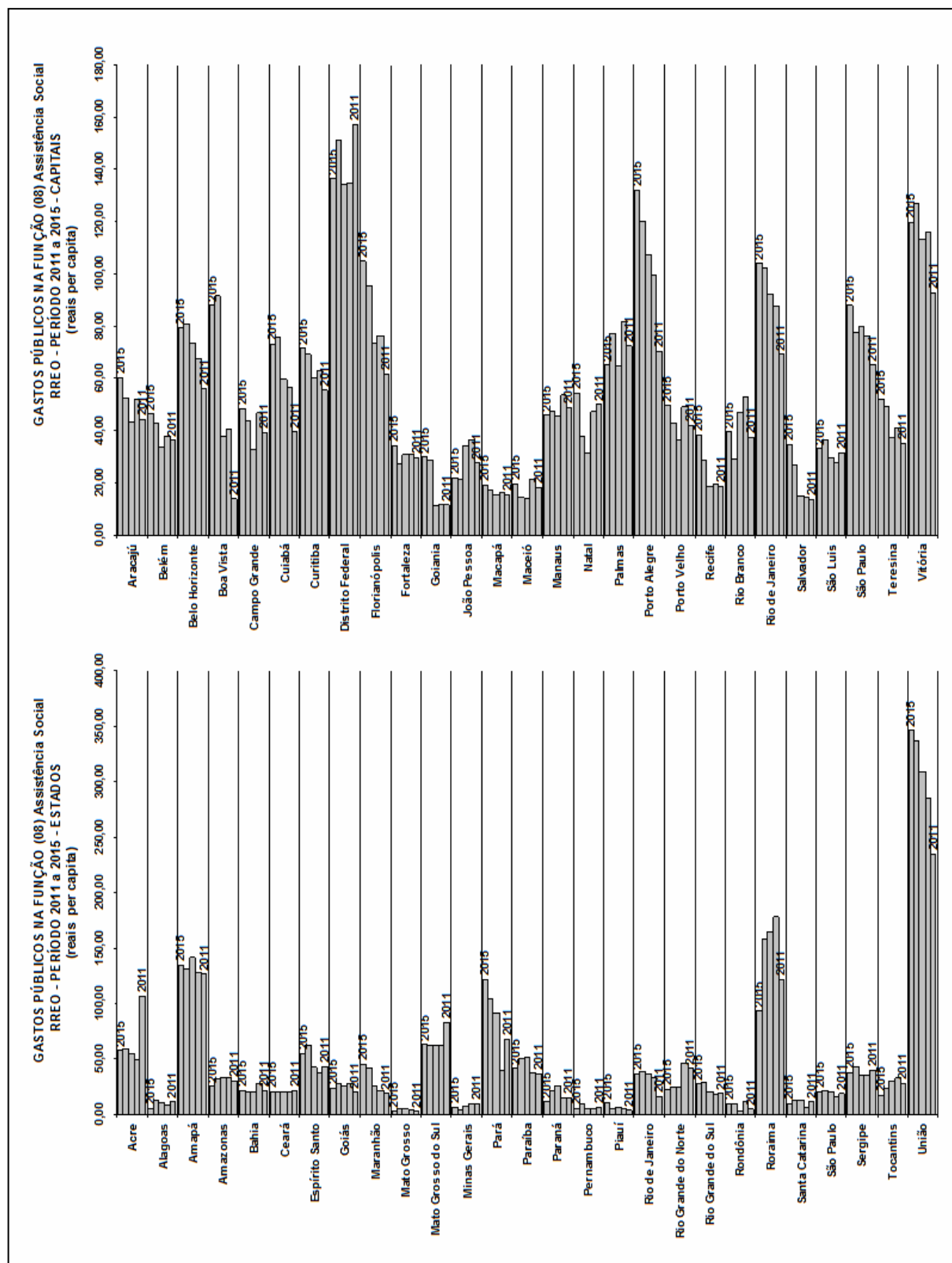
Mas, por outro lado, deixar de transitar os pagamentos do maior programa de assistência social do Brasil pelos fundos públicos do SUAS representa um desprestígio ao Sistema.

Contudo, a União mantém o Programa Bolsa Família priorizado, conforme se depreende ao observar que a função assistência social praticamente não sofre

¹⁶⁷ PEREIRA, Jordeana Davi et al. O financiamento da assistência social no contexto do SUAS: os desafios permanecem. *Qualitas Revista Eletrônica*, v. 8, n° 1, Campina Grande: 2009. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/415>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

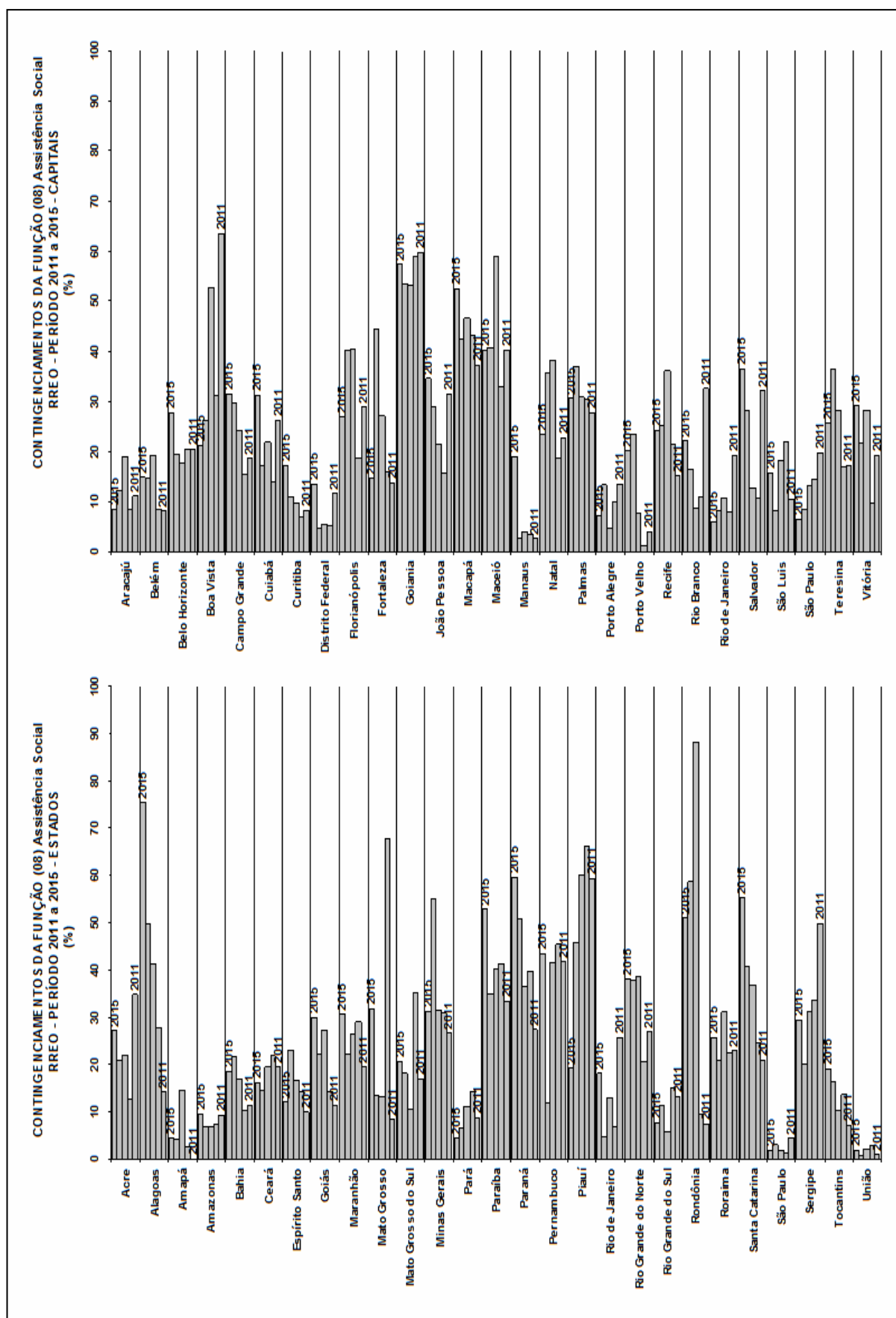
contingenciamentos no orçamento federal (Figura 5), enquanto que os entes subnacionais contingenciam a assistência social em percentuais significativos.

Figura 4 – Gastos públicos *per capita* da função Assistência Social - União, Estados e Capitais



Fonte: O autor, 2016.

Figura 5 – Contingenciamentos Assistência Social - União, Estados e Capitais



Fonte: O autor, 2016.

O retributo da função governamental Assistência Social demonstra que a União gasta nesta função mais de 10% da receita corrente líquida, seguida do Estado do Pará, com cerca de 6%, e Roraima com 4% (Figura 6).

Os Estados que menos gastam com assistência social em proporção às suas respectivas receitas correntes líquidas são Mato Grosso, Piauí e Rondônia, que não alcançam 1%.

Em relação às Capitais, os percentuais de comprometimento da receita corrente líquida com gastos na função assistência social não ultrapassam os 4%.

Destacam-se as cidades de Boa Vista, Goiânia, Recife e Salvador, que nos anos de 2014 e 2015 aumentaram significativamente as proporções de gastos com assistência social.

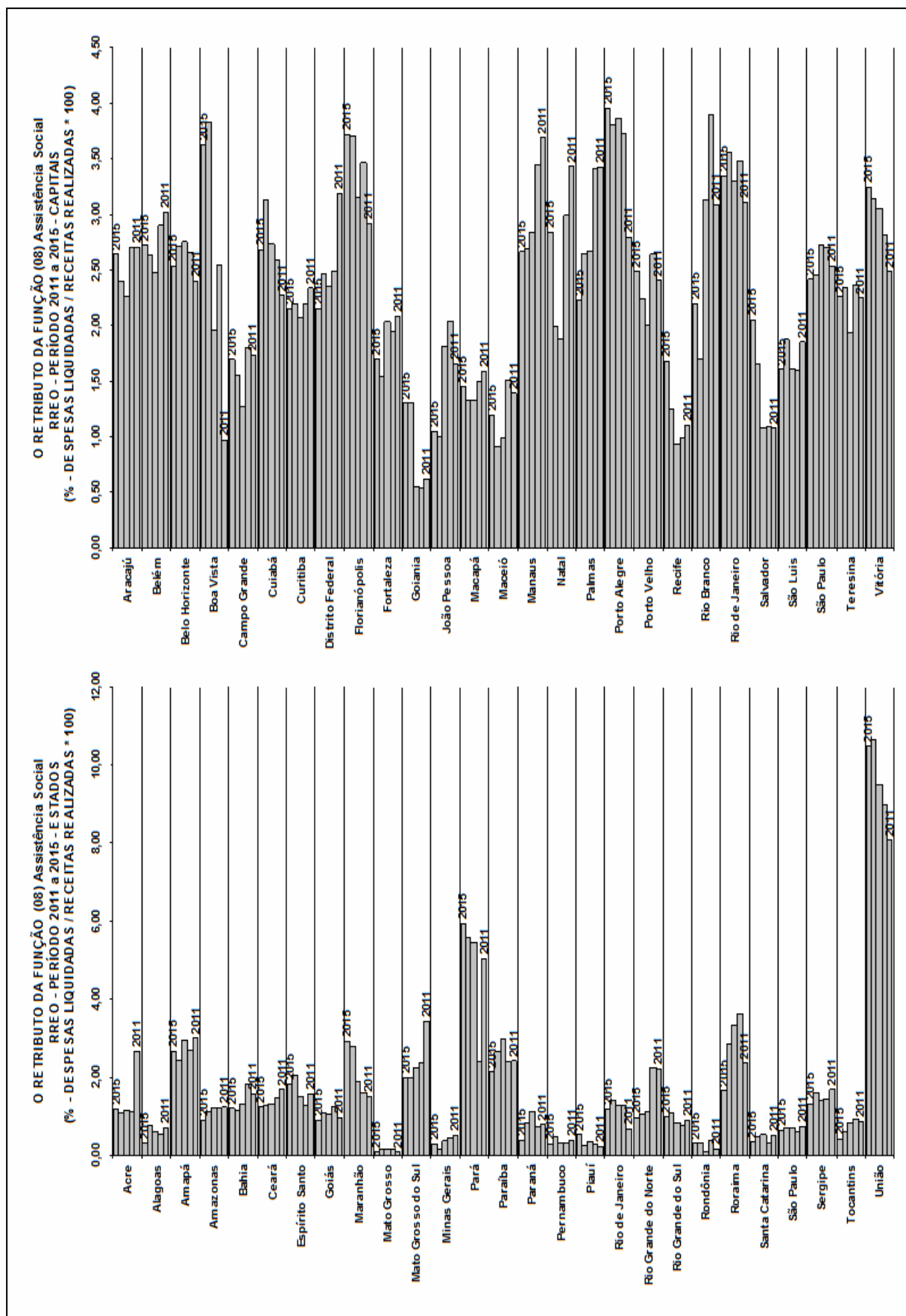
Em sentido oposto encontram-se Distrito Federal, Fortaleza, João Pessoa, Manaus, Palmas e Rio Branco, com tendência de redução na proporção dos gastos nessa função.

A Figura 7 apresenta a média do retributo da assistência social, referente aos entes políticos distribuídos por níveis de governo e regiões do Brasil.

A distribuição por níveis de governo revela que a União é o ente político que mais compromete suas receitas líquidas com assistência social, devido ao Programa Bolsa Família. Em segundo lugar estão as Capitais e, por último, os Estados.

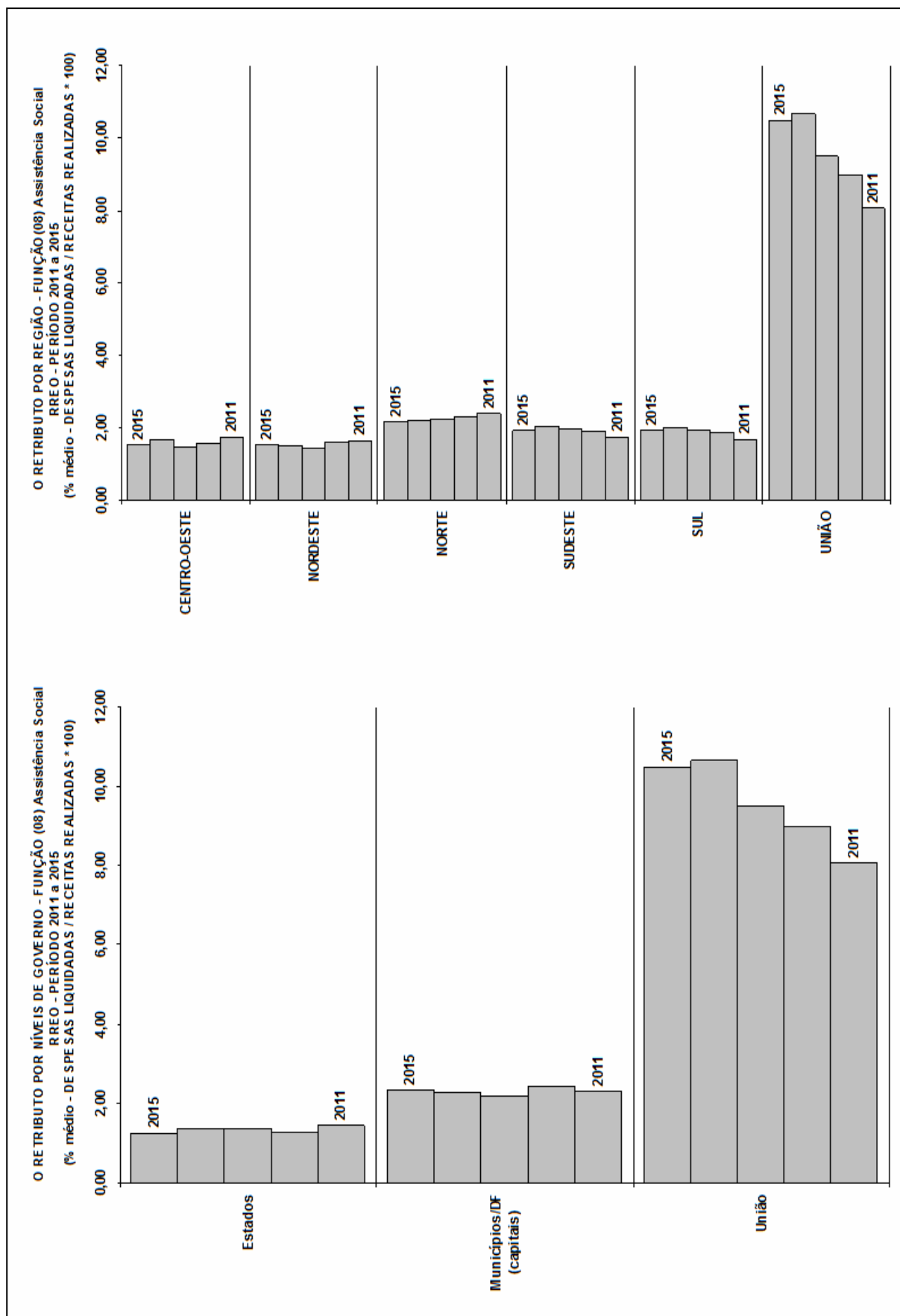
A distribuição por regiões indica que todos os entes políticos subnacionais deram prioridades semelhantes à função assistência social, um pouco maior na Região Norte, mais, ainda assim, não chegam a um terço da prioridade dada pela União a esta função governamental, em razão do Programa Bolsa Família.

Figura 6 – O retributo da Função Assistência Social - União, Estados e Capitais



Fonte: O autor, 2016.

Figura 7 – O retributo da Assistência Social - níveis de governo e regiões do Brasil



Fonte: O autor, 2016.

3.4.2.2 Previdência social

A previdência social é uma das três funções governamentais que compõem a seguridade social (art. 194, da Constituição Federal de 1988).

Essa função governamental é a que causa maior polêmica no debate público, em razão do elevado volume de gastos e por estes crescerem com o envelhecimento da população.

A corrente ideológica liberal, em geral, defende a existência de um déficit crescente nas contas da previdência, por considerar somente as contribuições previdenciárias patronais e dos trabalhadores como receitas do setor. Trata-se do sistema previdenciário contributivo (ver seção 1.1.2).

Os adeptos de um sistema de repartição para a previdência, alinhados à ideologia do Estado Social, defendem que os gastos públicos com previdência social significam uma despesa pública como outra qualquer, ou melhor, como uma das despesas públicas que garantem eficácia aos direitos sociais fundamentais, e, por conseguinte, devem ser financiadas com os recursos do Tesouro.

De fato, o art. 201, da Constituição Federal de 1988, determina que a “previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de **caráter contributivo** e de filiação obrigatória.”¹⁶⁸ (grifo nosso)

No entanto, o art. 195, da Constituição Federal de 1988, especifica as fontes de financiamento para a seguridade social como um todo, composta pela saúde, previdência e assistência social.

Entre as fontes de financiamento da seguridade social, o art. 195 dispõe em seu inciso I: a contribuição social do empregador sobre a folha de salários (contribuições previdenciárias patronais), sobre a receita ou o faturamento (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, Programa de Integração Social – PIS e contribuições patronais decorrentes do programa fiscal de desoneração da folha de pagamento) e sobre o lucro (Contribuição Social sobre o

¹⁶⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

Lucro Líquido – CSLL).

No inciso II, do art. 195, da Constituição Federal de 1988, consta a contribuição previdenciária do trabalhador, no inciso III, a receita de loterias e, no inciso IV, o importador.

A crítica ao déficit da previdência é que este não considera as fontes de financiamento da seguridade social em conjunto: saúde, previdência e assistência social, ou seja, deixa de incluir nos cálculos as contribuições sociais federais (COFIN, PIS, CSLL etc), além das previdenciárias propriamente ditas.

Segundo Salvador¹⁶⁹, as contas da seguridade social como um todo são superavitárias pelo menos até o ano de 2008:

Ao fazer esse levantamento para o INESC, vi que, mesmo com o fim da CPMF, ainda sobram recursos na seguridade social. Após pagar todas as suas despesas, depois do que será arrecadado, ainda sobram 5 bilhões de reais. Em 2009, deverão ser desviados para o orçamento fiscal 40 bilhões de reais na forma da DRU. O que torna uma verdadeira falácia o déficit da seguridade social. Um levantamento de 2000 a 2007 esses valores não estão deflacionados; se eu deflacionar, será muito mais do que isso; a DRU desvinculou de recursos que eram da seguridade social 250 bilhões de reais [...]

O autor sustenta que não é o orçamento fiscal que está cobrindo o déficit da previdência social, mas ao contrário, são os recursos destinados à seguridade social que estão sendo transferidos para o orçamento fiscal.

O primeiro argumento a sustentar a sua tese diz respeito à desvinculação de receitas da União (DRU), que retira parte dos recursos com destinação específica para a seguridade social, a fim de ser aplicado em outras funções governamentais.

O segundo argumento de Salvador refere-se a um problema de classificação funcional das despesas públicas, que aumenta indevidamente as contas da seguridade social. Em suas palavras¹⁷⁰:

Ainda existem despesas da seguridade social que são executadas como tal e são, na realidade, despesas do orçamento fiscal. Vou citar alguns exemplos, o gasto com a saúde das forças armadas, está lá como gasto da seguridade social, o auxílio odontológico dos militares é considerado gasto de saúde, apesar de não respeitar os critérios da universalidade, a aposentadoria especial das vítimas do Césio em GO está lá, paga com recursos da seguridade social e também outras aposentadorias específicas. [...] Assim ocorre também com os gastos com assistência social: auxílio creche de servidor, pago como se fosse gasto com assistência social. Portanto, o orçamento da seguridade social está inflado com outras

¹⁶⁹ RAICHELIS, Raquel; SALVADOR, Evilásio. O controle social democrático na Gestão e Orçamento público 20 anos depois. In: SEMINÁRIO NACIONAL CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS, 2008, Brasília. *O controle social e a consolidação do estado democrático de direito*. Brasília: Mais Gráfica, 2011. p. 49.

¹⁷⁰ Ibid. p. 50.

despesas que não são dele, na realidade teriam que ser transferidos muito mais recursos para arcar com essas despesas, que são do orçamento fiscal.

De toda sorte, independentemente da procedência dos recursos financeiros, os gastos públicos da União na função previdência social está muito acima dos demais entes políticos, conforme se constata da Figura 8, sendo este fato previsível. tendo em vista a administração federal do Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

Observa-se que os Estados, de modo geral, são os entes políticos que, depois da União, possuem os maiores gastos com previdência social nos anos de 2011 a 2015, em valores relativos ao tamanho da população. Destoam da média os Estados do Amapá e de Roraima, que não realizaram gastos significativos em previdência social.

Do lado das cidades Capitais, destaca-se o Distrito Federal, que no ano de 2005 liquidou gastos com previdência social em montantes fora da sua normalidade. O fato precisa ser examinado *in loco*, pois pode ter havido mudanças em critérios de classificação funcional desta despesa pública, por parte da Capital nacional.

De resto, percebe-se o comportamento esperado para as grandes Capitais, por exemplo, Rio de Janeiro e São Paulo, de incorrerem em maiores gastos *per capita* com previdência social, decorrentes de uma maior máquina estatal.

A Figura 9 apresenta os percentuais de contingenciamento dos valores dotados em orçamento público na função previdência social pelas Capitais, Estados e União.

Revela-se atípico o contingenciamento de até 90% das despesas públicas com previdência social dos Estados do Amapá, Roraima e Tocantins, quando comparados aos demais Estados. Estes comportamentos destoantes dos outros Estados, demonstrados pelos indicadores de gastos públicos, devem ser objeto de controle social mais detalhado.

O retributo da previdência social (Figuras 10 e 11) evidencia o motivo financeiro pelo qual o atual governo federal considera indispensável a reforma da previdência social: O equivalente a 80% da receita corrente líquida da União do ano de 2015 foi gasto com despesas públicas na função previdência social.

Mesmo sem comparar com um padrão mundial de percentual de receitas correntes líquidas gastas com previdência social, o de 80% da União não parece razoável, pois significa que restaram 20% do total auferido com receitas correntes líquidas, para serem gastos nas outras vinte e sete funções governamentais, entre

as quais, as outras sete funções governamentais estipuladas na presente dissertação como garantidoras dos direitos sociais fundamentais.

A União concentra os gastos públicos dessa área governamental em razão do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) sob sua administração, enquanto que os entes políticos subnacionais são responsáveis pelo pagamento da previdência social de seus próprios servidores.

A literatura especializada sugere que a aposentadoria rural é uma das principais causas para o aumento dos gastos públicos do RGPS.

Os trabalhadores da atividade rural que preencheram os requisitos da Lei de Benefícios¹⁷¹ antes de sua entrada em vigor têm o direito de receber aposentadoria rural sem que tenham contribuído para a previdência social.

Os requisitos são a idade de sessenta anos para homens, cinquenta e cinco para as mulheres e a comprovação de um período mínimo de 180 meses dedicados à atividade rural, em regime de economia familiar.

O trabalho rural no regime de economia familiar significa que o direito à aposentadoria rural sem contribuição previdenciária estende-se a todos os membros da família que atenderam aos requisitos legais.

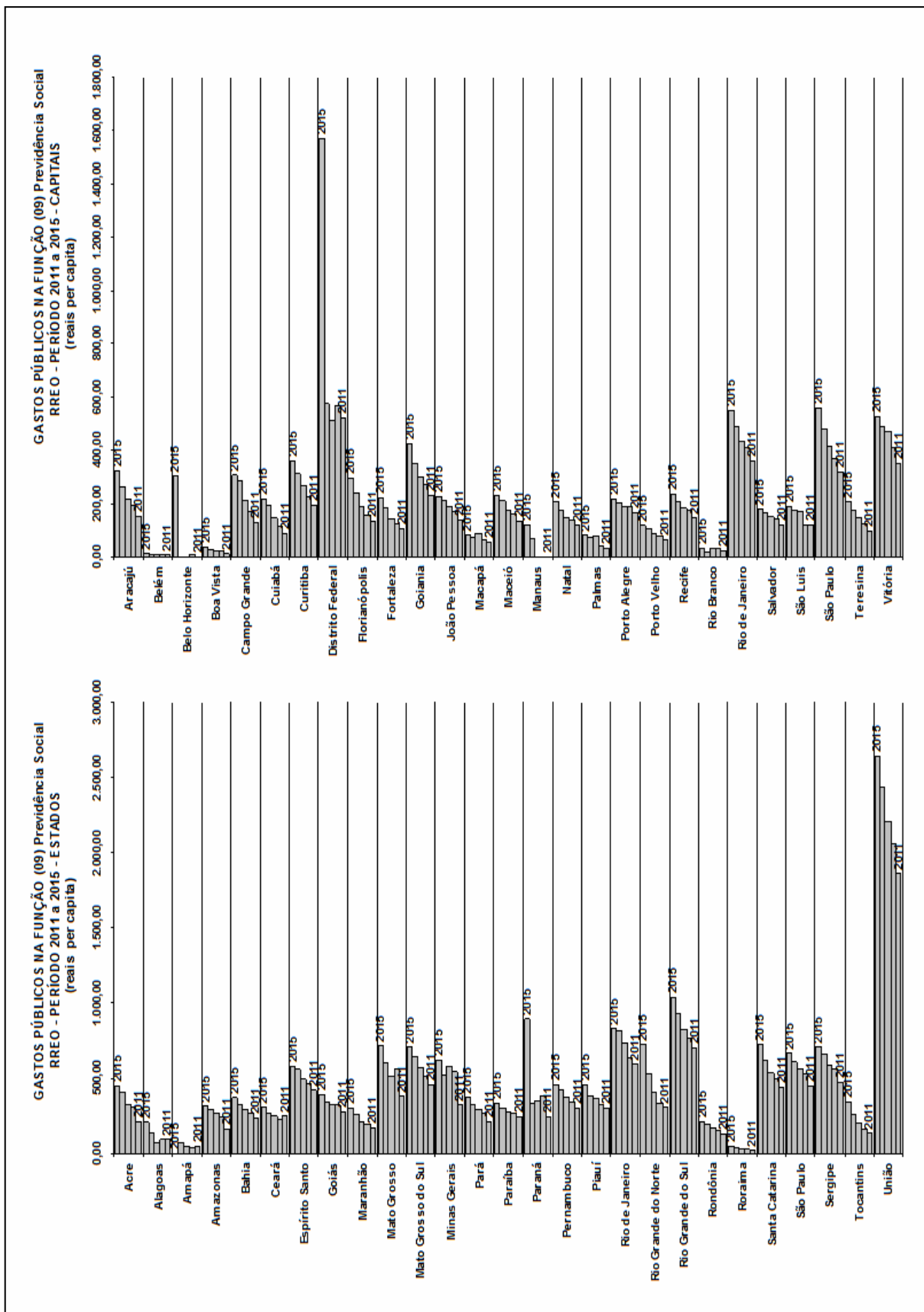
A comprovação legal exigida resume-se em início de prova documental corroborada por prova testemunhal. A Lei de Benefícios exemplifica documentos cabíveis como início de prova, por exemplo, contrato individual de trabalho, declaração de sindicato de trabalhadores rurais ou de colônias de pescadores, bem como qualquer outro documento do qual conste a qualidade de trabalhador rural.

Inclusive a jurisprudência tende a entender que a dificuldade de obtenção de documentos em trabalhos informais do meio rural permite maior abrangência na admissão de provas, ou seja, mesmo uma prova documental pouco consistente (início de prova) é suficiente, se corroborada por prova testemunhal.

Como consequência da política pública adotada, milhões de brasileiros quiseram aposentadoria rural na década de 1990 sem terem realizado qualquer contribuição financeira, o que provocou uma sobrecarga no orçamento público em uma função governamental que, por natureza, já era problemática.

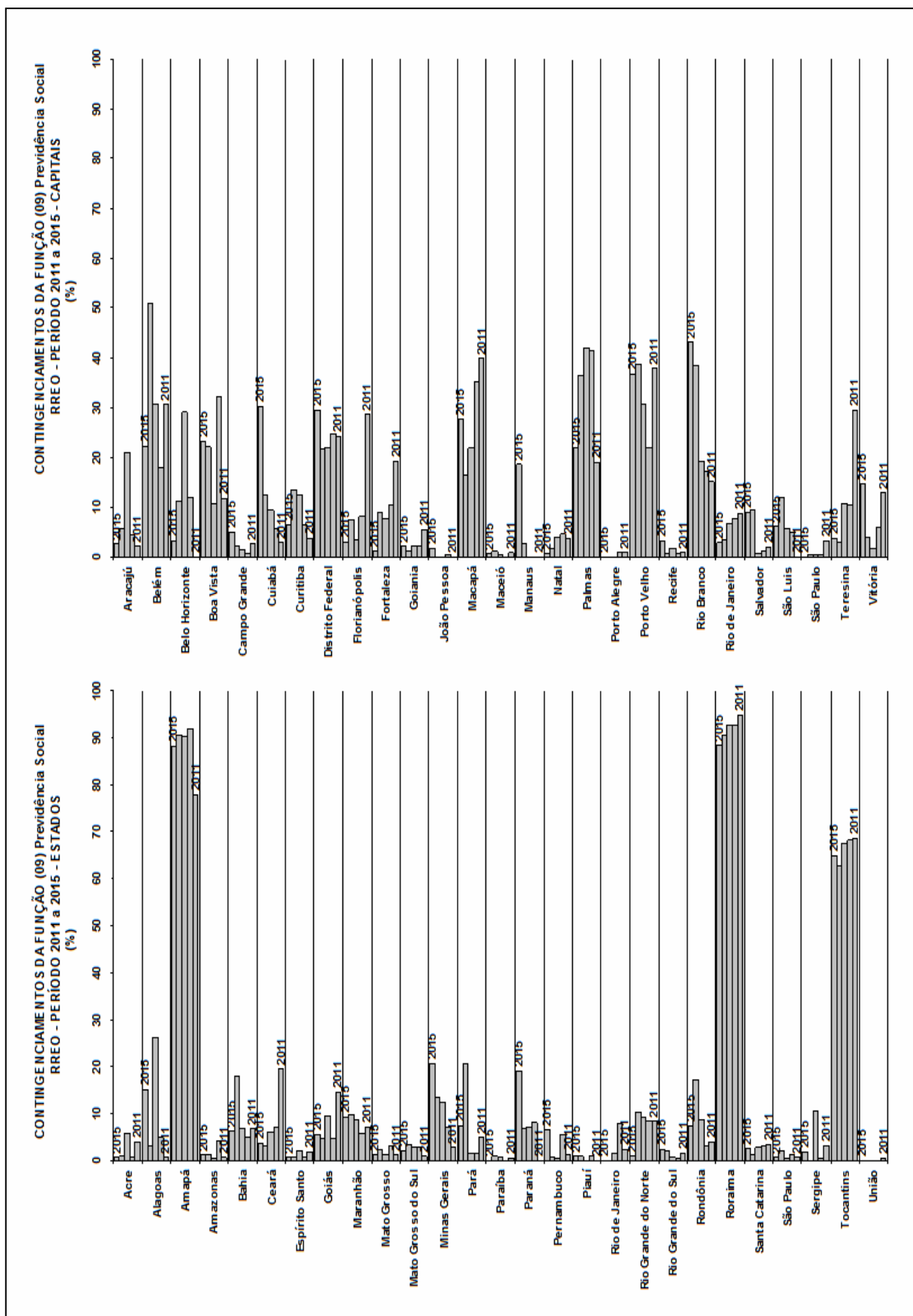
¹⁷¹ BRASIL. *Lei nº. 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 23 out. 2016.

Figura 8 – Gastos públicos *per capita* da função Previdência Social – União, Estados e Capitais



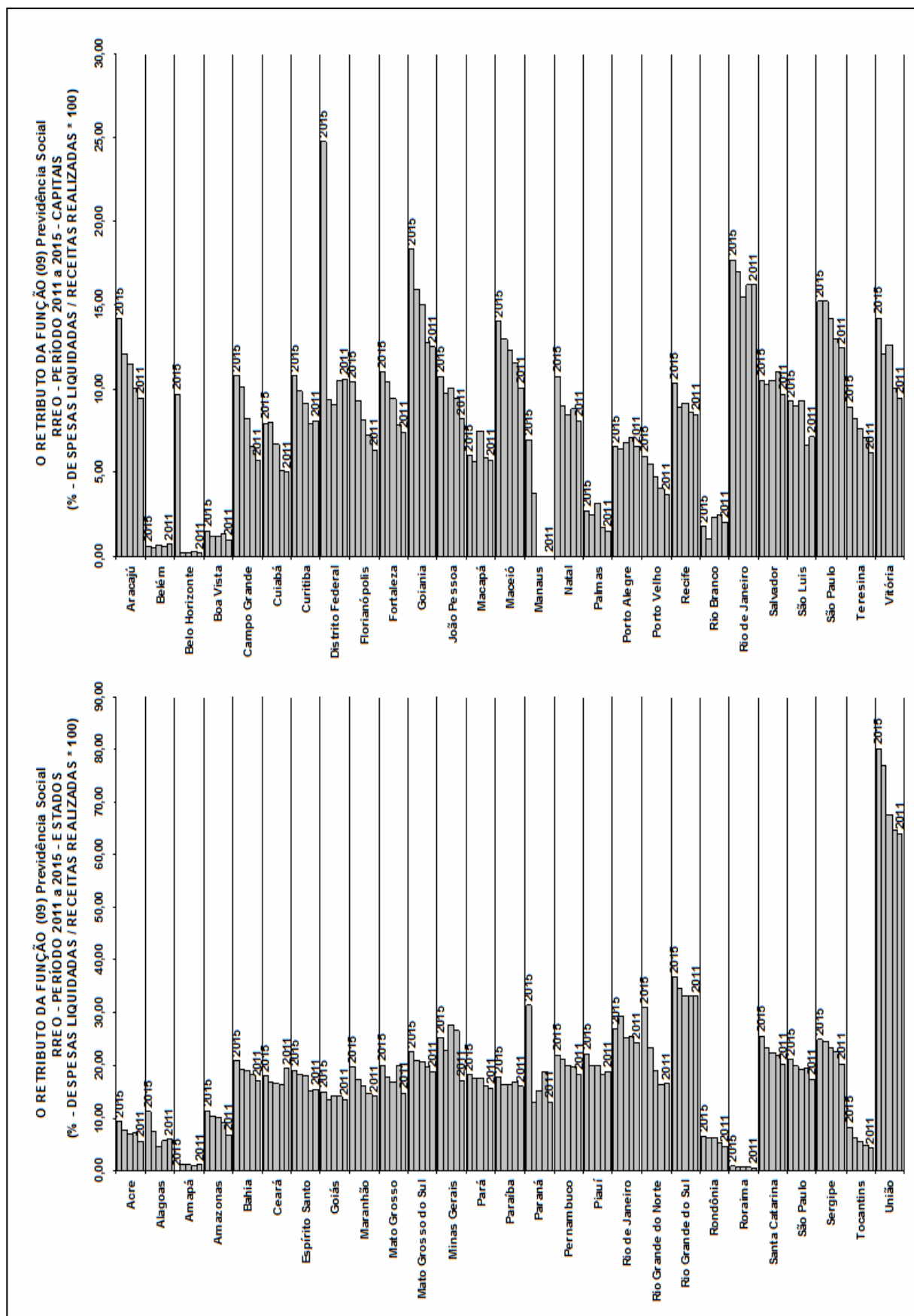
Fonte: O autor, 2016.

Figura 9 – Contingenciamentos Previdência Social - União, Estados e Capitais



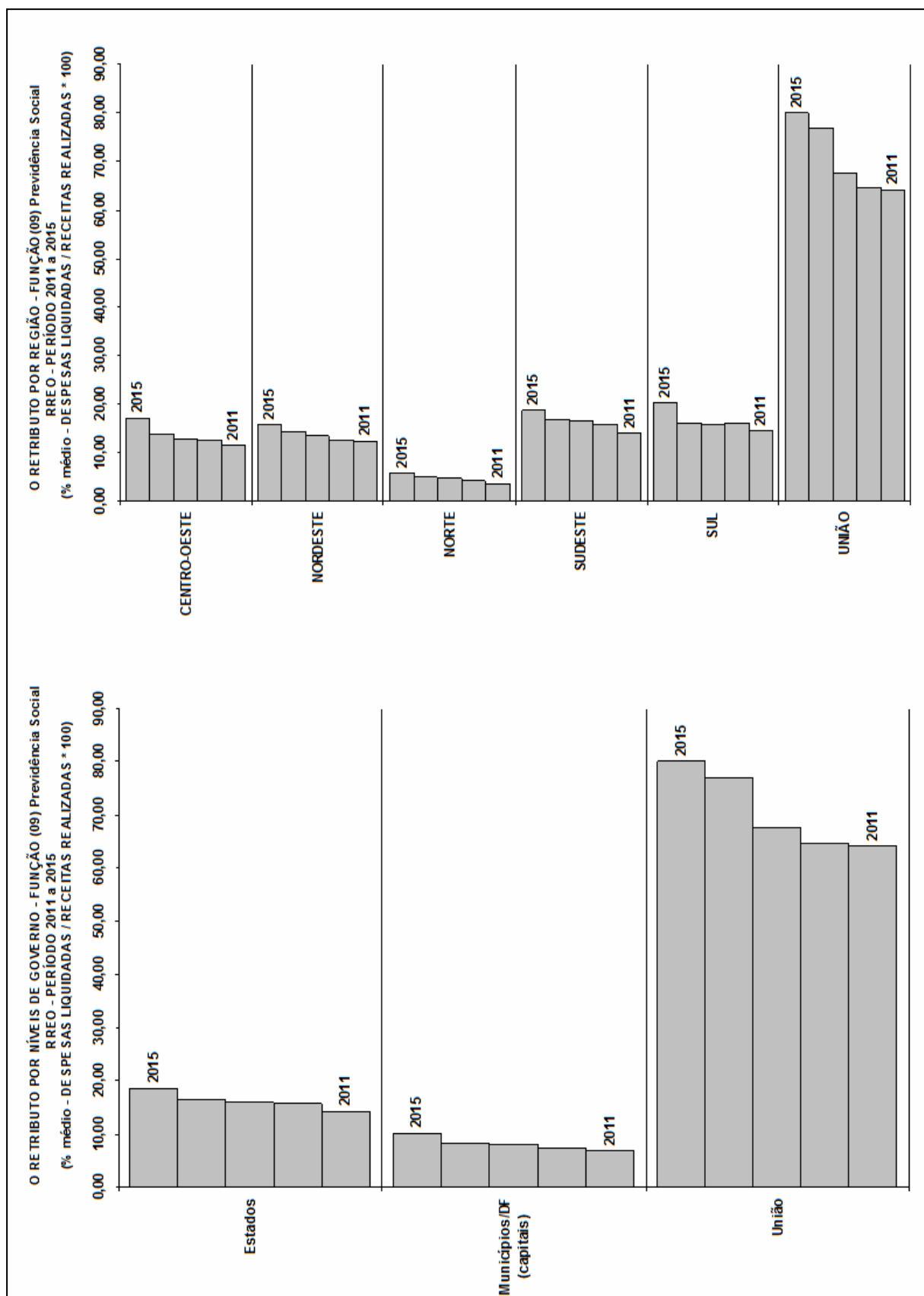
Fonte: O autor, 2016.

Figura 10 – O retributo da função Previdência Social - União, Estados e Capitais



Fonte: O autor, 2016.

Figura 11 – O retributo da função Previdência Social - níveis de governo e regiões do Brasil



Fonte: O autor, 2016.

3.4.2.3 Saúde

O sistema de saúde brasileiro remonta à década de 1930, mas somente na década de 1970 o sistema recebe um incremento significativo.

A partir da Constituição Federal de 1988, a saúde é universalizada na qualidade de direito fundamental de todas as pessoas, assegurado pelo Estado.

Logo o Sistema Único de Saúde (SUS) é criado, com a finalidade de coordenar, nos três níveis de governo, a disponibilização gratuita à população de consultas médicas, exames, internações, vacinação e vigilância sanitária. Hoje, cerca de 70% da população do Brasil depende exclusivamente do SUS.¹⁷²

A universalização do sistema de saúde no Brasil baseia-se principalmente na descentralização da implantação e da gestão, sob a coordenação do SUS, aos moldes de um federalismo de cooperação.¹⁷³

Semelhante ao que ocorreu em países nos quais o contexto federativo é prévio à universalização da política – como o Canadá, por exemplo - a atuação federal baseou-se na conquista da adesão dos governos subnacionais às diretrizes do governo central, por meio da oferta de recursos, constituindo um sistema de custeio compartilhado da política, algo que Banting (2005) denominou de *shared cost federalism*.

Antes do advento do SUS, a política de saúde brasileira era centralizada no governo federal e gerenciada pelo Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS). O acesso à saúde era reservado aos trabalhadores formais contribuintes da previdência social, consubstanciando-se um tipo de seguro-saúde do trabalhador. Esse modelo centralizado na esfera federal possibilitou uma rápida coordenação da descentralização do sistema, com o ente central definindo prioridades, repasses e regras sobre a prestação dos serviços de saúde, a fim de que estes fossem executados diretamente pelos entes subnacionais.

¹⁷² MARQUES, Eduardo. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp, 2015, p. 223-247.

¹⁷³ FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *ENAP – Caderno EIAPP – Reflexões para IberoAmérica: Avaliação de Programas Sociais*. Brasília, 2009, p. 25-42.

As definições gerais do serviço público de saúde foram constitucionalizadas e, depois, detalhadas nas Leis nº 8.080 e nº 8.142, ambas de 1990.

Em sequência, as Normas Operacionais Básicas (NOB) editadas pelo Ministério da Saúde constroem os critérios de funcionamento do SUS, especialmente ao longo da década de 1990.

As NOB proporcionaram uma alta adesão dos Municípios, devido à oferta de recursos federais e a certeza do repasse desses recursos pela União, bem como em virtude do crédito político favorável aos Municípios, no sentido de estar disponibilizando diretamente à população um direito social fundamental.

Hoje, quase a totalidade dos Municípios adere ao SUS e exerce a atenção básica da saúde em seu território, com construção de estrutura física própria e compra de equipamentos com recursos do orçamento municipal.

Desse modo, a política pública do SUS na função saúde provoca um fortalecimento dos Municípios no âmbito da Federação, dificultando a recentralização do sistema, devido à institucionalização dos serviços de saúde no nível subnacional.¹⁷⁴

Esse processo cria o que Pierson (1995) denominou de *pre-empted policy space* – situação que ocorre quando a esfera de governo começa a atuar em uma área de política pública e esta inicia seu processo de institucionalização, de maneira que se torna difícil para o governo central retomar esta competência, dificultando novos processos de mudança unilateralmente determinados.

Importante citar que existem no funcionamento do Sistema Único de Saúde brasileiro comissões que reúnem os gestores dos três níveis de governo, para debaterem as decisões sobre política nacional de saúde. Trata-se das Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite (CIT e CIB), que tomam as decisões políticas com base em recomendações feitas em fóruns de coordenação horizontal, quais sejam: o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS) e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS).

Esses fóruns intergovernamentais de debates políticos são evidências dos meios pelos quais as políticas públicas podem modificar o arranjo do federalismo, além de prestigiar o exercício da democracia por meio da síntese política feita sob argumentação pública, a despeito do risco de incorrerem na “armadilha da decisão

¹⁷⁴ FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *ENAP – Caderno EIAPP – Reflexões para IberoAmérica: Avaliação de Programas Sociais*. Brasília, 2009, p. 15.

conjunta” (ver seção 3.1.1).

A comparação dos gastos públicos *per capita* da União, Estados e Capitais na função Saúde (Figura 12) busca identificar os entes políticos que mais priorizaram essa função nos anos de 2011 a 2015

Os Estados do Acre, Roraima e Tocantins foram os que mais liquidaram despesas públicas na função Saúde, em proporção ao tamanho de suas populações.

Não se pode perder de vista que a boa qualidade do gasto e a ausência de desvios de recursos públicos são condições para se obter um efetivo efeito sobre a melhora da eficácia dos direitos sociais fundamentais.

Do lado das Capitais, sobressaíram-se de forma negativa as cidades de Macapá e Rio Branco, com os menores gastos *per capita* na função Saúde. O Distrito Federal mantém uma situação atípica no ano de 2015, na comparação com os dados dos anos anteriores.

De modo geral, pode-se constatar que todos os entes políticos estudados, em maior ou menor grau, estão aumentando os gastos públicos com saúde.

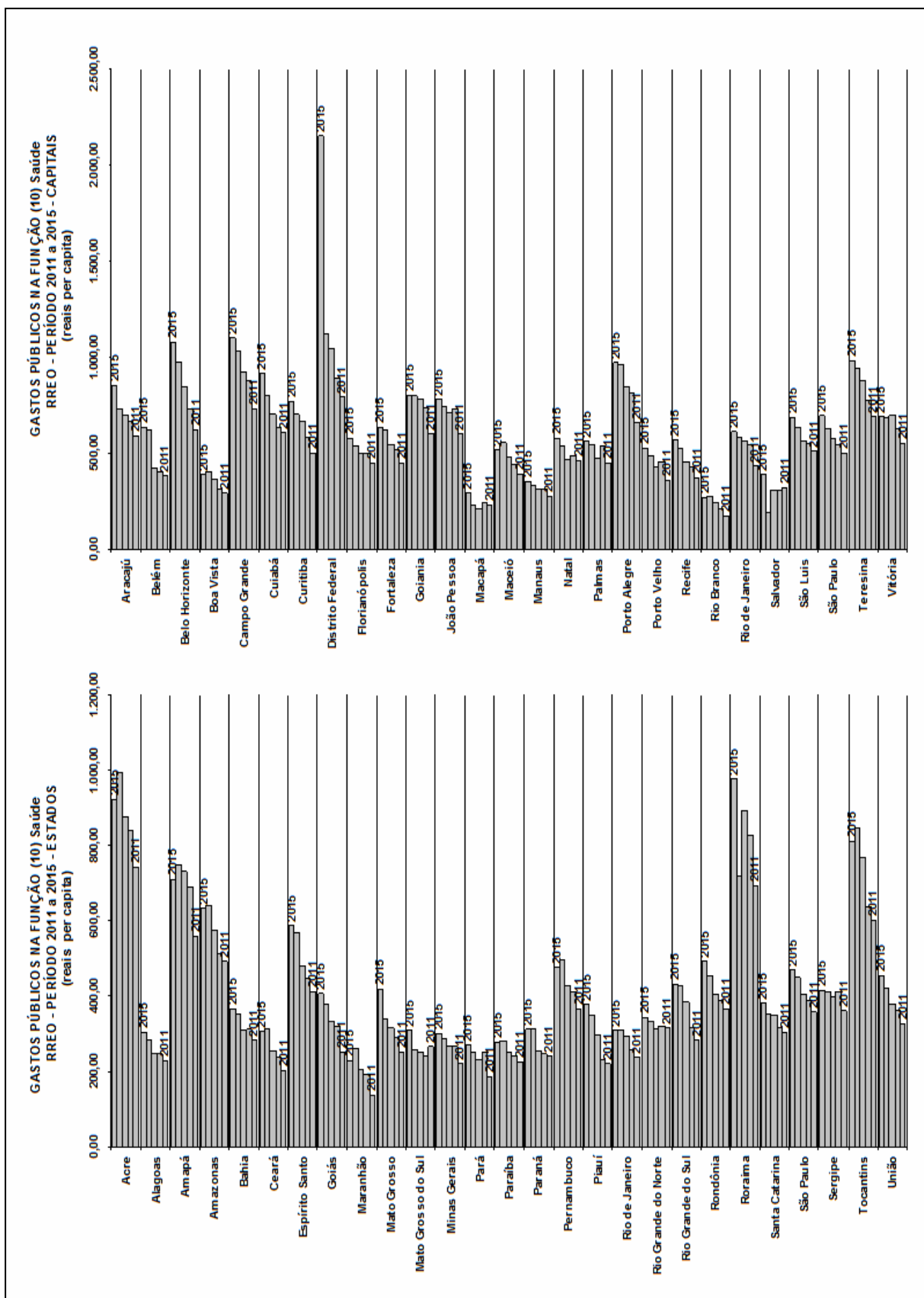
Os contingenciamentos das despesas públicas da função Saúde (Figura 13) foram razoavelmente parecidos para todos os entes políticos, entre 10% e 20%, exceto pelo Estado do Mato Grosso do Sul e pela cidade de Natal, que contingenciaram em torno de 30 % das despesas públicas da função Saúde dotadas em orçamento.

A Figura 14 apresenta o retributo da função Saúde, isto é, a proporção entre as despesas públicas liquidadas pelo ente político na função Saúde e a sua respectiva receita corrente líquida.

A proporção das despesas liquidadas na função Saúde para a União e os Estados ficou, em geral, próxima da faixa dos 15% aos 20% da receita corrente líquida realizada. Identificam-se os Estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro como os que menos investiram na função Saúde.

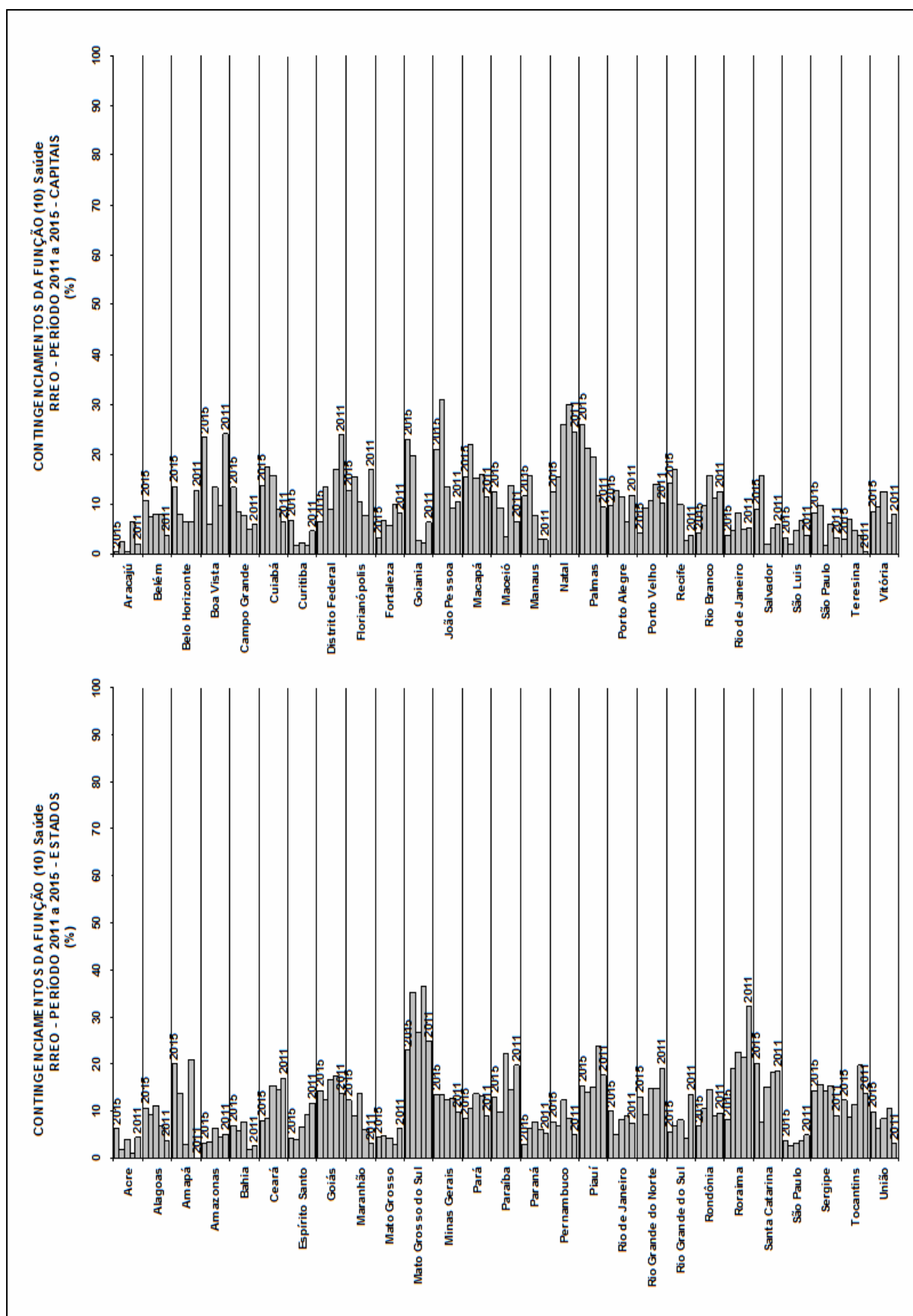
As Capitais superaram os Estados em termos de priorizar a função Saúde, pois, em geral, gastaram mais de 20% da receita corrente líquida nessa função.

A Figura 15 apresenta a média do retributo da função Saúde distribuída por níveis de governo e regiões do Brasil. A ilustração revela que em média os Municípios são os que mais gastam com a função, enquanto que as Regiões Centro-Oeste e Nordeste, em média *per capita*, deram maior prioridade à função Saúde.

Figura 12 – Gastos públicos *per capita* da função Saúde - União, Estados e Capitais

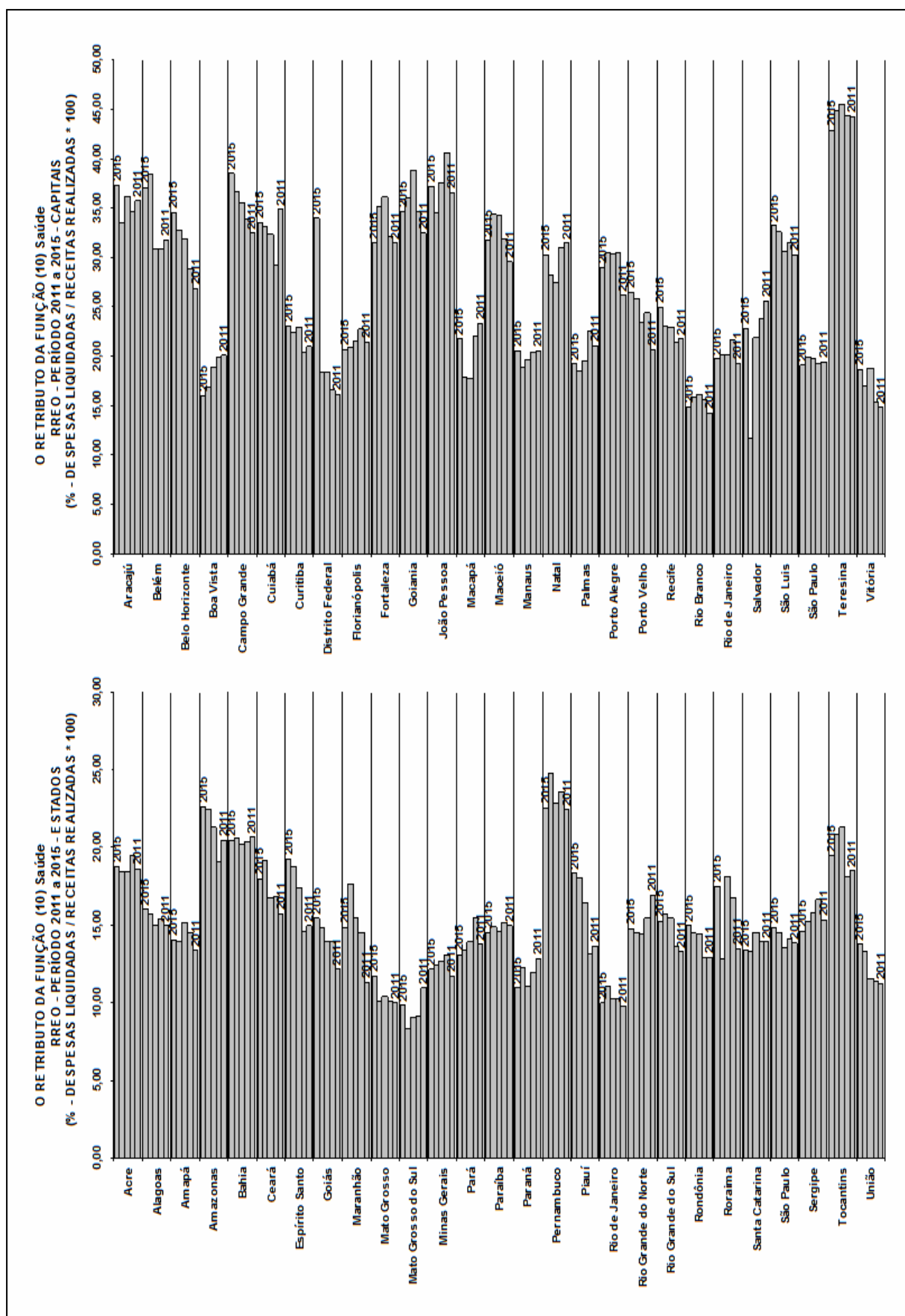
Fonte: O autor, 2016.

Figura 13 – Contingenciamentos Saúde - União, Estados e Capitais



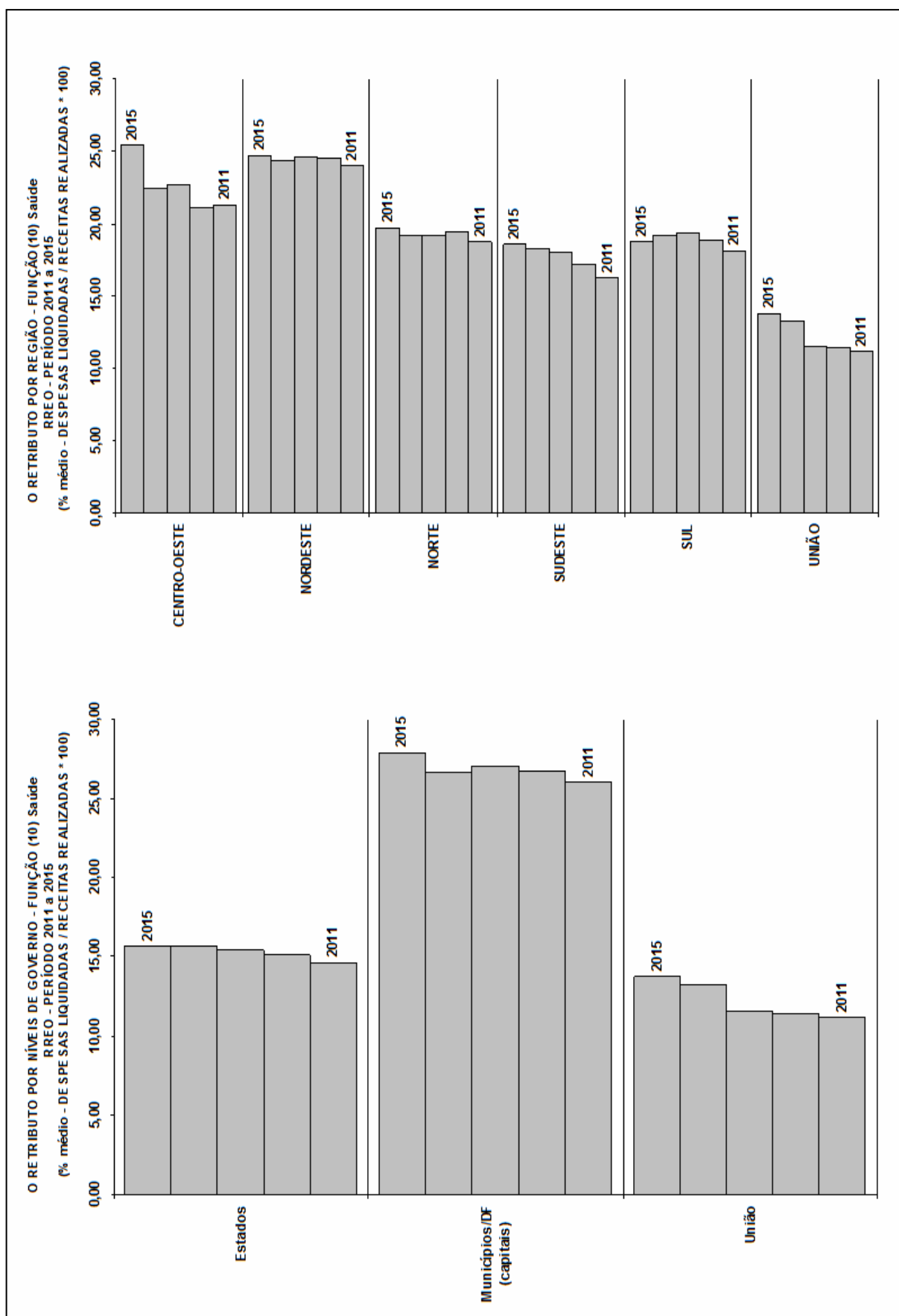
Fonte: O autor, 2016.

Figura 14 – O retributo da função Saúde - União, Estados e Capitais



Fonte: O autor, 2016.

Figura 15 – O retributo da função Saúde - níveis de governo e regiões do Brasil



Fonte: O autor, 2016.

3.4.2.4 Educação

Um brasileiro nascido em 1980 tem, em média, o mesmo tempo de estudo de um norte-americano nascido em 1900: 9 anos.¹⁷⁵

De fato, a educação brasileira é um exemplo de baixa eficácia dos direitos sociais fundamentais, pois se encontra entre os mais baixos níveis de escolaridade média do mundo, apesar do Brasil ser uma das maiores economias.

A Constituição Federal de 1934 foi a primeira Constituição brasileira a reconhecer que a educação é um direito de todos, mas logo a Constituição do Estado Novo de 1937 reenquadrou a educação como uma atribuição prioritária da família.¹⁷⁶

O mesmo ocorreu com a redemocratização de 1946 e o golpe militar de 1964, isto é, em períodos de democracia amplia-se o acesso à educação e em tempos de autoritarismo a educação é contida¹⁷⁷.

Ou seja, na história do constitucionalismo brasileiro do último século, o fortalecimento do caráter público da educação, materializado em seu reconhecimento como direito e na previsão de recursos vinculados à sua manutenção, está diretamente associado aos períodos de redemocratização do País.

Disto se depreende que educação é poder, sobretudo, poder político para opinar, assumir cargos de direção, reivindicar direitos e discutir os problemas da nação, enfim, educação é instrumento de liberdade real.

Tradicionalmente, a educação básica no Brasil foi fornecida pelos Estados e Municípios de forma descentralizada e sem coordenação vertical, nem horizontal. O resultado foi a heterogeneidade nacional em cobertura e em qualidade, diretamente proporcional ao poder econômico do local.

¹⁷⁵ MENEZES FILHO, Naercio; KIRSCHBAUM, Charles. Educação e desigualdade no Brasil. In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp, 2015, p. 109.

¹⁷⁶ XIMENES, Salomão Barros. Vinculação de recursos e desequilíbrios no financiamento da educação: potencialidades e limites da ação supletiva e redistributiva da União com o fim gradativo da DRU. In: Conti, José Maurício et al (org.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Brasília: IBDF, 2014, p. 386-387.

¹⁷⁷ Ibid. p. 387.

A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), com a proposta de reduzir a desigualdade na qualidade do ensino fundamental entre os entes da Federação e promover a universalização do acesso ao ensino fundamental¹⁷⁸. A Emenda Constitucional nº 14, além da criação do FUNDEF, estabelece limites mínimos para aplicação dos recursos na educação fundamental.

Na prática, a implementação desta Emenda Constitucional implicou uma minirreforma tributária de âmbito estadual, à medida que, a cada ano, 15% das receitas de Estados e municípios são automaticamente retidas e contabilizadas em um Fundo Estadual - o Fundef. Suas receitas são redistribuídas, no interior de cada Estado, entre governos estaduais e municipais de acordo com o número de matrículas oferecidas anualmente. O Fundef estabeleceu assim um vínculo entre encargos e receitas fiscais, além de garantir a efetiva transferência dos recursos (Oliveira, 2001), cujo efeito foi eliminar as desigualdades intra-estaduais de gasto no ensino fundamental (Vasquez, 2003).

Neste caso, para alcançar seus objetivos, o governo federal adotou a estratégia de constitucionalizar as transferências intra-estaduais, eliminando a incerteza quanto ao recebimento dos recursos vinculados à oferta de matrículas. Para obter o comportamento desejado por parte dos governos locais, criou uma obrigação constitucional, dada sua limitada capacidade institucional de afetar as escolhas dos governos locais.

Como a União não iria transferir recursos significativos para a educação, como fez para a área da saúde, a solução adotada foi “mudar as regras do jogo” (providência comum entre os países que se encontravam fortemente descentralizados antes de assumirem a política do *welfare*), por meio da constitucionalização do FUNDEF e a vinculação dos repasses financeiros à efetiva prestação dos serviços de educação, consubstanciados no número de matrículas oferecidas pelos entes subnacionais.

O FUNDEF proporcionou uma importante redistribuição de receitas em favor dos Municípios, que ampliaram a cobertura dos serviços de educação básica, interessados em receber uma maior participação no FUNDEF.

Quando o prazo de dez anos de duração do FUNDEF estava próximo de expirar, os Estados e Municípios se articularam e negociaram com o governo federal a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que substituiu o FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) a fim de dar prosseguimento à política pública,

¹⁷⁸ ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, ano 18, n. 2, p. 24. 2004.

desta vez voltada para o desenvolvimento do ensino básico.¹⁷⁹,

As principais diferenças do FUNDEB são as seguintes: vigência de 14 anos; a educação básica inclui a infantil, o ensino fundamental e o médio; e o aumento em três anos de 15% para 20% dos recursos alocados no fundo.¹⁸⁰

A área de educação conta ainda com mais dois fundos públicos: o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é uma espécie de autarquia federal e fundo especial, e o FIES, que financia o estudo superior em universidades particulares.

Recentemente a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE)¹⁸¹.

A lei estabelece as políticas públicas em educação pelos próximos dez anos no Brasil. Em síntese, o PNE pretende elevar o financiamento da educação a 10% do Produto Interno Bruto (PIB), mediante recursos da exploração de petróleo e arrecadação do salário-educação, bem como instituir um índice de “Custo Aluno-Qualidade”, associado a um padrão mínimo de recursos materiais necessários a um aluno, cujo valor será multiplicado pelo número de alunos matriculados.

O PNE inclui outras metas importantes, por exemplo, alfabetização das crianças até o fim da terceira série fundamental, erradicação do analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais de idade, inclusão de todas as crianças até cinco anos na pré-escola, ampliar o acesso às creches, entre outras metas.

Os gastos públicos *per capita* da função Educação (Figura 16) espelham as despesas públicas realizadas nesta área governamental nos anos de 2011 a 2015, independentemente da origem dos recursos aplicados.

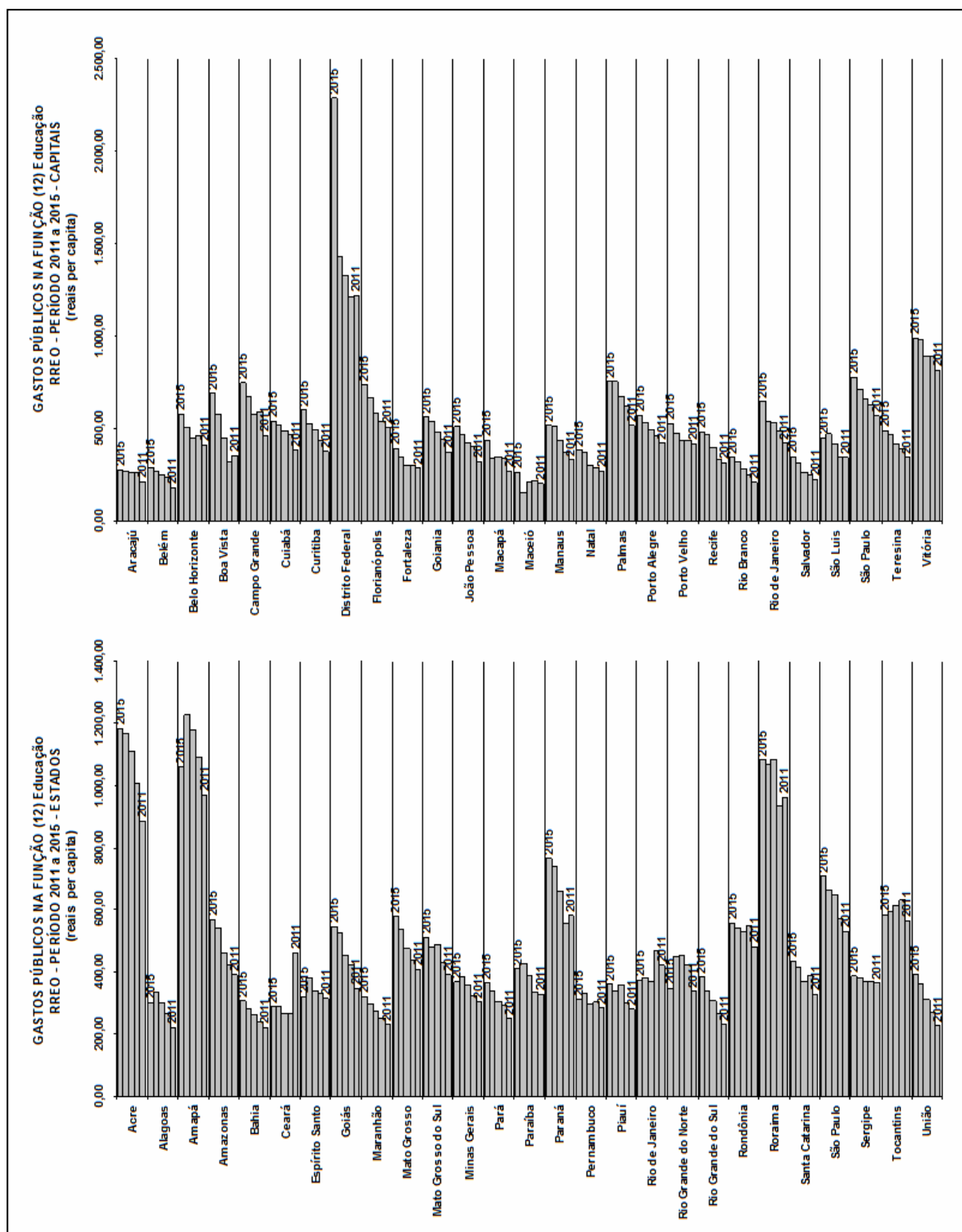
Os Estados do Acre, Amapá e Roraima foram os que mais gastaram na função Educação, acima de mil reais *per capita*, seguidos dos Estados do Paraná,

¹⁷⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 17 mar. 2016.

¹⁸⁰ SUZART, Janilson. *O impacto da desvinculação de receitas nos gastos com educação da União: uma análise entre os anos de 1994 a 2012* (2015). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612132753>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

¹⁸¹ BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências*. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/06/2014&jornal=1000&pagina=1&totalArquivos=8>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

São Paulo e Tocantins, com mais de 500 reais *per capita*. Os que menos investiram em educação, em números relativos, foram Alagoas, Bahia e Maranhão, com menos de 400 reais *per capita*. Entre as Capitais, destacam-se positivamente o Distrito Federal e Vitória. Entre os que menos gastaram, em proporção ao tamanho de sua população, estão Aracaju, Belém, Maceió e Salvador.



Fonte: O autor, 2016.

Em relação aos contingenciamentos da função Educação (Figura 17), verifica-se que é uma prática anual recorrente, em geral reiterada em torno de 10%.

Nota-se que, no ano de 2015, houve aumento do contingenciamento da função Educação para a maioria das Capitais.

Quanto ao retributo da função Educação (Figura 18), cabe fazer uma distinção: o art. 212, da Constituição Federal de 1988, estabelece um limite mínimo de 18% para a União e 25% para os Estados, Municípios e Distrito Federal a serem aplicados na educação, calculados com base na receita de impostos e transferências dos fundos públicos da educação¹⁸²:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

Por sua vez, o retributo utiliza a receita corrente líquida como denominador do percentual, que inclui não só as receitas tributárias e de transferências, mas também as receitas próprias provenientes da exploração econômica dos bens públicos, conforme especificado no art. 2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal:¹⁸³

Art. 2 Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

Considerando que a receita corrente líquida normalmente é uma base de cálculo maior do que a utilizada pela Constituição para calcular os limites mínimos de alocação de recursos na função Educação, o retributo resulta em um percentual menor.

¹⁸² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 out. 2015

¹⁸³ Id. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

A Figura 18 apresenta o retributo da função Educação para a União, Estados e Capitais. De modo geral, os Estados e Capitais comprometeram em torno de 20% da receita corrente líquida com despesas liquidadas na função Educação, enquanto que a União é o ente político que menos priorizou essa função no período entre os anos de 2011 a 2015, cerca de 10% da receita corrente líquida anual.

Observa-se que Espírito Santo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul foram os Estados que obtiveram as menores proporções entre despesas com educação e receita corrente líquida, pouco mais de 10%. Entre as Capitais, Aracaju e Maceió foram as cidades que deram menor importância à educação, em termos de proporção da liquidação das despesas públicas nessa área governamental em relação às respectivas receitas correntes líquidas.

A análise temporal da função Educação indica que a maioria dos entes políticos mantém uma proporção estável no período considerado, embora alguns tenderam a diminuir a prioridade dada à educação (Ceará, Estado do Rio de Janeiro e Sergipe), enquanto outros a aumentaram (União e Vitória, por exemplo)

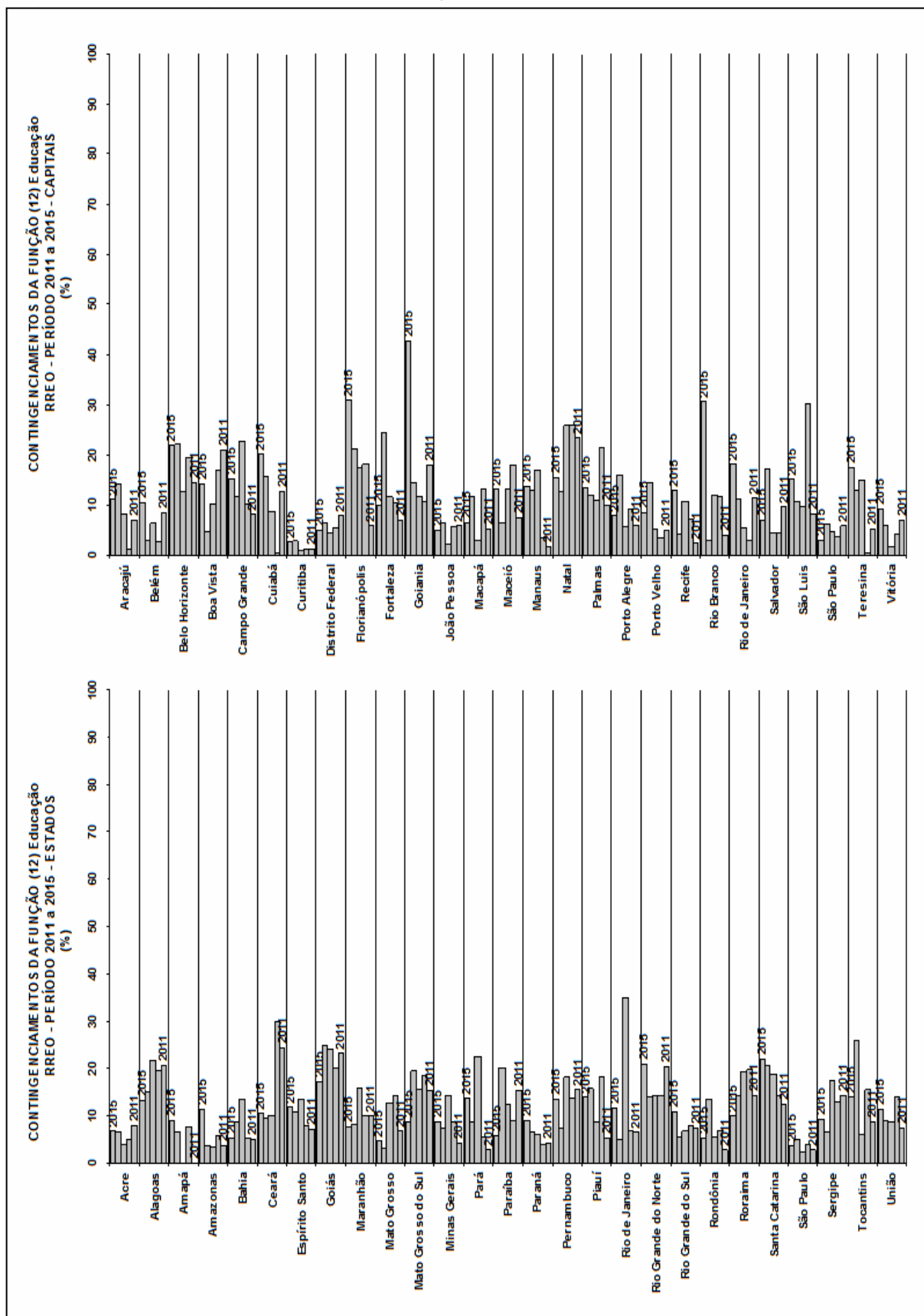
A Figura 19 apresenta as médias do retributo para a educação consolidadas por níveis de governo e regiões do Brasil.

A distribuição por níveis de governo demonstra que as Capitais foram as que mais gastaram com educação, em proporção às suas respectivas receitas correntes líquidas. O resultado era esperado, pois os Municípios estão encarregados de prestar a educação pública fundamental, que é o estágio educacional com o maior número de alunos matriculados. A União é a que menos prioriza a educação, considerando sua receita corrente líquida, pois basicamente administra a educação de nível superior.

Considerando a média por regiões, novamente a União encontra-se com o pior resultado.

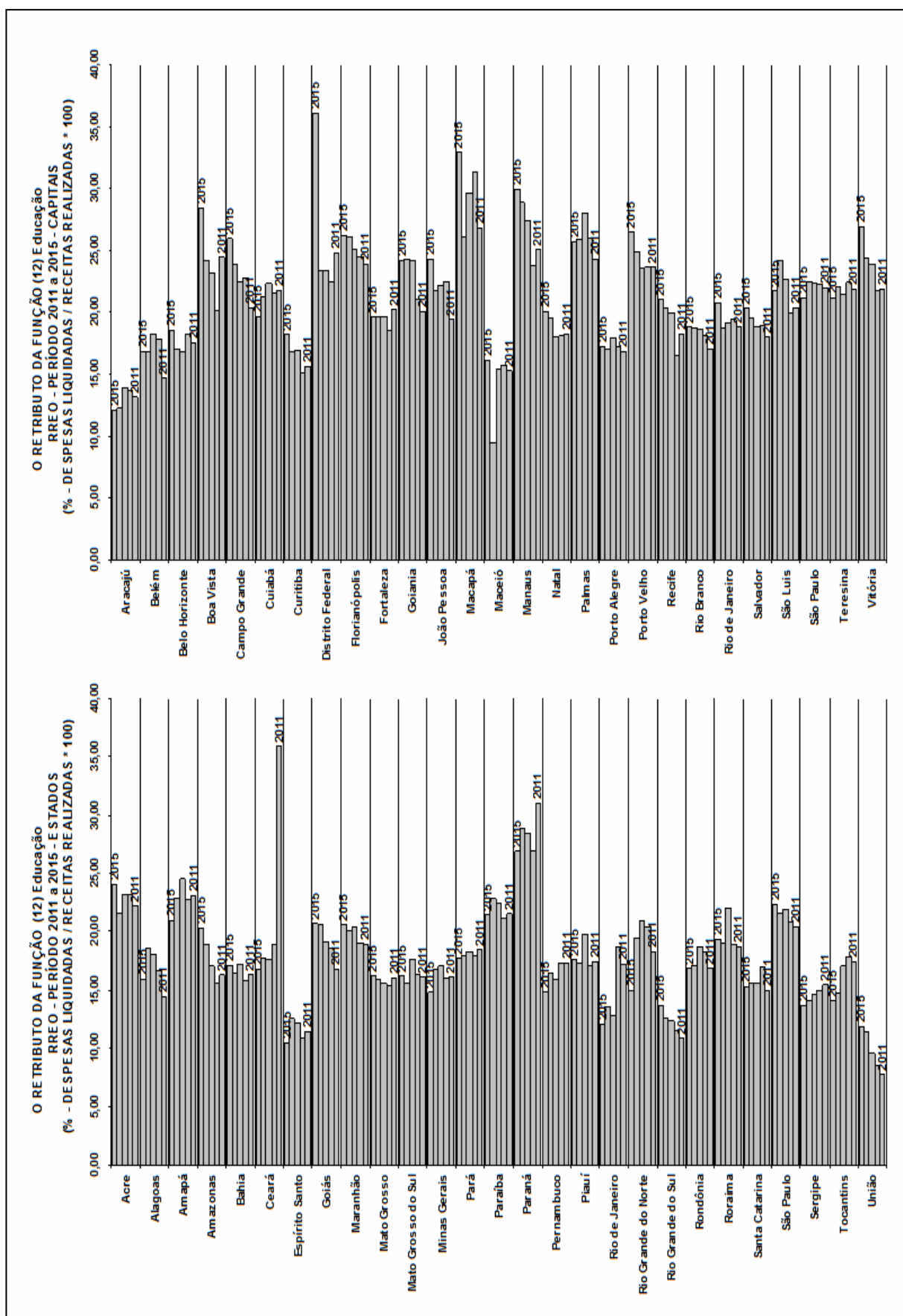
Destaque negativo para a Região Nordeste, que vem diminuindo a prioridade dada à educação, e positivo para o Centro-Oeste, que, além de aumentar significativamente a prioridade dada à educação, consta como a Região que mais importância dá ao setor.

Figura 17 – Contingenciamentos Educação - União, Estados e Capitais



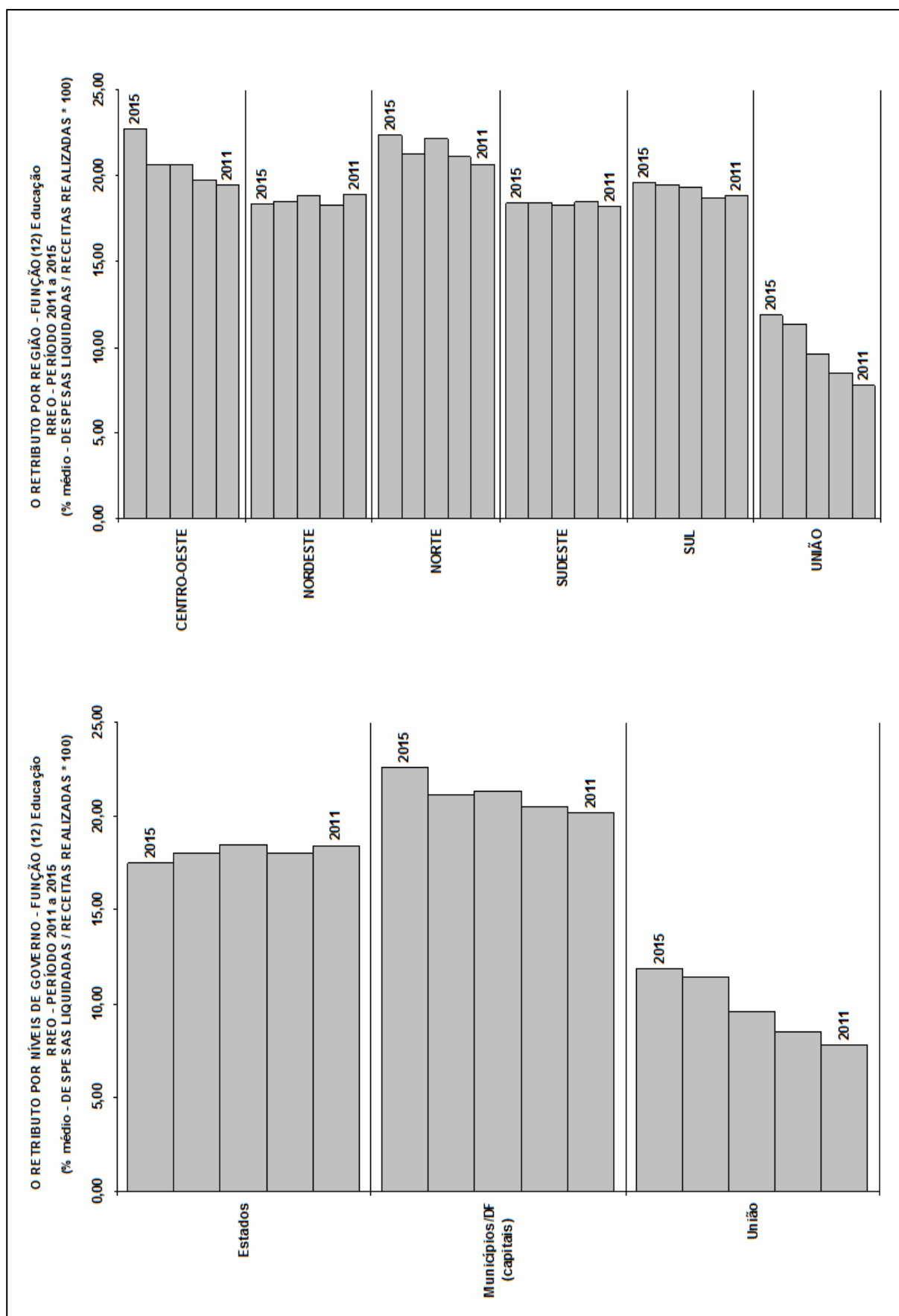
Fonte: O autor, 2016.

Figura 18 – O retributo da Educação - União, Estados e Capitais



Fonte: O autor, 2016.

Figura 19 – O retributo da Educação - níveis de governo e regiões do Brasil



Fonte: O autor, 2016.

3.4.2.5 Direitos da cidadania

A Função 14 - Direitos da Cidadania é composta pelas subfunções “Custódia e Reintegração Social”, “Direitos Individuais, Coletivos e Difusos” e “Assistência aos Povos Indígenas”.

Nesta função governamental estão incluídas as despesas públicas com os presos custodiados pelo Estado, com a proteção dos direitos de cidadania dos homossexuais e transexuais, com a assistência aos povos autóctones do território brasileiro e com os demais grupos sociais denominados de “minorias”.

A função governamental Direitos da Cidadania é uma das menos priorizadas pelos governos, com gastos *per capita* inconstantes e variáveis (Figura 20).

A baixa prioridade dada à função Direitos da Cidadania é consequência da falta de apoio democrático a esses grupos sociais, que normalmente são deixados em segundo plano no debate político, e lembrados apenas quando se discute ações afirmativas.

Os Estados assumem os maiores gastos *per capita* nesta função (Figura 20), devido ao custo do sistema prisional.

Os gastos *per capita* mais elevados para os Estados da Região Norte estão relacionados à assistência aos povos indígenas, que se concentram nessa Região.

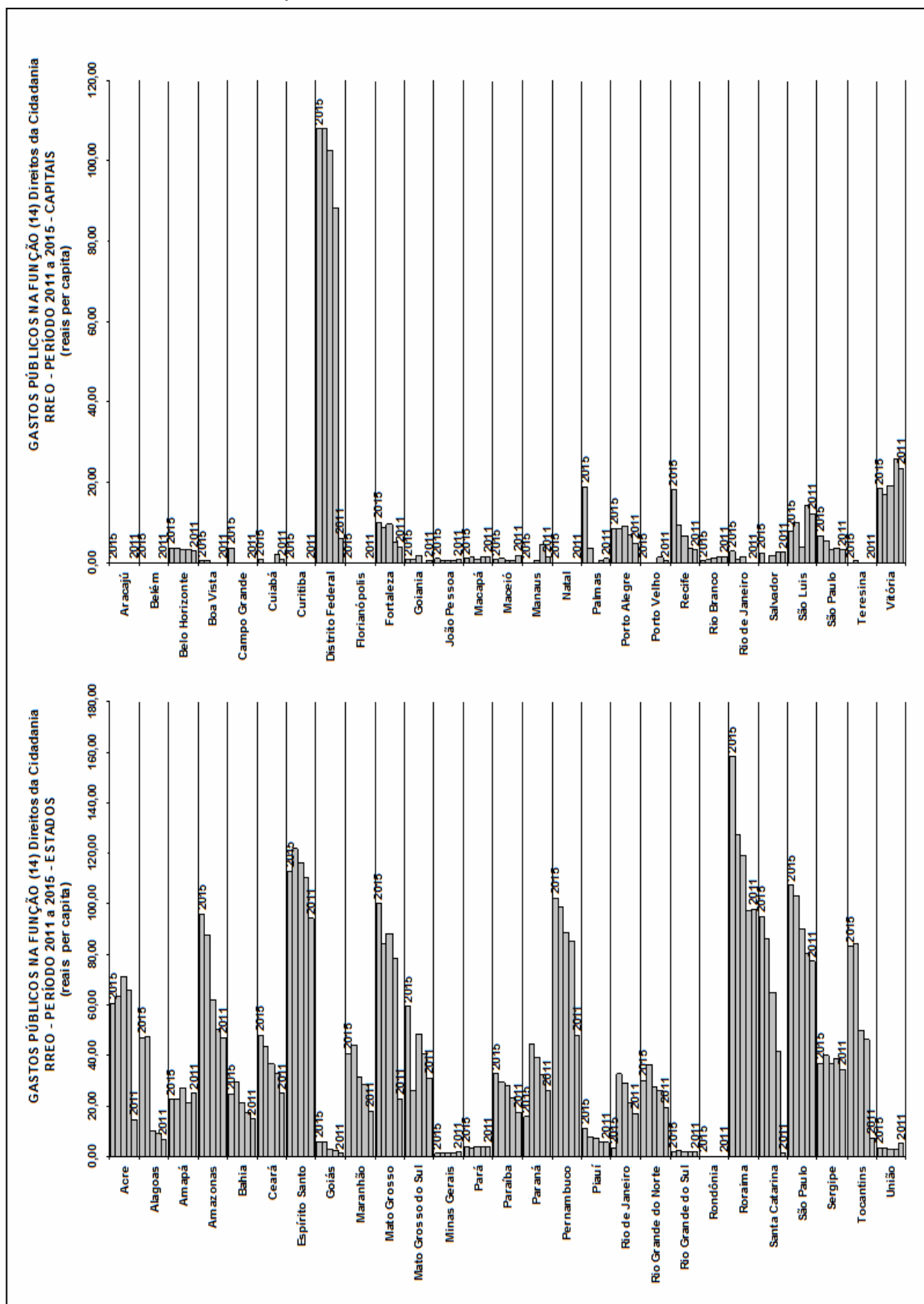
O contingenciamento praticado nessa função (Figura 21) corrobora o diagnóstico de baixa prioridade alocativa, porque com frequência supera os 90% dos valores dotados em orçamento público.

Goiás, Rio Grande do Sul e Rondônia contingenciaram praticamente todas as dotações orçamentárias do setor nos últimos cinco anos. Poucas Capitais realizaram mais de 50% da dotação orçamentária dessa função nesse período.

O retributo da função Direitos da Cidadania (Figura 22) demonstra que o comprometimento da receita corrente líquida com essa função não alcança 5% para os Estados e nem 1% para as capitais dos entes subnacionais

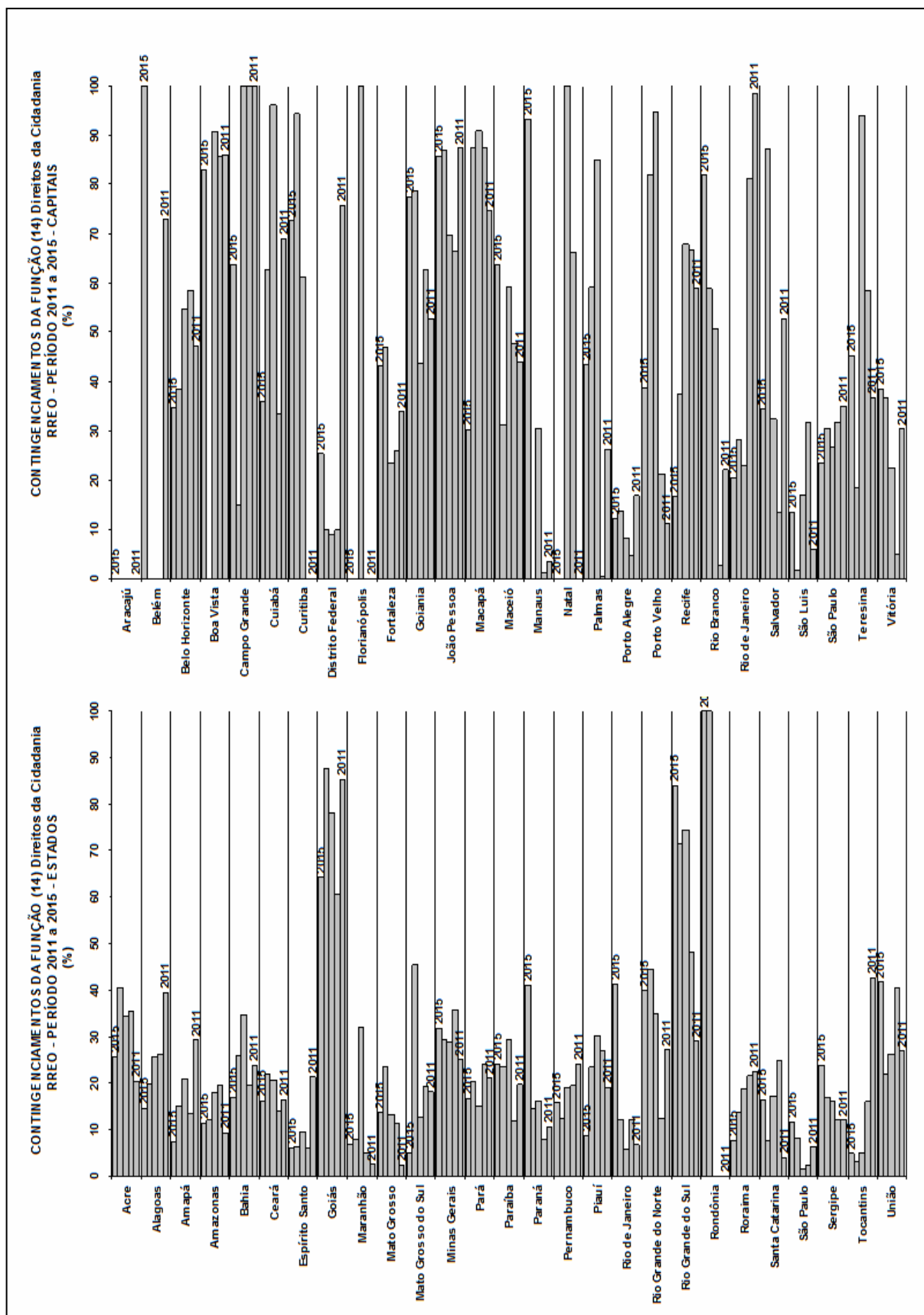
Por fim, a Figura 23 deixa evidente que a função Direitos da Cidadania está sendo custeada pelos Estados e, entre estes, os a Região Norte foram os que deram menor prioridade a essa função.

Figura 20 – Gastos públicos *per capita* da função Direitos da Cidadania - União, Estados e Capitais



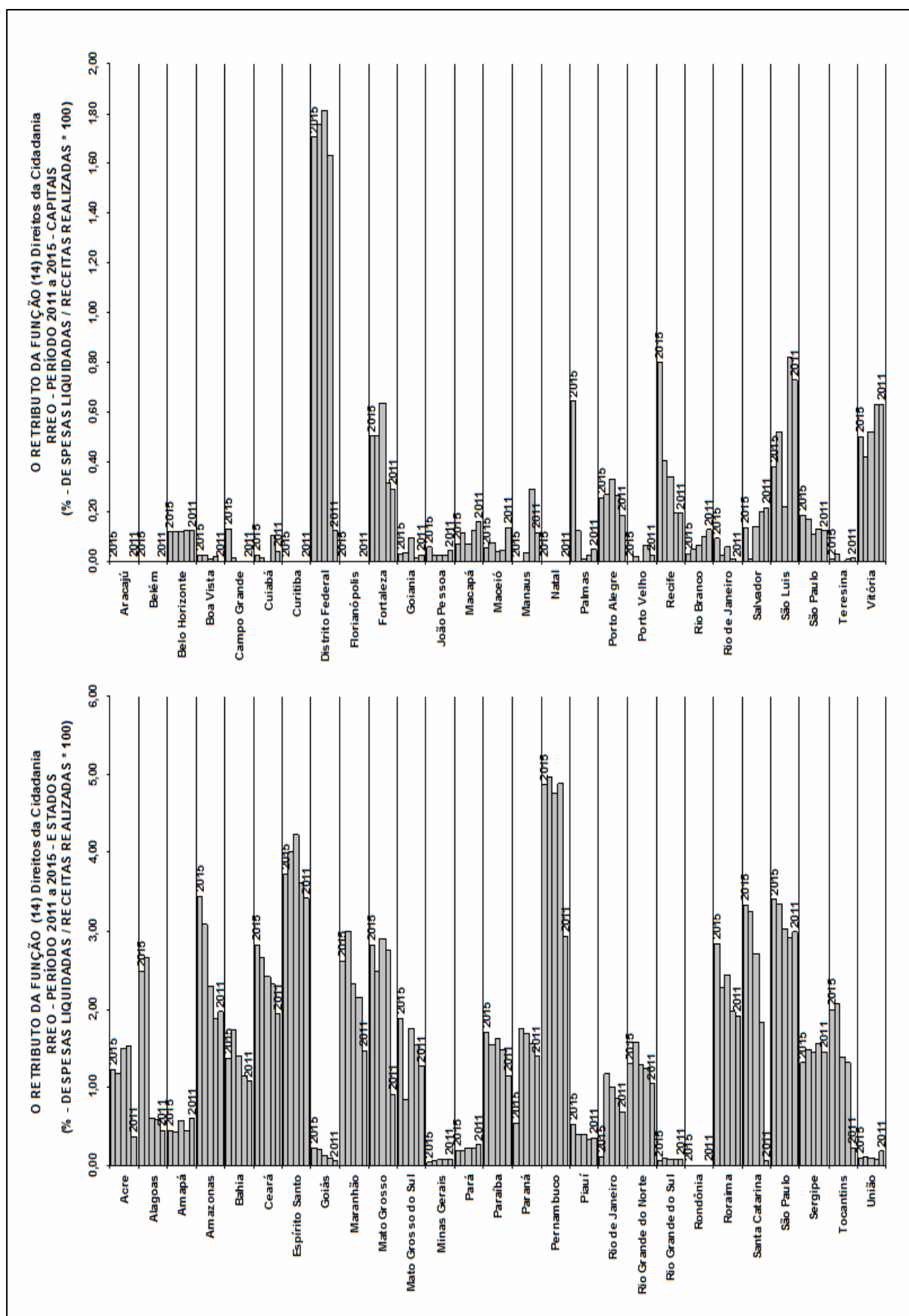
Fonte: O autor, 2016.

Figura 21 – Contingenciamentos Direitos da Cidadania - União, Estados e Capitais



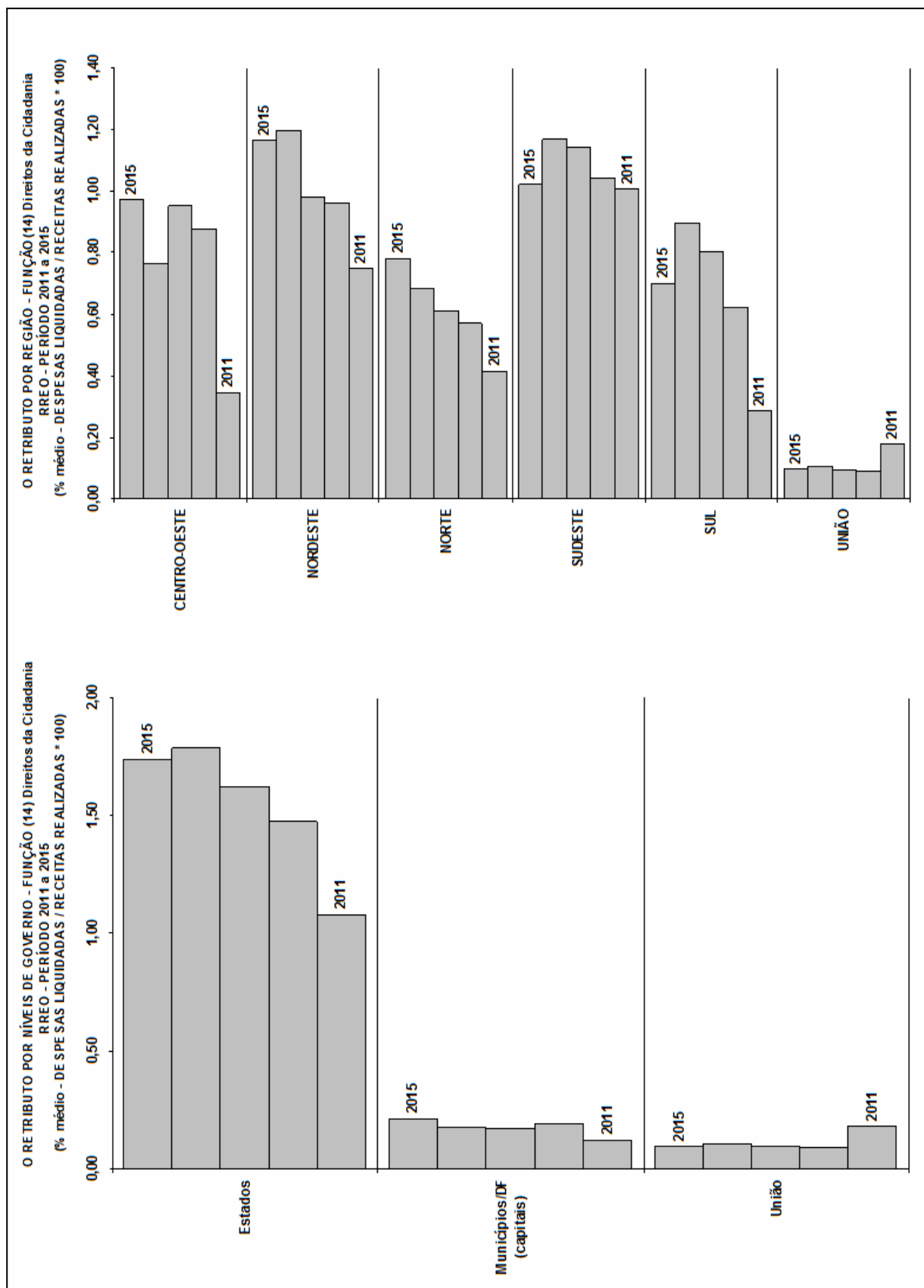
Fonte: O autor, 2016.

Figura 22 – O retributo dos Direitos da Cidadania - União, Estados e Capitais



Fonte: O autor, 2016.

Figura 23 – O retributo dos Direitos da Cidadania - níveis de governo e regiões do Brasil



Fonte: O autor, 2016.

3.4.2.6 Habitação

A função governamental Habitação é composta pelas subfunções “Habitação Rural” e “Habitação Urbana”.

Trata-se de setor governamental dedicado principalmente às políticas públicas relacionadas às moradias das famílias de baixa renda.

Atualmente, as políticas públicas do setor habitação fazem parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que nessa área atua em três frentes:¹⁸⁴

programa Minha Casa Minha Vida, urbanização de assentamentos precários e financiamento habitacional pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). São investimentos realizados em parceria com governos estaduais, municipais, entidades urbanas e rurais e setor privado

O programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), lançado em 2009 no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), é a principal política habitacional do país.¹⁸⁵

Até o ano de 2016, o MCMV consumiu cerca de R\$ 91 bilhões do Orçamento Geral da União, mas os recursos totais aplicados no MCMV, assim como os do PAC, não provêm apenas do orçamento público, porque grande parte dos empreendimentos imobiliários é realizada mediante financiamentos bancários pagos pelos destinatários dos imóveis.

O MCMV possui atualmente quatro faixas de atendimento: na Faixa 1 estão incluídas as famílias com renda mensal bruta até R\$ 1.800,00, para as quais o MCMV subsidia até 90% do valor do imóvel; na Faixa 1,5 estão as famílias com renda mensal até R\$ 2.350,00, que recebem subsídios do MCMV de até R\$ 45.000,00 para financiamento de imóveis de até R\$ 135.000,00; a Faixa 2 é destinada a famílias com renda entre R\$ 2.351,00 e R\$ 3.600,00, cujo valor do

¹⁸⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *PAC 3º balanço 2015-2018*. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/5454bd0c87a6ed2e3fb86ee141246093.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

¹⁸⁵ Id. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Minha casa, minha vida*. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavida.gov.br/sobre-o-programa.html>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

subsídio governamental é obtido mediante simulação do financiamento; e, por último, a Faixa 3, modalidade MCMV Financiamento, para a qual há taxas de juros reduzidas, mas não há subsídios governamentais.¹⁸⁶

Contudo, constata-se do orçamento público que as despesas *per capita* da União classificadas na função Habitação são bem menores do que as dos Estados e Capitais. (Figura 24).

Outro fato a ressaltar diz respeito ao contingenciamento da função Habitação (Figura 25), que frequentemente atinge a marca dos 50% e, por vezes, a dotação orçamentária do ano é inteiramente contingenciada.

Esse elevado grau de contingenciamento da função habitação deve-se em parte, a exemplo de outras funções governamentais que funcionam de modo semelhante, aos serviços terceirizados. Como, em tese, não é possível contingenciar os salários dos servidores, as áreas que funcionam sob contratação de pessoas jurídicas são as primeiras a sofrer o contingenciamento das despesas públicas.

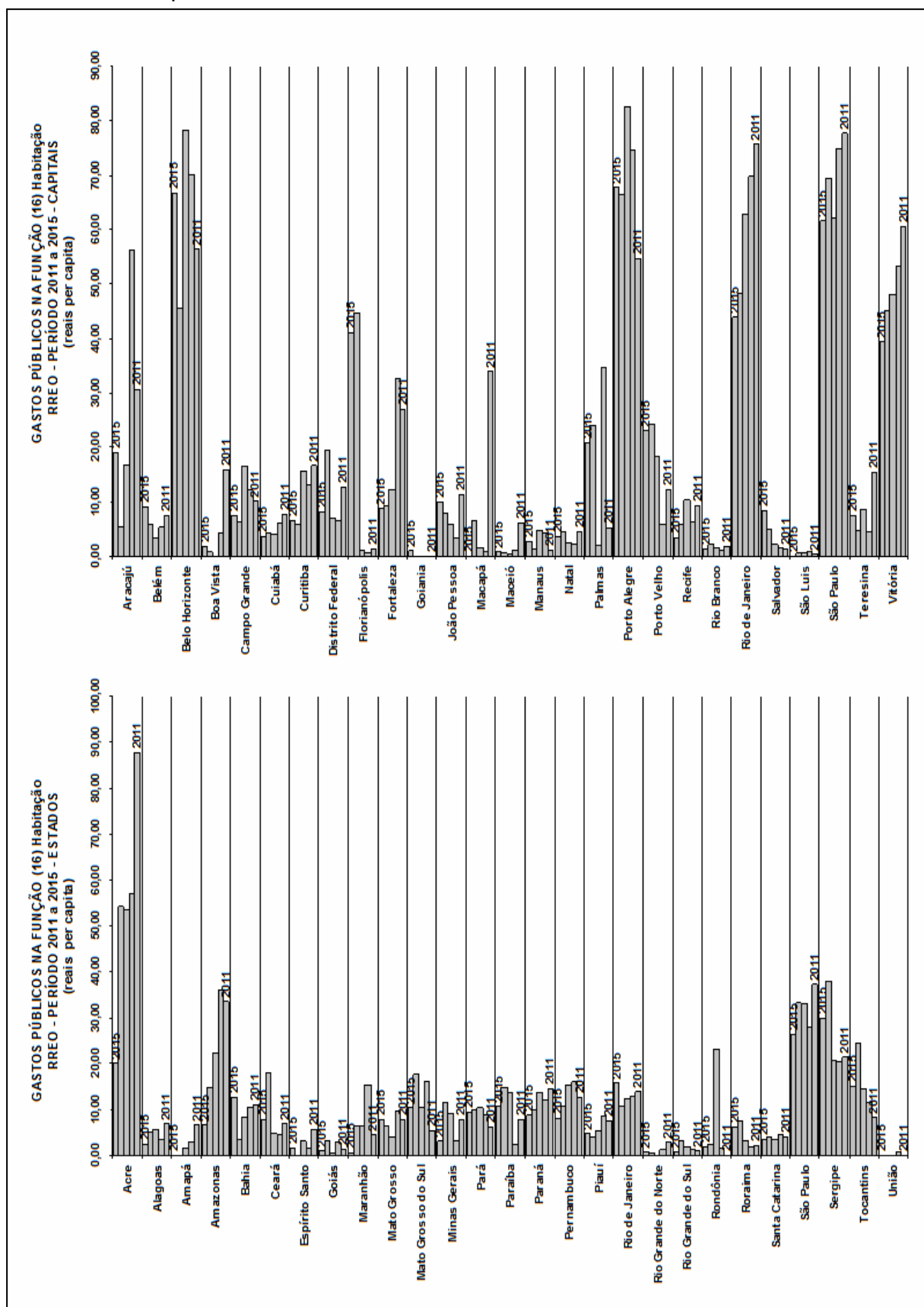
A proporção entre despesa pública liquidada na função Habitação e a receita corrente líquida realizada no mesmo período, o retributo da Habitação (Figura 26), demonstra que essa proporção é irrisória para a União. O maior valor entre os Estados foi obtido pelo Acre no ano 2011, mas a prioridade dada foi sendo reduzida significativamente nos anos seguintes. A redução da prioridade dada à função Habitação também foi considerável no Estado do Amazonas. Essa redução da prioridade dada à função Habitação nos anos de 2011 a 2015 fica bem configurada na Figura 26, em relação às cidades de Fortaleza, Rio de Janeiro e São Paulo.

Por fim, a consolidação disposta na Figura 27 sobre o retributo da função Habitação por níveis de governo e regiões do Brasil demonstra que as Capitais são os entes políticos que deram a maior prioridade à função e, depois, os Estados.

Todavia é possível perceber que a prioridade dada à função Habitação foi reduzida em todas as esferas de governo nos anos 2011 a 2015. A distribuição por regiões do Brasil demonstra que a Região Sudeste apresenta a maior participação da função Habitação em proporção às receitas correntes líquidas, porém com viés de baixa.

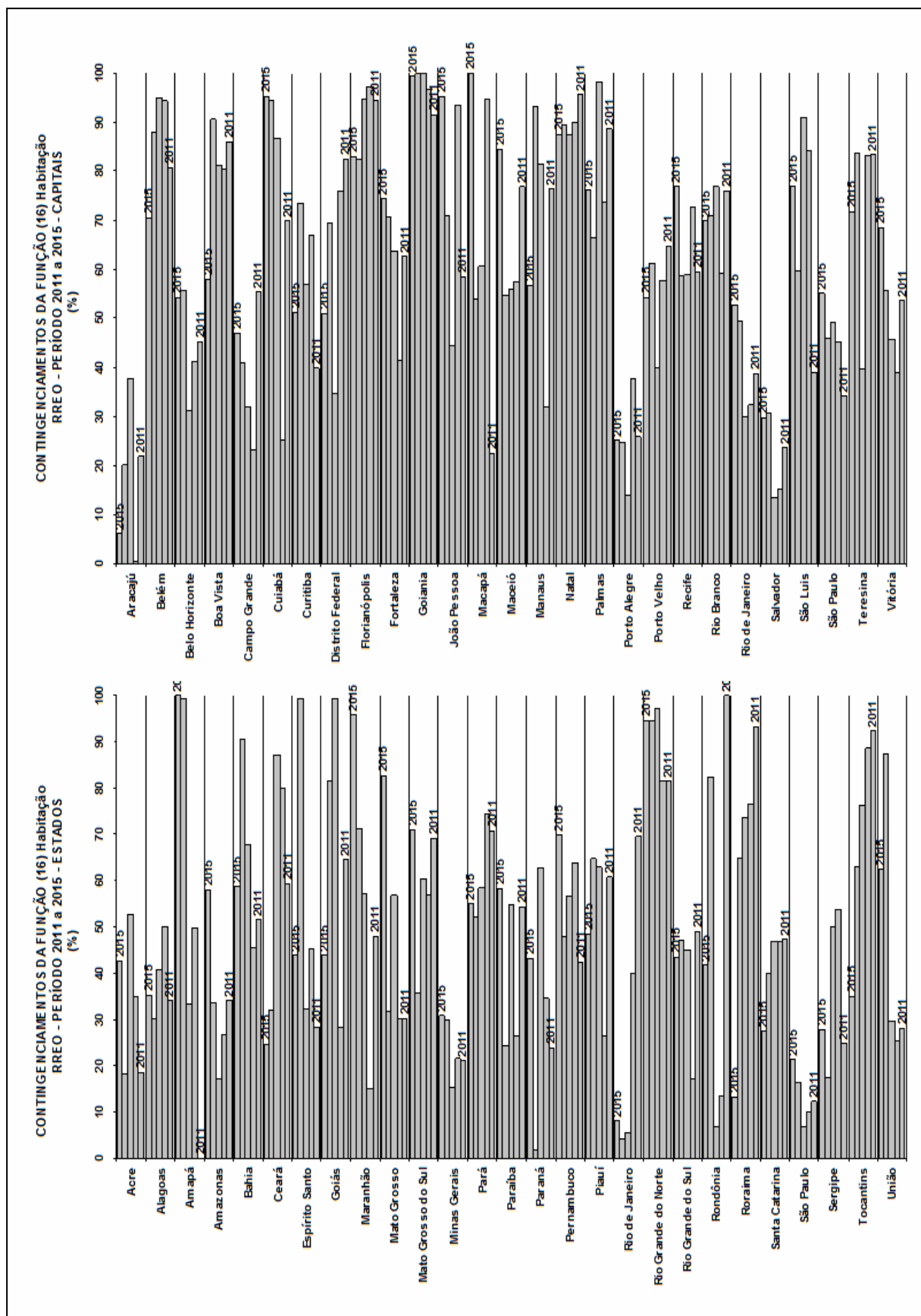
¹⁸⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Minha casa, minha vida*. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/sobre-o-programa.html>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

Figura 24 – Gastos públicos *per capita* da função Habitação - União, Estados e Capitais



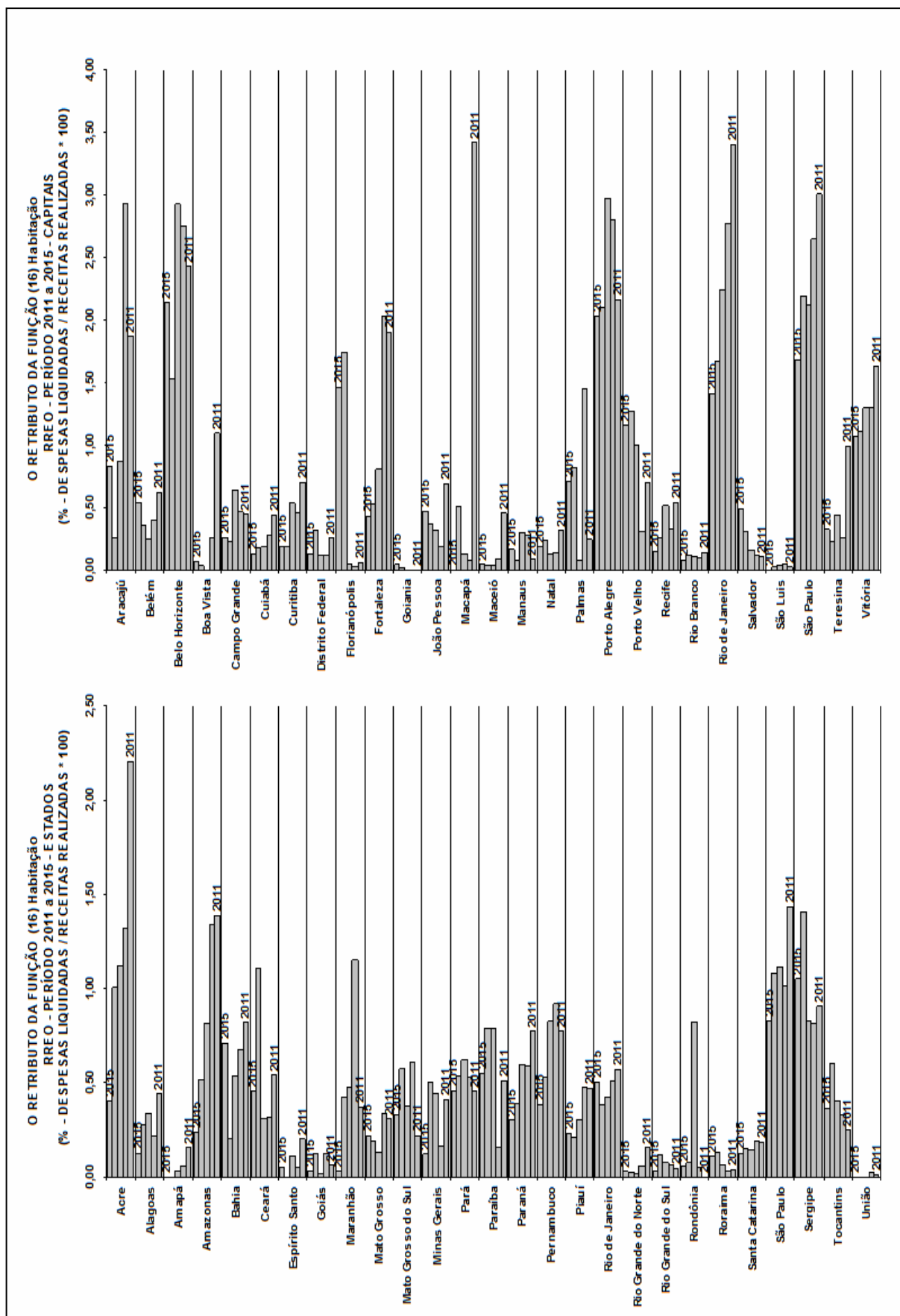
Fonte: O autor, 2016.

Figura 25 – Contingenciamentos Habitação das União, Estados e Capitais



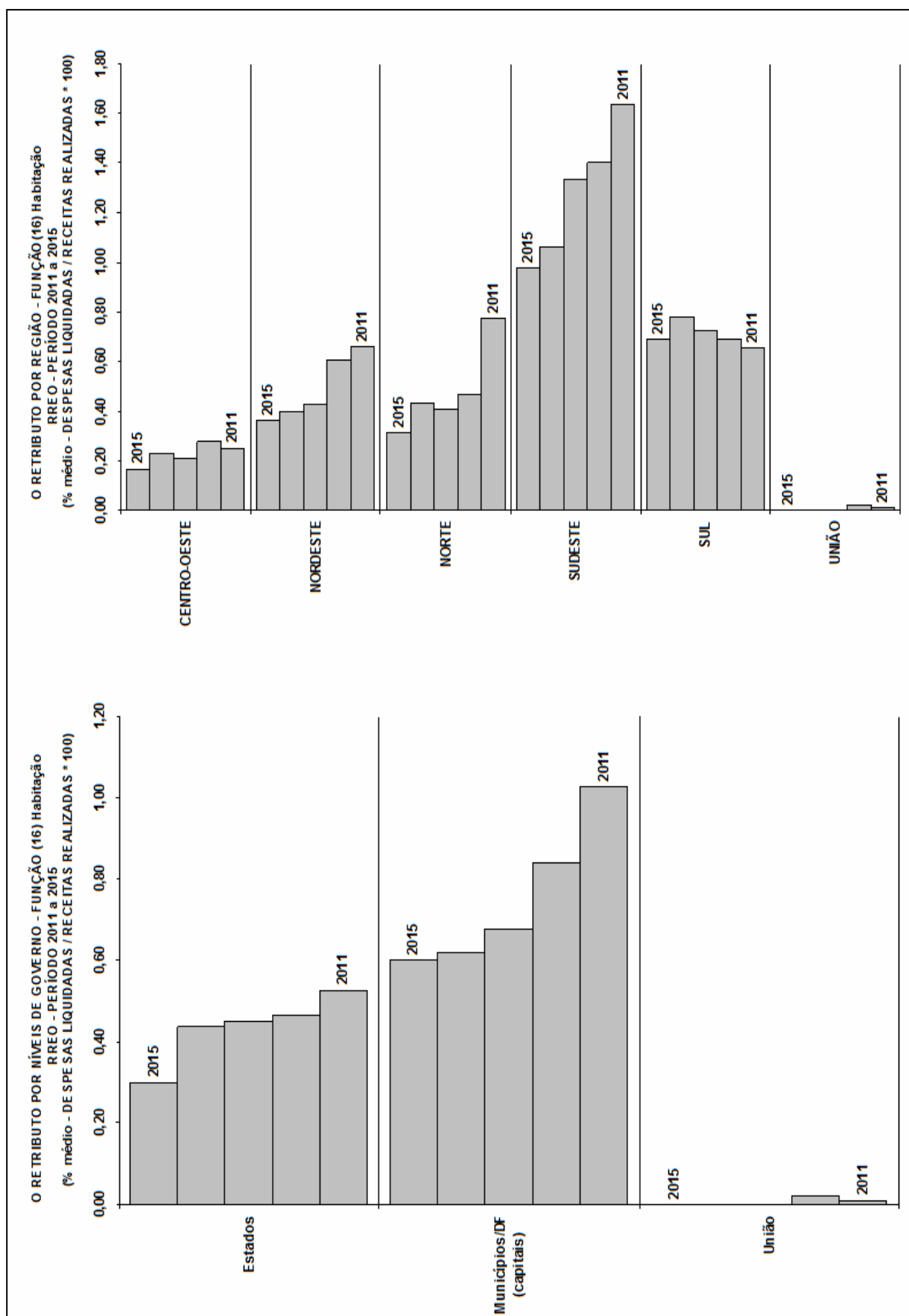
Fonte: O autor, 2016.

Figura 26 – O retributo da Habitação - União, Estados e Capitais



Fonte: O autor, 2016.

Figura 27 – O retributo da Habitação - níveis de governo e regiões do Brasil



Fonte: O autor, 2016.

3.4.2.7 Saneamento

A análise da função Saneamento está diferenciada e mais detalhada, em virtude da relação de causalidade entre a sua falta e a morbidade infantil.

Barroso¹⁸⁷ ensina que o saneamento básico envolve um conjunto integrado de ações que compreendem as diversas fases do ciclo da água, desde a sua captação, o tratamento da potabilidade, a distribuição para consumo, a coleta e tratamento do esgoto sanitário até, por fim, derramar a água descontaminada no meio ambiente.

Assim sendo, cabe analisar, em primeiro lugar, quem detém o domínio sobre as águas, segundo as competências definidas na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

A CF/88 define que o domínio das águas pertence à União e aos Estados, conforme disposto nos arts. 20, III e VI, e 26, I.

A regulamentação do art. 21, XIX, da CF/88, referente à competência da União em definir critérios de outorga de direitos de uso dos recursos hídricos, ficou a cargo da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Segundo esta lei¹⁸⁸, a utilização das águas, inclusive para fins de saneamento básico, depende da outorga da União ou do Estado, a depender do tipo de manancial almejado.

Especificamente em relação ao tema do saneamento básico, Barroso identifica quatro dispositivos constitucionais que fazem alusão à matéria, a saber¹⁸⁹:

¹⁸⁷ BARROSO, Luis Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, agosto/setembro/outubro, 2007. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 29 maio 2016.

¹⁸⁸ BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em: 29 maio 2016.

¹⁸⁹ Id. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 29 maio 2016.

arts. 23, IX, 30, V, 25, § 3º, e 200, IV.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Art. 30. Compete aos Municípios:

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

IV – participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.

Da combinação desses dispositivos constitucionais, conclui-se que os Municípios têm o *munus* de prestar os serviços de saneamento básico à comunidade local, mas, para tanto, depende da outorga do Estado ou da União que lhe permita utilizar os recursos hídricos, se desejar prestar os serviços diretamente, ou conceder a prestação desses serviços a uma empresa, que, para prestá-los, também deve obter a outorga do Estado ou da União.

Neste contexto, muitos Estados criaram empresas de saneamento básico, a quem conferiram outorga para prestar serviços de saneamento aos Municípios de suas respectivas jurisdições, seja no caso dos Municípios estarem incluídos em uma região metropolitana, ou por não terem capacidade própria ou mesmo se apenas não desejarem prestar os serviços de saneamento básico pessoalmente.

Essa complexa divisão constitucional deu ensejo à judicialização em torno do tema, mas sempre com um enfoque maior nas atribuições de competências dos entes políticos, do que no direito fundamental à universalização do saneamento básico.

Um caso judicial submetido ao rito da repercussão geral foi a pretensão do Estado do Rio de Janeiro de cobrar ICMS sobre as águas canalizadas.¹⁹⁰

O resultado do julgamento definiu que águas canalizadas não são mercadorias e, por conseguinte, estão fora do campo de incidência do ICMS.

¹⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário* n° 607.056-RJ, Plenário. Brasília, 21 de outubro de 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=619347>>. Acesso em 29 maio 2016.

Na oportunidade, o Ministro Fux comentou que também não incide ISS sobre os serviços de saneamento básico prestados por empresas, em função do veto presidencial aos itens 7.14 e 7.15 da lista anexa à Lei Complementar nº 116, de 2003.

Outro julgamento com semelhante pertinência temática foi o da ADI 2.340/SC¹⁹¹, sob a relatoria do Ministro Lewandowski.

A Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina promulgou uma lei que obrigava a companhia de saneamento do Estado a fornecer caminhões-pipa à população, quando houvesse descontinuidade no abastecimento de água canalizada.

O dispositivo legal foi judicializado pelo governador e declarado inconstitucional, porque, mesmo sendo proprietário da companhia de saneamento, o Estado não poderia regulamentar os serviços de saneamento básico concedidos pelos Municípios à companhia de saneamento estadual, sob o argumento de interferência no equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Pelas mesmas razões de decidir, o Ministro Moreira Alves, no curso da ADI-MC 2.299/RS¹⁹², foi voto vencedor da suspensão cautelar de lei estadual, na parte em que desonerava os trabalhadores desempregados do pagamento de consumo de água.

Nota-se que as discussões judiciais sobre o saneamento básico concentraram-se nas atribuições constitucionais dos entes políticos em matéria de divisão de competência para a prestação dos serviços, mas nada foi ajuizado tendo como causa de pedir a responsabilidade civil do Estado pela violação coletiva de direitos fundamentais das comunidades carentes, que suportam um quadro de morbidade infantil por doenças diarréicas, causadas pela falta de universalização dos serviços de saneamento básico.

Importante alertar que as maiores vítimas da falta de saneamento básico são as crianças, para argumentar que estas gozam de absoluta prioridade na defesa do

¹⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI* nº 2.934, Plenário, 6 de março de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630010>>. Acesso em 29 maio 2016.

¹⁹² Id. Supremo Tribunal Federal. *ADI-MC* nº 2.299, Plenário, 28 de março de 2001. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347529>>. Acesso em 29 maio 2016.

direito à vida e à saúde, conforme disposto no art. 227, da CF/88¹⁹³:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

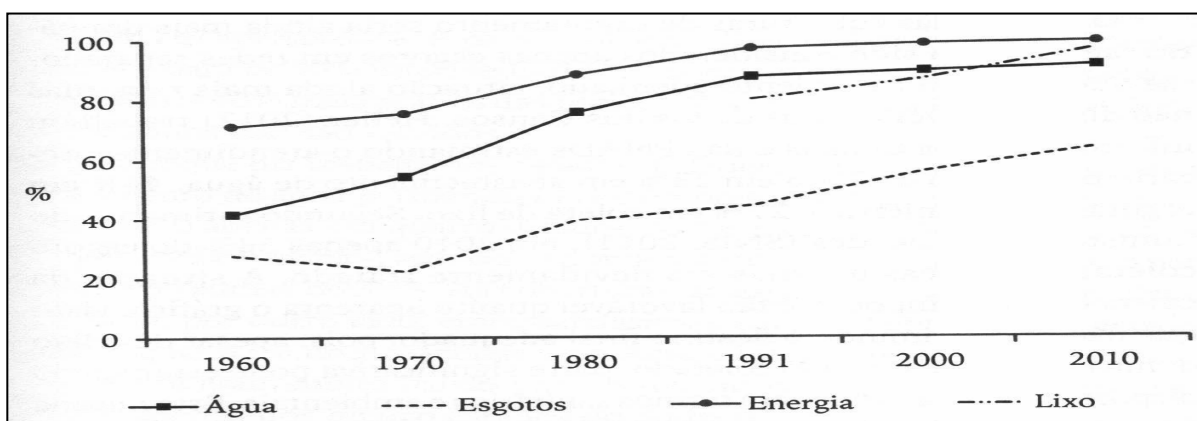
O debate democrático promovido no Poder Legislativo poderia levar a uma positivação do efeito vinculante da dotação orçamentária em despesas com saneamento básico, a fim de minimizar ou mesmo impedir o seu contingenciamento, o que representaria, por si só, um considerável impulso na direção da universalização do saneamento básico brasileiro.

Há comprovações científicas da eficiência do saneamento básico para o aumento da eficácia do direito fundamental à saúde infantil.

Porém, o entrave para a eficácia desse direito social fundamental é o próprio modelo de políticas públicas, que não favorece a universalização do saneamento básico no Brasil.

A prova disso é que até hoje metade da população brasileira não possui serviços de coleta de esgotos, conforme levantamento realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) apud Marques¹⁹⁴ (Gráfico 1):

Gráfico 1 – Evolução da infra-estrutura urbana



Fonte: IBGE, Censos Demográficos. Tabulações especiais do CEM apud MARQUES, 2015, p. 235.

¹⁹³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 29 maio 2016.

¹⁹⁴ MARQUES, Eduardo. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp, 2015, p. 223-247.

O governo federal cria o Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) em 1993, com a finalidade de dar suporte técnico aos prestadores de serviços de saneamento básico.

Em 1996, no âmbito do PMSS, o governo federal cria o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS.

O SNIS comporta um banco de dados que reúne informações de caráter institucional, administrativo, operacional, gerencial, econômico-financeiro e de qualidade sobre a prestação de serviços de água, de esgotos e de manejo de resíduos sólidos.

O SNIS está dividido em dois módulos: o SNIS-AE para as informações de água e esgoto e o SNIS-RS para os resíduos sólidos.

Para os serviços de água e esgoto, o SNIS coleta dados desde o ano base de 1995, enquanto que as informações sobre resíduos sólidos somente começaram a ser coletadas a partir de dados do ano 2002.

As informações para o SNIS-AE são fornecidas diretamente pelas instituições prestadoras dos serviços de água e esgotos, sejam quais forem, já o banco de dados do SNIS-RS é alimentado com informações fornecidas pelos Municípios, ainda que haja concessão ou terceirização do manejo de resíduos sólidos.

É voluntária a participação dos prestadores de serviços de água e esgoto no envio de informações ao SNIS-AE, mas nos últimos 20 anos a adesão foi progressiva até alcançar uma abrangência nacional representativa.

É possível observar a primazia dada ao abastecimento de água pelas companhias estaduais de saneamento básico em preferência ao tratamento de esgotos, até no que se refere ao fornecimento de dados ao SNIS, conforme consta do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos de 2014¹⁹⁵:

Até o ano de referência de 2008, era bastante comum a ocorrência de casos em que o prestador de serviços, sobretudo os de abrangência Regional (as chamadas companhias estaduais), fornecia apenas dados referentes ao abastecimento de água para muitos municípios, mantendo todos os campos sobre esgotamento sanitário em branco, já que não operava esse serviço. Tal situação, muitas vezes, ocorria até mesmo em municípios onde o prestador regional informava possuir a concessão para operar os serviços de esgotamento sanitário. Ou seja, em termos práticos, tinha-se uma situação em que se desconhecia completamente o modo pelo qual se operava o serviço de esgotamento sanitário em milhares de municípios brasileiros.

¹⁹⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014*. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016.

Os dados coletados que alimentam o SNIS são utilizados atualmente na geração de dois relatórios anuais: o Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos e o Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos.

Para o presente ano de 2016, o último Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos é referente ao ano 2014.

O Diagnóstico AE¹⁹⁶ de 2014 demonstra a presente disparidade que persiste entre os serviços de abastecimento de água e a coleta/tratamento de esgotos.

Tabela 1 – Níveis de atendimento de água e esgoto dos Municípios

Região	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamento dos esgotos (%)	
	Água		Coleta de esgotos		Esgotos gerados	Esgotos coletados
	Total (IN055)	Urbano (IN023)	Total (IN056)	Urbano (IN024)	Total (IN046)	Total (IN016)
Norte	54,5	67,8	7,9	9,9	14,4	78,2
Nordeste	72,9	89,5	23,8	31,1	31,4	78,5
Sudeste	91,7	96,8	78,3	83,3	45,7	65,4
Sul	88,2	97,3	38,1	44,4	36,9	84,1
CentroOeste	88,9	96,7	46,9	51,7	46,4	91,1
Brasil	83,0	93,2	49,8	57,6	40,8	70,9

Fonte: SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014, publicado em 2016

Verifica-se na Tabela 1 que, do total da população dos Municípios da Região Norte possuidores de serviços de abastecimento de água, somente 54,5% e 7,9% da população efetivamente recebem os serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos, respectivamente. Isso sem considerar que os esgotos coletados também precisam ser tratados, pois do contrário irão contaminar as cercanias de onde são despejados.

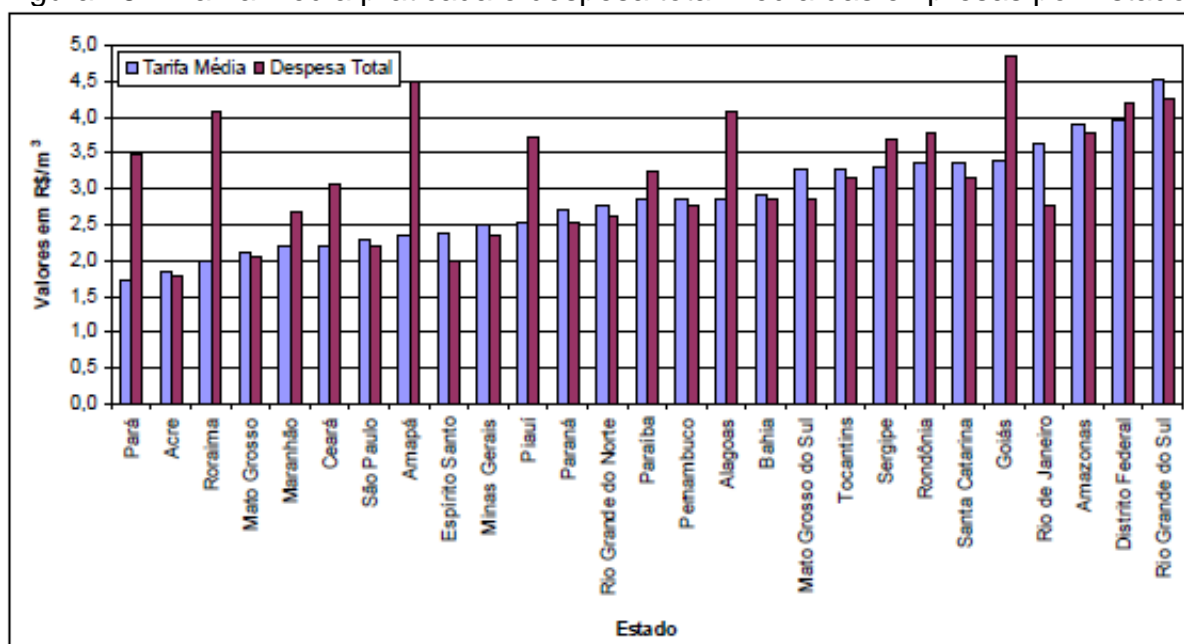
Depreende-se que a diferença entre a cobertura da prestação de serviços de abastecimento de água e de coleta/tratamento de esgotos é decorrente da lógica empresarial das estatais prestadoras de serviços de saneamento básico, que lucram com a atividade, apesar do déficit sanitário persistente.

Constata-se da Figura 28 que a maior parte das despesas dos prestadores de serviços de saneamento básico, quando não a totalidade, é custeada pelas tarifas cobradas dos consumidores, exceto alguns Estados da Região Norte e Nordeste,

¹⁹⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014*. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016.

cujas tarifas não cobrem as despesas, possivelmente em função do alto déficit em saneamento básico, que demanda maiores gastos de implantação, conjugado com o menor poder aquisitivo da população para suportar as tarifas e com as peculiaridades climáticas do semiárido nordestino.¹⁹⁷

Figura 28 – Tarifa média praticada e despesa total média das empresas por Estado



Fonte: SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014, publicado em 2016.

Portanto, considerando que, em geral, são os próprios consumidores que diretamente financiam o sistema de saneamento básico brasileiro, é natural, sob a lógica empresarial, a preferência dada pelas empresas de saneamento ao componente mais rentável, no caso o abastecimento de água, mantendo os serviços de coleta e tratamento de esgotos como secundários, posto que se fosse dada a mesma prioridade ao abastecimento de água e à coleta/tratamento de esgotos, provavelmente a tarifa alcançaria um preço economicamente inviável.

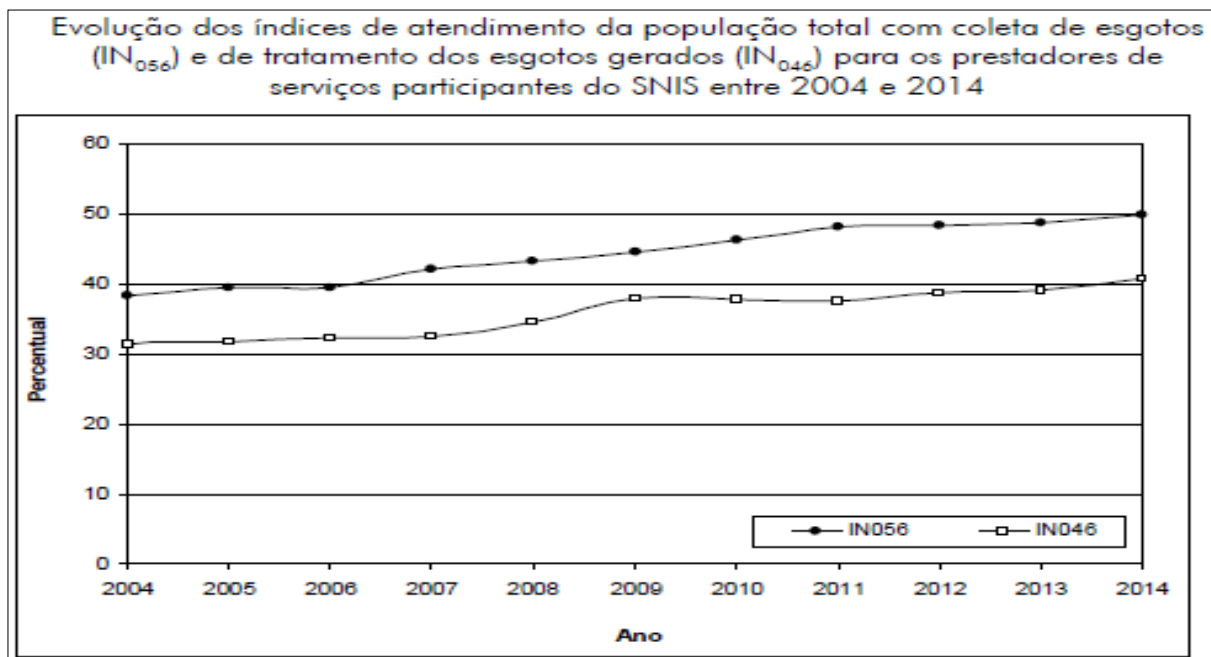
O mesmo fenômeno econômico ocorre internamente nos serviços de esgotos, uma vez que estes também podem ser desmembrados em dois componentes: a coleta e o tratamento dos esgotos.

Conforme observa-se no Gráfico 2, prioriza-se o serviço de coleta de esgotos

¹⁹⁷ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014*. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016.

e posterga-se a implantação dos serviços de tratamento, fazendo com que os esgotos sejam despejados *in natura* no meio ambiente e, por conseguinte, contaminem as crianças que vivem no entorno dos cursos d'água que recebem esses descartes.

Gráfico 2 – Atendimento da população com coleta e tratamento de esgotos



Fonte: SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014, publicado em 2016.

Com a vigência da Lei nº 11.445, de 2007, que estabelece a Política Nacional de Saneamento Básico, regulamentada pelo Decreto nº 8.141, de 2013, que institui o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) está para ser incorporado ao Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), também a cargo do Ministério das Cidades.

O objetivo do PLANSAB é a cobertura universal do saneamento básico no Brasil em vinte anos (de 2013 a 2033), mediante um investimento total estimado em R\$ 508,4 bilhões. Os recursos previstos serão provenientes da União, Estados, Municípios, receitas tarifárias, prestadores de serviços e organismos internacionais.

O plano será avaliado anualmente e revisado a cada quatro anos.

Na verdade, as sociedades empresariais não investem por liberalidade em saneamento básico, porque os valores investidos por elas advêm de subvenções de

investimento fornecidas pelos governos ou utilizam suas próprias receitas tarifárias. Mesmo os empréstimos contraídos pelas empresas são, em última análise, pagos pelas receitas auferidas.

Como são necessários investimentos na ordem de R\$ 508,4 bilhões para a universalização do sistema, segundo o PLANSAB, serão necessários vinte anos para os consumidores e os governos arcarem com os custos, uma vez que as empresas de saneamento básico, reitera-se, são apenas intermediários prestadores dos serviços, custeados pelos consumidores e pelos governos, que, ao final, pagam pelo sistema.

Portanto, no caso específico das políticas públicas em saneamento básico, a limitação está na insuficiência de *input* no sistema e, assim sendo, o controle social deve ser exercido sobre os gastos públicos em saneamento básico dos entes políticos, devido à incapacidade econômica dos consumidores de arcarem sozinhos com os elevados custos de universalização do saneamento básico.

Ademais, não cabe esperar que a comunidade internacional resolva o problema dos esgotos brasileiros, pois são mais de 500 bilhões de reais em custos.

Para fins do efetivo monitoramento social da eficácia dos direitos fundamentais a serem protegidos, é necessário comparar os gastos públicos em saneamento básico com os dados do SUS¹⁹⁸ sobre internação hospitalar de crianças acometidas por diarreias (Lista Morb. CID-10: Diarreia e gastroenterite de origem infecciosa presumível), cuja causa principal são os esgotos *in natura* despejados no meio ambiente, segundo literatura médica.

Os dados do SUS também precisam ser reduzidos a uma taxa de ocorrência de casos por 10.000 habitantes, para os entes políticos serem comparados entre si.

Portanto, os dados apresentados nesta seção referem-se aos gastos públicos *per capita* liquidados com saneamento básico, extraídos dos Demonstrativos da Execução das Despesas Por Função e Subfunção (LRF, art. 52, II, c), em comparação com a taxa de internações hospitalares de crianças com idade até 9 anos residentes nas respectivas jurisdições, todos compreendidos nos anos de 2011 a 2015.

Os gastos públicos *per capita* em saneamento básico da União, Estados e

¹⁹⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. DATASUS. *Informações de Saúde. Epidemiológicas e de Morbidade*. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS>>. Acesso em 20 abr. 2016.

Capitais comparados às taxas de internações hospitalares de crianças até 9 anos de idade com diarreia estão dispostos na Figura 29 (Estados e União) e Figura 30 (Capitais).

Observa-se na Figura 29 que os Estados do Pará, Rondônia, Roraima, Maranhão e Piauí possuem as maiores taxas de internação de crianças com diarreias, apesar do leve decréscimo das taxas no ano de 2015.

Entre os Estados com as maiores taxas de internação de crianças, o que mais gastou com a função saneamento básico nos anos de 2011 a 2015, em proporção ao tamanho da sua população (*per capita*), foi o Estado de Roraima, e quem menos gastou foi Rondônia, apesar de ser o Estado com a segunda maior taxa de internação de crianças com diarreia, atrás apenas da morbidade verificada no Pará.

De modo geral, percebe-se que a maioria dos Estados vinha aumentando seus gastos na função saneamento até o ano de 2013 para, a partir daí, entrarem em retração, principalmente no ano 2015.

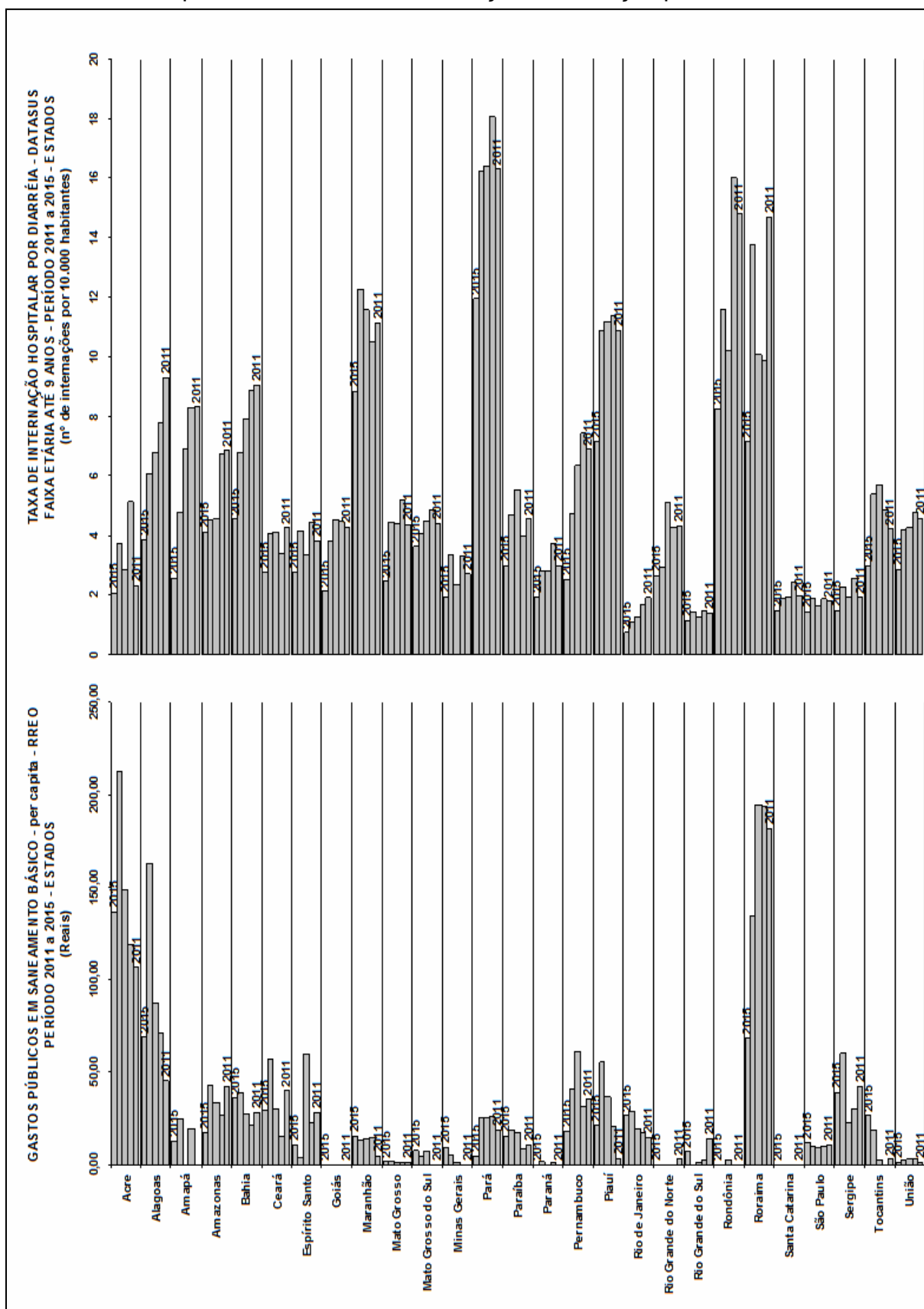
Destaque positivo para o Estado do Acre que, não obstante possuir as menores taxas de internação de crianças com diarreia da Região Norte, foi um dos Estados da Federação que mais gastou com a função saneamento básico em proporção a sua população.

Constata-se ainda que, para fins de análise sumária, os Estados da Região Sudeste estão entre os que menos gastaram com a função saneamento básico nos anos de 2011 a 2015, em valores *per capita*, possivelmente por se valerem de empresas estatais de saneamento básico, que possuem orçamentos próprios sustentados por tarifas de água e esgoto.

Quando a comparação é feita entre os gastos públicos *per capita* em saneamento básico efetuados pelas Capitais (Figura 30) e as respectivas taxas de internação de crianças com diarreia, novamente as maiores taxas de internação de crianças revelam-se nas capitais da Região Norte, com destaque para Belém, que para combater a maior taxa de internação de crianças com diarreia no Brasil aumentou os gastos *per capita* em saneamento básico nos anos de 2014 e 2015.

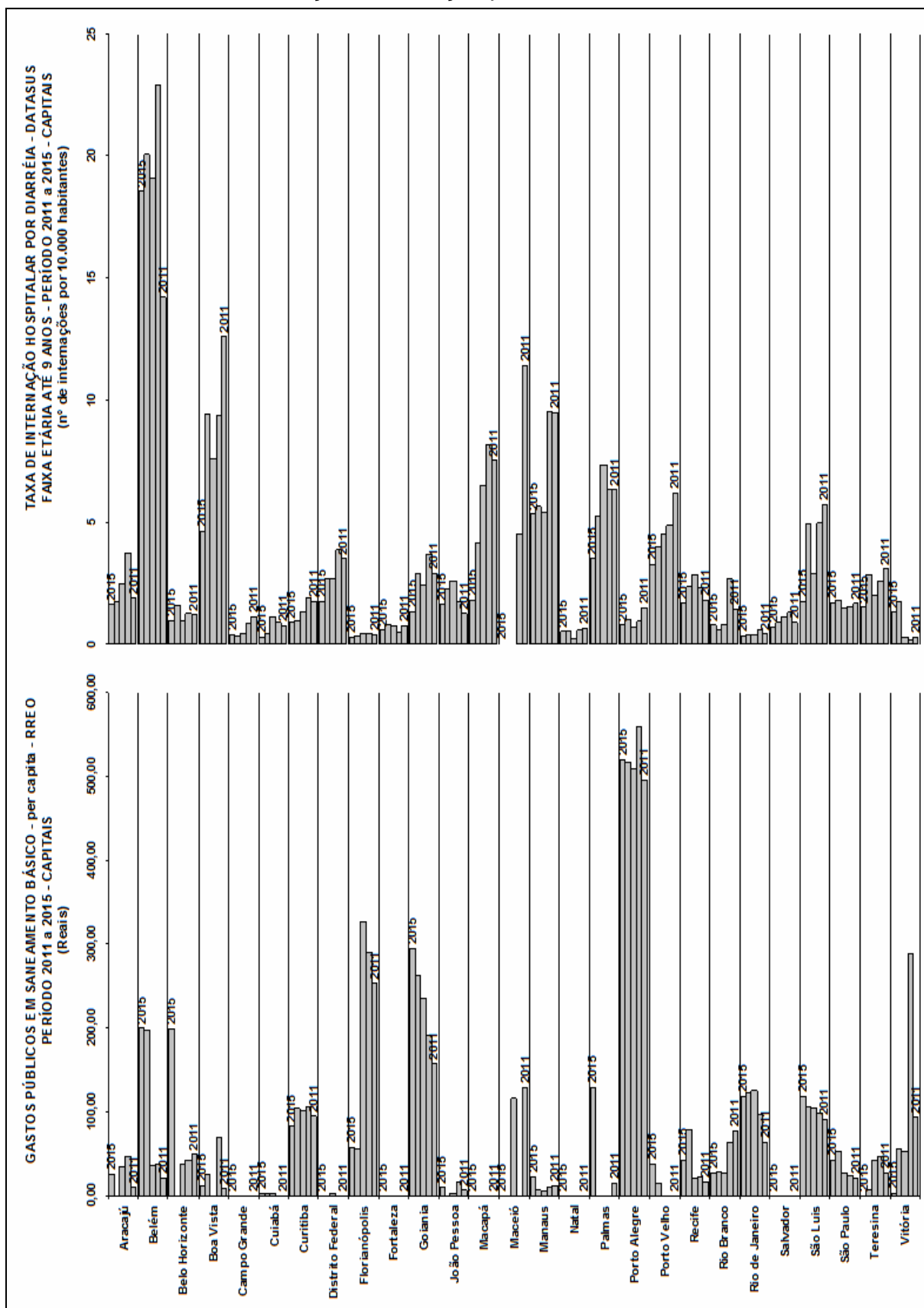
Entre todas as capitais, Porto Alegre e Florianópolis são as que mais gastam com saneamento básico em proporção a suas populações, mesmo possuindo as menores taxas de internações de crianças por diarreia.

Figura 29 – Estados/União – gastos públicos *per capita* da função Saneamento comparados às taxas de internação de crianças por diarreias



Fonte: O autor, 2016.

Figura 30 – Capitais – gastos públicos *per capita* da Saneamento comparados às taxas de internação de crianças por diarreias



Fonte: O autor, 2016.

Os gastos públicos per capita em saneamento básico e as taxas médias de internação de crianças com diarreias consolidados por regiões do Brasil estão dispostos na Figura 31.

Tendo e vista que a União, os Estados e as Capitais possuem despesas orçamentárias com saneamento básico independentes entre si, os gastos foram somados para fins de consolidação regional.

Por outro lado, as taxas de internações de crianças com diarreia dos Estados sobrepõem-se às taxas das capitais, porque as mesmas crianças com morbidade por diarreia constam tanto das taxas Estaduais, quanto das Capitais.

Assim sendo, a consolidação regional das taxas de internação de crianças com diarreia está representada pela média das taxas dos entes políticos.

O item denominado “BRASIL” deve ser entendido por União, em relação aos gastos públicos, e média nacional em relação às taxas de internação de crianças.

Observa-se na Figura 31 que a Região Norte apresenta as maiores taxas de internação, seguida de perto pela Região Nordeste, enquanto que as Regiões Sul e Sudeste apresentam as menores taxas. A Região Centro-Oeste apresenta um resultado próximo ao da média nacional.

Do lado dos gastos públicos, a Região Sul apresenta as maiores somas de gastos com saneamento básico, apesar de possuir as menores taxas de internação de crianças com diarreia, revelando a relação de causa e efeito, ou seja, possui as menores taxas de internação de crianças com diarreia, porque realiza mais gastos públicos em saneamento básico.

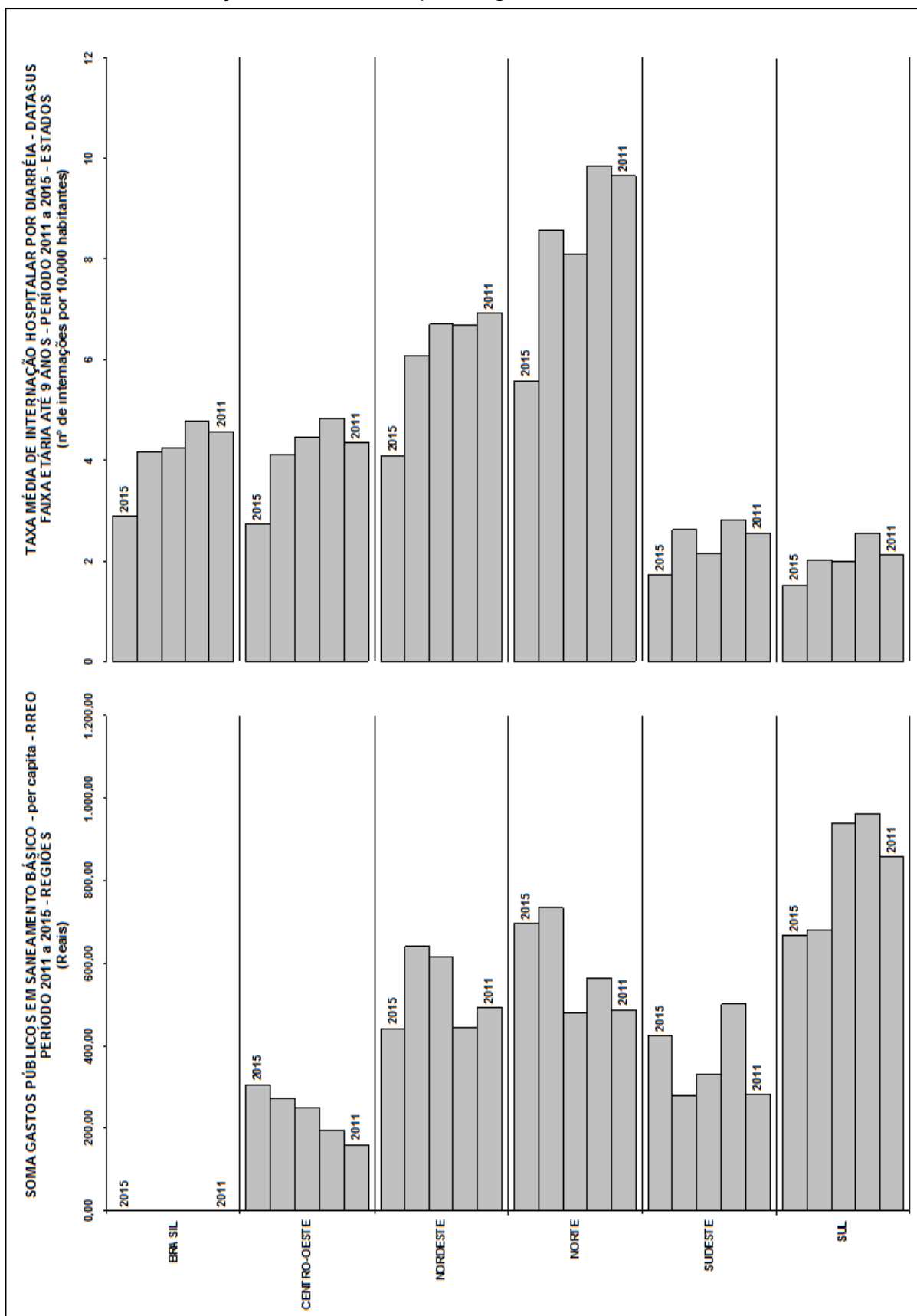
As médias dos gastos públicos *per capita* em saneamento básico e as taxas médias de internação de crianças com diarreia consolidados por níveis de governo (União, Estados, e Capitais) estão dispostas na Figura 32.

Constata-se do exame dos dados por níveis de governo que as Capitais são os entes políticos que mais gastam com saneamento básico em proporção ao tamanho da respectiva população (*per capita*).

Quanto ao comparativo das taxas de internação de crianças com diarreia, verifica-se uma taxa média maior para os Estados devido à abrangência comportar tanto as Capitais, quanto os demais Municípios do Estado, enquanto que os Municípios retratados na presente dissertação foram apenas as Capitais.

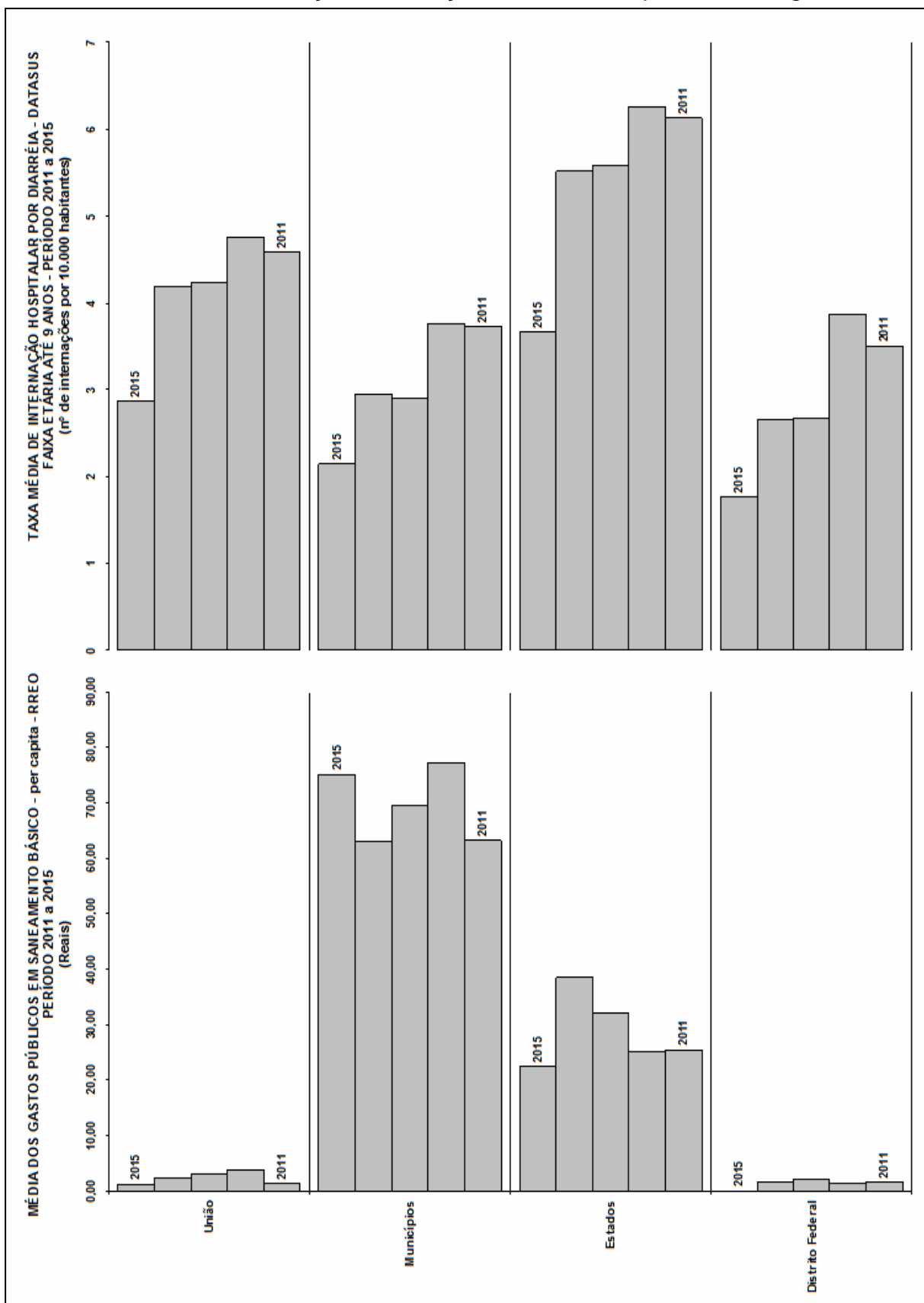
Por fim, percebe-se uma leve tendência de redução das taxas de internação de crianças por diarreia entre os anos 2011 e 2015.

Figura 31 – Gastos públicos *per capita* da função Saneamento e taxa de internação de crianças com diarreias por Região



Fonte: O autor, 2016.

Figura 32 – Média dos gastos públicos *per capita* na função Saneamento e das taxas de internação de crianças com diarreias por níveis de governo



Fonte: O autor, 2016.

As conseqüências nocivas da falta de saneamento básico irradiam-se em diversas áreas sociais, por exemplo, a poluição ambiental, a escassez de água potável, a perpetuação da desigualdade social, o aumento dos gastos públicos com saúde, a perda de receitas com turismo etc.

Mas, indubitavelmente, a criança de comunidade carente sofre o maior prejuízo causado pela falta de saneamento básico, uma vez que a reiterada morbidade por doenças diarreicas viola diretamente a sua dignidade, na medida em que prejudica o seu desenvolvimento físico, mental e emocional.

O fato das maiores vítimas da morbidade por diarreia serem crianças de comunidades carentes promove a perpetuação da desigualdade social, em razão do comprometimento do desenvolvimento humano inicial diante da reiterada morbidade causada pela exposição a patógenos.

Assim, a falta de um meio ambiente adequado ao desenvolvimento infantil provoca um círculo vicioso de desigualdade social, pois impede que as crianças desenvolvam seus potenciais e se tornem adultos mais capacitados e produtivos.

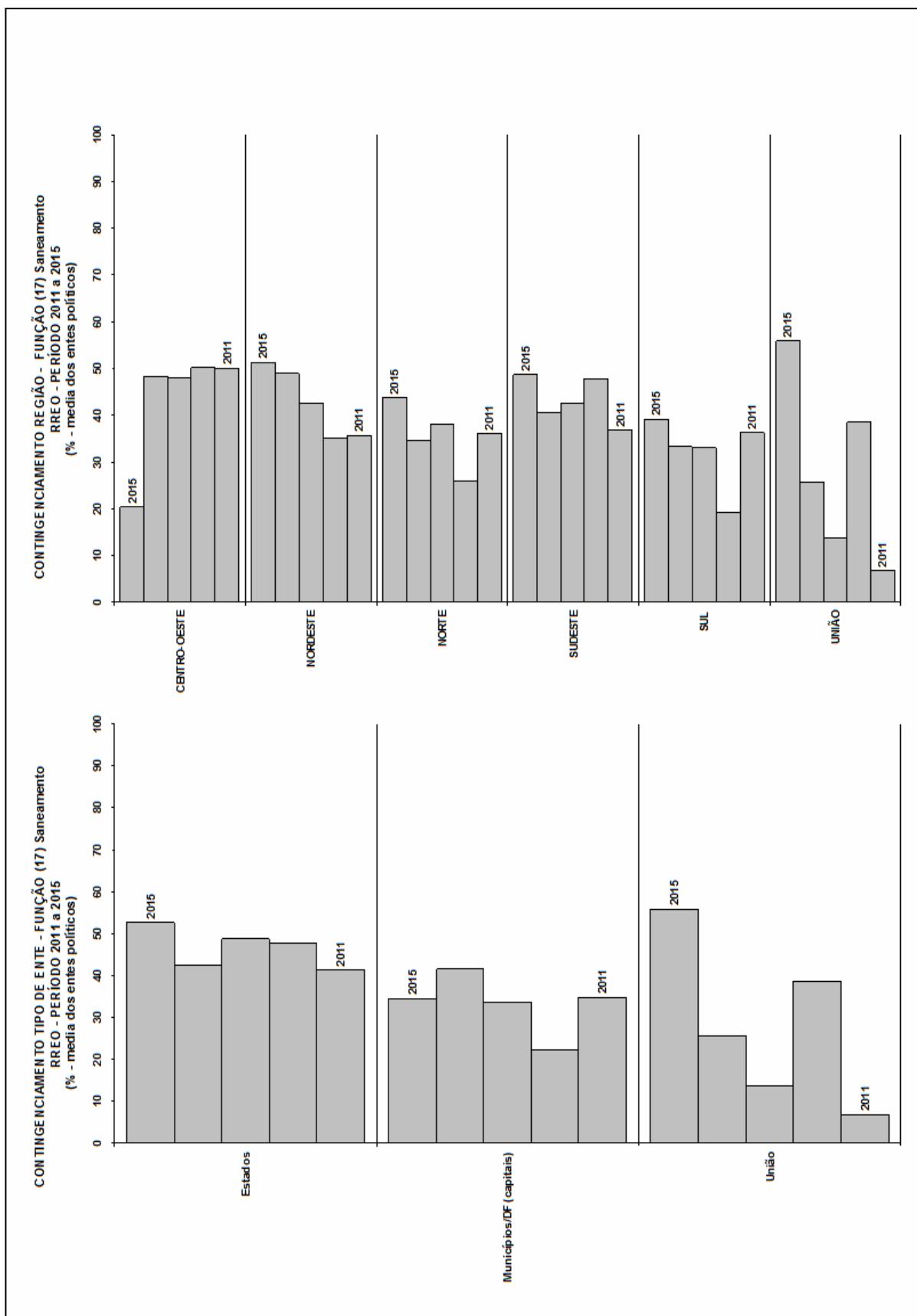
Por conseguinte, as crianças carentes de hoje, expostas às doenças sanitárias evitáveis e sem reais oportunidades de desenvolvimento, estão suscetíveis de se tornarem os adultos hipossuficientes de amanhã, perpetuando não apenas as condições de pobreza a serem suportadas pela sociedade, mas, principalmente, a injustiça decorrente da falta de proteção das crianças brasileiras, enquanto vítimas das seqüelas causadas pelas condições ambientais inadequadas ao desenvolvimento inicial da pessoa humana.

Mas, mesmo com os graves danos que a falta de universalização do saneamento básico traz à sociedade brasileira, o contingenciamento de despesas públicas nesta função governamental é prática reiterada anualmente, e está entre os maiores contingenciamentos de despesas públicas em termos percentuais, liderado pela União no ano de 2015 e seguido pelo Nordeste (Figura 33).

Quanto à proporção entre despesas públicas liquidadas no setor e receitas correntes líquidas dos respectivos entes políticos, o retributo do Saneamento, constata-se da Figura 34 ser diminuto, com as Capitais comprometendo pouco mais de 3% das receitas líquidas com esses tipos de gastos, enquanto que para a União não chega a 0,5%.

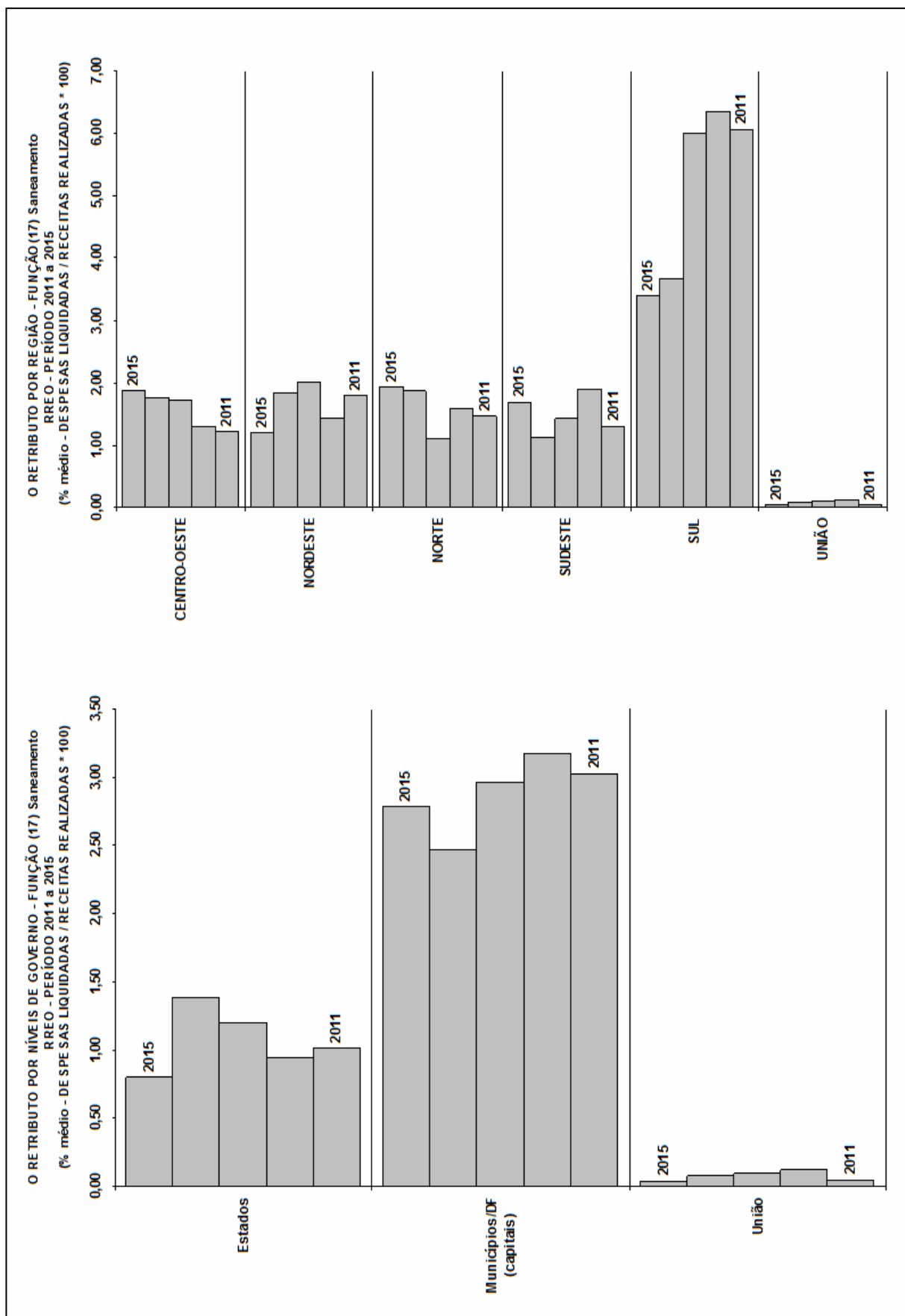
Destaque positivo para a Região Sul, a que mais gasta na função Saneamento.

Figura 33 – Contingenciamentos Saneamento - níveis de poder e regiões do Brasil



Fonte: O autor, 2016.

Figura 34 – O retributo do Saneamento - níveis de governo e regiões do Brasil



Fonte: O autor, 2016.

Conclui-se que o principal problema das políticas públicas em saneamento básico é a insuficiência de *inputs* para a universalização do sistema.

Portanto, o controle social deve pressionar os governos por meio da democracia deliberativa, com a finalidade de dar prioridade à alocação de gastos públicos em saneamento básico, pois, do contrário, nem os vinte anos previstos no PLANSAB serão suficientes para a universalização deste direito social fundamental, pois, sozinhas, as tarifas públicas não comportarão os custos de universalização do sistema.

Ademais, os próximos vinte anos sem um saneamento básico com tratamento de esgotos significam vinte anos de crianças carentes sofrendo de morbidade por diarreias.

Correções da política pública em saneamento básico também são necessárias, a exemplo de separar as concessões de abastecimento de água, das de coleta de esgotos e do tratamento destes, para que os componentes do saneamento básico se desenvolvam paralelamente sem pressões econômicas de rentabilidade.

A família, a sociedade e o Estado precisam tomar para si a tarefa de assegurar a absoluta prioridade dos direitos das crianças à vida e à saúde, e isso inclui, necessariamente, a universalização do saneamento básico, cuja falta deixa seqüelas permanentes nas crianças carentes.

3.4.2.8 Gestão ambiental

A função governamental Gestão Ambiental é composta pelas subfunções “Preservação e Conservação Ambiental”, “Controle Ambiental”, “Recuperação de Áreas Degradadas”, “Recursos Hídricos” e “Meteorologia”.

Entre estas subfunções, a recuperação de áreas degradadas é a que está mais diretamente relacionada aos direitos sociais fundamentais.

A recuperação de áreas degradadas está disposta no §2º, do art. 225, da Constituição Federal de 1988, especificamente como uma obrigação imposta a quem explorar recursos minerais, mas, de modo geral, subsume-se ao caput do artigo, no contexto do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A recuperação de áreas degradadas é um princípio para a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938, de 1981, art. 2º, VIII), bem como um objetivo (art. 4º, VI),

A lei nº 12.651, de 2012, que substitui o Código Florestal, alterada pela Medida Provisória nº 571, de 2012, trata em diversos artigos das “ações organizadas entre o setor público e a sociedade civil para promover a recuperação de áreas degradadas”.¹⁹⁹

Por fim, o Programa Nacional de Florestas (PNF) define como um de seus objetivos a recuperação de florestas e áreas alteradas (Decreto nº 3.420, de 2000, art. 2º, inciso III).

As áreas degradadas podem ser de diversos tipos: mineração abandonada, depósito de resíduos industriais, ocupação habitacional de encostas em situações de risco, boçorocas, ocupação agrícola irrigada e cursos de água assoreados.²⁰⁰

O Ministério da Agricultura em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, a Organização Mundial para a Agricultura e o Meio Ambiente (FAO, em inglês) e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) elaboraram o Programa de Recuperação de Áreas Degradadas na Amazônia (Pradam), a fim de recuperar em cinco anos cinco milhões de hectares de áreas de pastagens degradadas.²⁰¹

Contudo, o tipo de recuperação de áreas degradadas mais emergencial é a que trata da ocupação habitacional de encostas em situações de risco.

A ocupação desordenada do solo por comunidades carentes em encostas de morros provoca anualmente vítimas fatais pelo deslizamento de terras em períodos chuvosos.

Por isso, o Estado precisa fazer a recuperação das encostas em situações de risco, a fim de evitar a ocorrência dessas tragédias.

¹⁹⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Recuperação de áreas degradadas*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/destaques/item/8705recupera%C3%A7%C3%A3ode%C3%A1reasdegradadas?tmpl=component&print=1>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

²⁰⁰ SÃO PAULO (SP). Universidade Estadual Paulista. *Recuperação de áreas degradadas: procedimentos básicos*. Disponível em: <http://www.rc.unesp.br/igce/aplicada/ead/estudos_ambientais/ea15.html>. Acesso em: 25 nov. 2016.

²⁰¹ BRASIL. Ministério Agricultura. *Recuperação de áreas degradadas*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimentosustentavel/recuperacaoareasdegradadas>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

As despesas públicas realizadas com esse objetivo são classificadas pelo orçamento público na função Gestão Ambiental.

Observa-se na Figura 35 que os gastos públicos *per capita* são bastante variáveis entre os entes federativos, demonstrando que o setor é altamente dependente de opção política para se desenvolver.

Do lado dos Estados, Acre e Paraíba valorizam o gasto público nessa função. Do lado das Capitais, encontra-se Aracaju e Vitória com a mesma predisposição.

Em sentido contrário, tem-se Goiás e São Luís, que liquidaram despesas nessa função em valores insignificantes, quando comparados aos demais entes políticos da Figura 35.

A Figura 36 retrata o contingenciamento das despesas orçamentárias alocadas na função Gestão Ambiental.

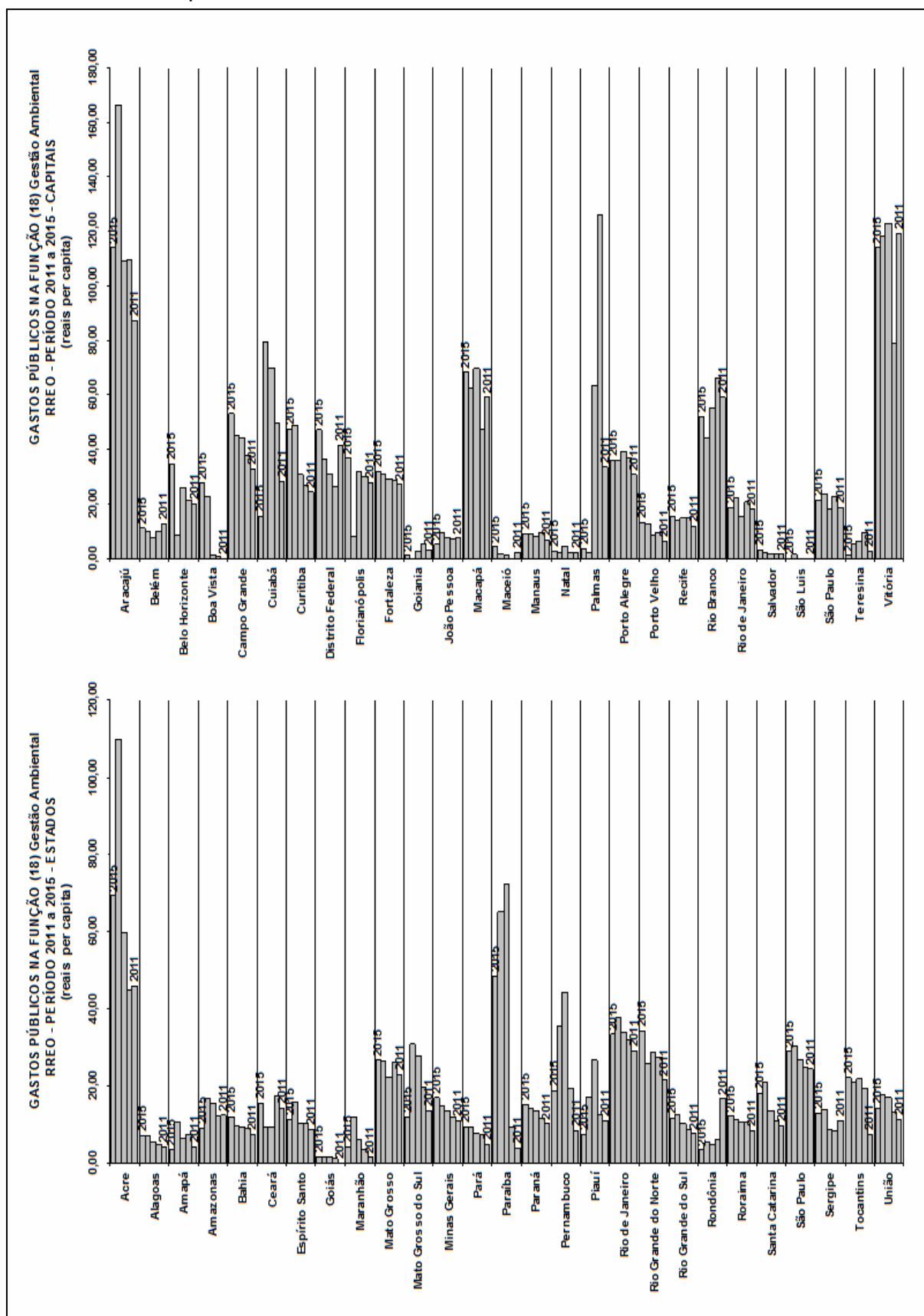
A flexibilidade de alocação política de recursos no setor reflete-se também no contingenciamento promovido pelos entes federativos, pois, além de ser anualmente reiterado em elevados percentuais (Goiânia e São Luís alcançaram 100% de contingenciamento), não há um comportamento padrão entre os Estados, nem entre as Capitais.

O retributo da função Gestão Ambiental (proporção entre despesas liquidadas na função e receitas correntes líquidas realizadas) sugere também que os gastos públicos nesta função são decisões estritamente políticas, pois, enquanto alguns entes da Federação comprometem mais de 5% de sua receita corrente líquida com a função Gestão Ambiental, outros optam por não gastar nem 0,5% da receita corrente líquida.

A Figura 38 revela que as Capitais são os entes políticos que atribuem maior prioridade à função Gestão Ambiental, seguidos pelos Estados e, em último, a União.

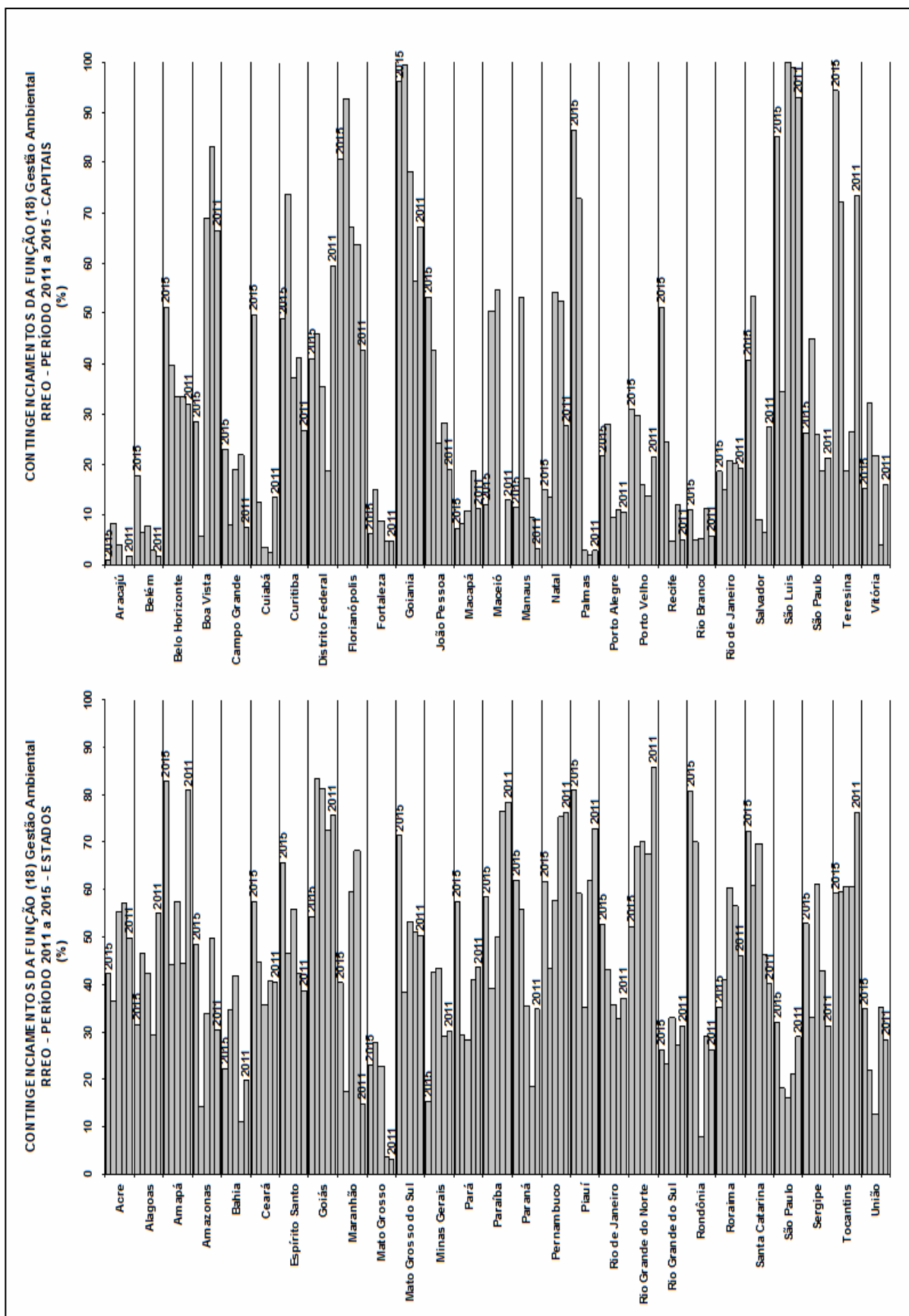
Em relação à distribuição regional (Figura 38), o retributo apresenta proporções equivalentes entre as regiões do Brasil, com um leve acréscimo para a Região Norte, possivelmente em razão do Programa de Recuperação de Áreas Degradadas na Amazônia (Pradam).

Figura 35 – Gastos públicos *per capita* da função Gestão Ambiental - União, Estados e Capitais



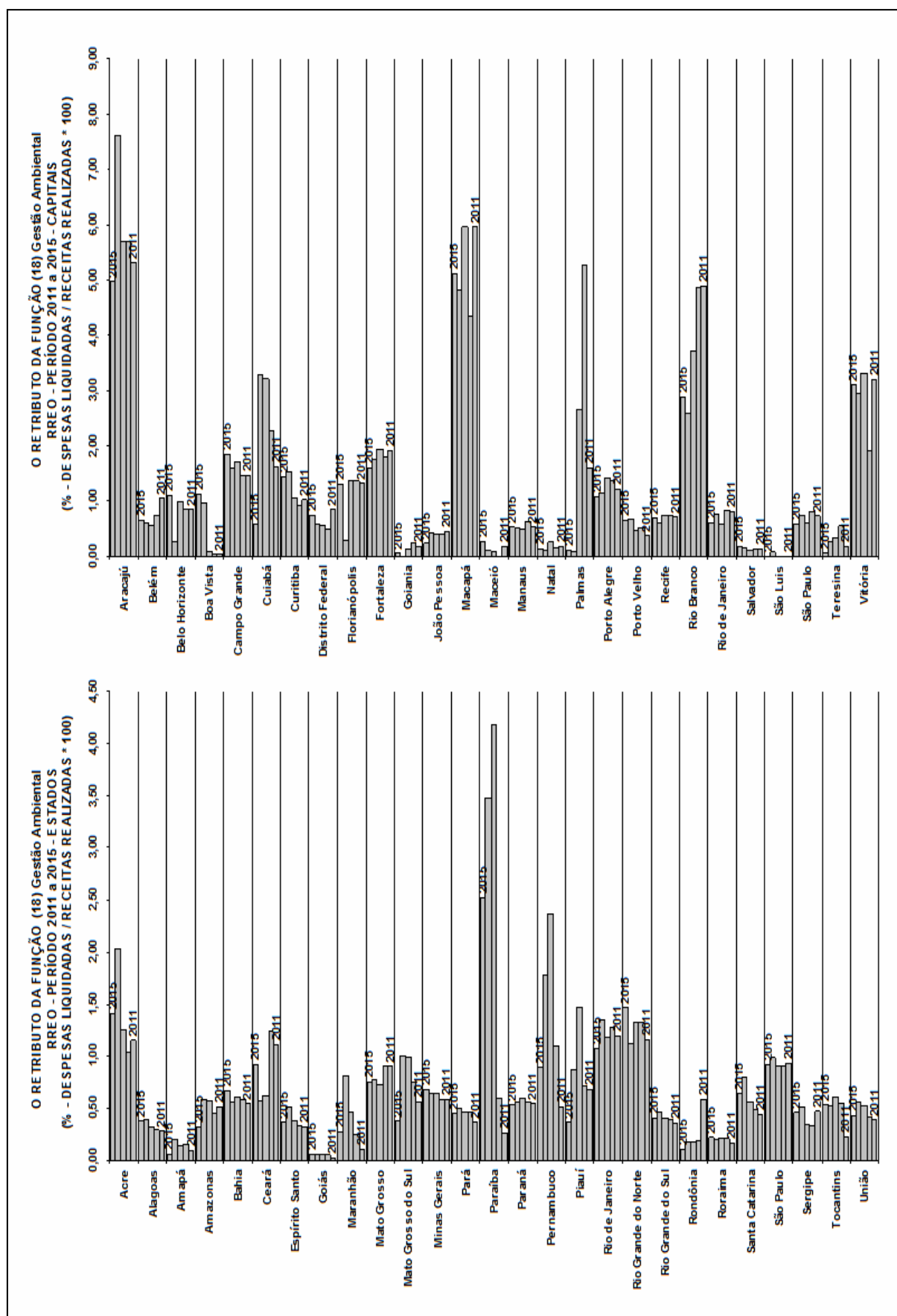
Fonte: O autor, 2016.

Figura 36 – Contingenciamentos Gestão Ambiental - União, Estados e Capitais



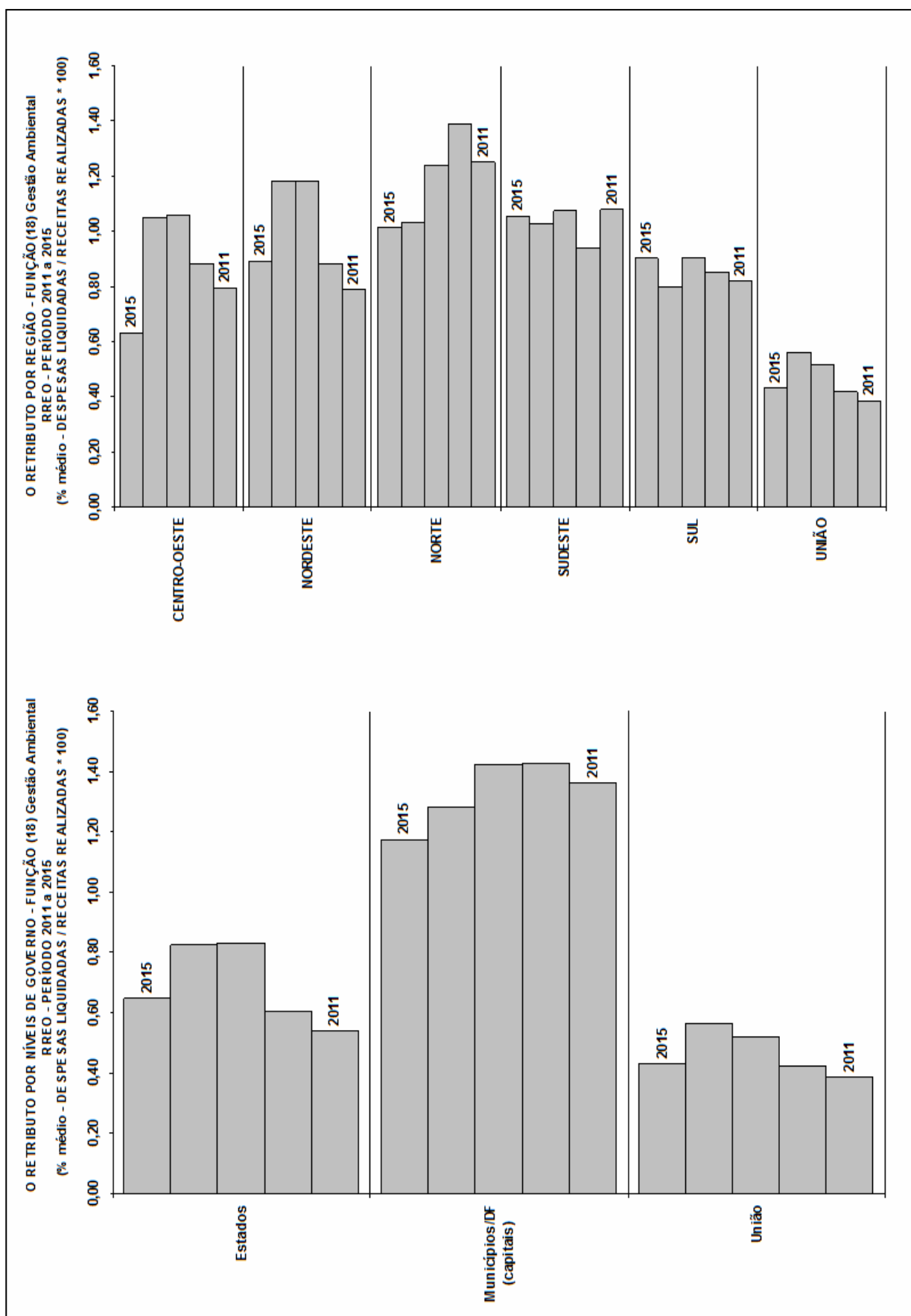
Fonte: O autor, 2016.

Figura 37 – O retributo da Gestão Ambiental - União, Estados e Capitais



Fonte: O autor, 2016.

Figura 38 – O retributo da Gestão Ambiental - níveis de governo e regiões do Brasil



Fonte: O autor, 2016.

3.4.2.9 O retributo consolidado por funções governamentais relacionadas aos direitos sociais fundamentais

O objetivo do retributo consolidado é dar um panorama orçamentário que permita visualizar as proporções em que os recursos públicos foram distribuídos pelas oito funções governamentais relacionadas aos direitos sociais fundamentais, no período de cinco anos acumulados.

Com esse propósito, todas as despesas públicas dos últimos cinco anos liquidadas nessas oito funções governamentais foram somadas e divididas pela soma das receitas correntes líquidas realizadas.

O resultado é o percentual de participação de cada função governamental estudada perante a receita corrente líquida realizada no mesmo período (o retributo), com base na classificação funcional obtida a partir dos anexos 2 e 3 dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) da União, Estados e Capitais.

A Figura 39 apresenta a comparação entre as três esferas de governo dos percentuais obtidos nas oito funções governamentais estipuladas como assecuratórias dos direitos sociais fundamentais. Propõe-se com esse método um exame do federalismo fiscal sob a perspectiva dos gastos públicos.

A literatura técnica costuma abordar o federalismo fiscal sob a ótica da arrecadação, em termos de divisão de competências tributárias e de repartição fiscal, a fim de que os entes políticos cumpram com os seus *múnus* constitucionais.

Na vertente dos gastos públicos, os estudos sobre federalismo fiscal e direitos sociais discorrem sobre os *outcomes* das políticas públicas e as competências materiais dos entes políticos, mas pouco se têm publicado sobre as prioridades políticas que cada esfera de governo tem atribuído às áreas de atuação governamental que detêm em comum.

Quem prioriza mais a área da saúde são os Municípios capitais, os Estados ou a União? E a educação, a previdência, a assistência social ou o saneamento básico?

A competência comum dos entes políticos em prover prestações estatais à população causa alguma dificuldade ao controle social dos gastos públicos, na

medida em que o povo não sabe qual das três esferas de governo está sendo ineficiente no provimento de direitos sociais fundamentais, além do que proporciona o “jogo-de-empurra” (*pass the buck* – ver seção 3) dos entes políticos, que confunde a opinião pública.

Essa indefinição sobre qual nível de governo deve ser politicamente mais cobrado em determinada prestação de serviços públicos motiva a população a direcionar seus pleitos mais prementes aos Municípios, porque a proximidade facilita a cobrança popular do governo local.

No entanto, na “era da comunicação” em que se encontra a civilização, as distâncias ficaram virtualmente reduzidas. Hoje é possível no Brasil acompanhar a execução orçamentária pela internet, tanto dos governos locais, quanto do governo central, inobstante a distância física que os separa.

Ademais, os governos locais podem vir a ser cobrados pela população sem que sejam responsáveis pelo retrocesso social, por exemplo, a saúde municipal pode se degradar em razão da falta de repasses do governo central e, mesmo com boa vontade para cumprir sua missão constitucional, o governo local pode ficar impossibilitado de atender às expectativas da população, por não ter recebido os recursos federais previstos em seu planejamento fiscal.

A vantagem de utilizar a receita corrente líquida realizada como parâmetro de comparação é eliminar essas variações financeiras e obter um imparcial juízo de valor sobre as prioridades dadas pelo ente político aos direitos sociais fundamentais, uma vez que nessa rubrica de receitas correntes líquidas realizadas apenas estão incluídos os valores efetivamente recebidos pelo ente político.

Há de se convir ainda que o Estado não pode ser sustentado apenas com receitas oriundas da venda de patrimônio público ou de recursos obtidos mediante empréstimos, sob pena de irremediavelmente provocar o colapso das Finanças Públicas.

Por essas razões, a receita corrente líquida realizada é o melhor parâmetro do poder aquisitivo de um ente político que se pretenda manter com o resultado fiscal superavitário, a despeito de que tal superávit também possa ser obtido mediante receitas auferidas com a obtenção de empréstimos e com a venda de patrimônio público.

Do lado das despesas públicas, as liquidadas fornecem o melhor parâmetro, pois representam um serviço/bem efetivamente prestado/entregue ao Poder Público, que não foi contingenciado e está potencialmente disponível à população.

Assim sendo, a proporção entre as despesas públicas liquidadas em uma função governamental e as receitas correntes líquidas dos entes políticos realizadas no mesmo período (o indicador retributo) consubstancia o esforço financeiro empregado pelo governo em benefício de uma determinada área governamental, ou seja, revela a prioridade política considerada na alocação dos recursos públicos.

Ainda que alguma função governamental seja naturalmente mais dispendiosa do que as demais, o indicador de gasto público desvelará essa circunstância e fomentará o debate de alternativas jurídicas e/ou tecnológicas para a diminuição dos custos desses direitos sociais, bem como o seu acompanhamento.

Reforçados os motivos pelos quais se justifica o retributo como um indicador para o controle social dos gastos públicos, passa-se ao exame dos resultados obtidos através da pesquisa dos dados fiscais dos últimos cinco anos, acumulados e organizados por níveis de governo (Figura 39).

A comparação entre os níveis de governo considera a soma dos gastos públicos e das receitas correntes líquidas de todos os Estados e Municípios capitais, com o fito de estudar as esferas de governo em sua totalidade, independentemente de um ente subnacional específico.

A análise da Função 08 – Assistência Social demonstra que o ente central concentra a prioridade política deste setor, representando um ônus financeiro de cerca de 10% da sua receita corrente líquida total realizada nos últimos cinco anos.

Os elevados gastos da União com assistência social são causados pelo Programa Bolsa-Família. Por ser justo sob a ótica do princípio da diferença defendido na filosofia política do liberal igualitário John Rawls, o governo federal o utiliza como símbolo de justiça social e, desse modo, obtém o crédito político.

Não é por outras razões que os valores são pagos às famílias diretamente pelo governo federal, sem transitar pelo fundo público de assistência social dos entes subnacionais, ao contrário do que ocorre com a grande maioria dos benefícios assistenciais. Ademais, os Municípios atualmente organizam os cadastros das famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família e poderiam realizar os pagamentos com a mesma segurança que a União os faz.

Os Municípios capitais gastaram com assistência social nos últimos cinco anos cerca de 2% de suas receitas correntes líquidas somadas, enquanto que os Estados comprometeram o equivalente a 1% de suas receitas correntes líquidas, conforme ilustrado na Figura 39.

Conclui-se da disparidade entre os indicadores da União e dos entes subnacionais que, financeiramente, o Programa Bolsa-Família predomina o setor da assistência social no Brasil.

O indicador retributo para a Função 09 – Previdência Social (Figura 39) aponta que a União gastou nos últimos cinco anos o equivalente a 70% de sua receita corrente líquida nessa área governamental, frente aos Estados com 20% e os Municípios capitais com pouco mais de 11%.

Os elevados gastos orçamentários com previdência social é uma preocupação mundial desde o início do século XX, acentuada a partir da década de 1970 com a crise do petróleo e com a explosão demográfica decorrente da melhoria da qualidade de vida ocorrida logo após a Segunda Grande Guerra (ver seção 1.2.2).

Contudo, a União gastar o equivalente a 70% de sua receita corrente líquida auferida nos últimos cinco anos somente com previdência social, cerca de 10% com saúde e outros 10% com educação demonstra um desequilíbrio dos gastos públicos em favor da previdência, tendo em vista que nenhuma dessas funções governamentais pode ser considerada mais importante, por não existir hierarquia entre os direitos fundamentais.

Ademais, as outras funções governamentais essenciais aos direitos sociais fundamentais, como saneamento, habitação, direitos da cidadania e gestão ambiental, estão recebendo da União alocações orçamentárias pífias, quando comparadas com a sua receita corrente líquida.

Por outro lado, os Estados e Municípios capitais mantêm patamares bem menores do que a União no setor previdência social, respectivamente, 20% e 11%, em razão de serem responsáveis apenas pelo pagamento da previdência social de seus próprios servidores públicos.

Os dados fiscais revelam que os gastos públicos com previdência social representam um problema bem maior para a União dos que para os entes subnacionais. Se para o governo central uma reforma previdenciária se faz imprescindível para o equilíbrio dos gastos públicos com direitos sociais

fundamentais, os governos sublocais não suportam um peso semelhante com as despesas públicas previdenciárias.

O retributo da Função (10) – Saúde indica que os Municípios capitais suportam os maiores gastos do setor em relação às suas receitas correntes líquidas, cerca de 23%, seguidos pelos Estados com 14% e a União em último lugar no federalismo fiscal dos gastos públicos com saúde, com um percentual de cerca de 12% de sua receita corrente líquida gastos com a saúde pública.

Os indicadores refletem o efeito dos repasses financeiros do governo central aos entes subnacionais, na promoção da descentralização da saúde pública no Brasil, bem aos moldes de um federalismo cooperativo (ver seção 3.1.1).

Como os valores repassados pelo governo central aos entes subnacionais, mediante fundos públicos, são deduzidos na apuração da receita corrente líquida, esses gastos públicos aparecem nas contas dos entes políticos que efetivamente disponibilizaram à população os serviços públicos de assistência à saúde.

A mesma explicação não se estende à Função (12) – Educação, porque os entes subnacionais não recebem do governo central o mesmo volume de repasses financeiros que recebem para o setor da saúde pública, muito embora a vigência do FUNDEB implique repasses financeiros do governo federal em proporção ao número de alunos matriculados pelos entes subnacionais (ver seção 3.4.2.4).

A causa do indicador retributo da educação para os Municípios capitais (21%) ser maior do que o indicador dos Estados (14%) e do que o da União (9,9%) reside no fato de existir um número muito maior de alunos matriculados no ensino fundamental obrigatório, que historicamente no Brasil está a cargo dos governos locais.

De toda sorte, a educação é uma das áreas de atuação governamental que demanda grande atenção do controle social dos gastos públicos com direitos sociais fundamentais, pois produz efeitos significativos no curto, médio e longo prazo, para o desenvolvimento social e econômico do país.

Em seguida aparecem os setores públicos menos favorecidos pelo Estado brasileiro: os direitos de cidadania, a habitação, o saneamento e a gestão ambiental.

Com a Função (14) – Direitos da Cidadania, os Municípios capitais gastaram o equivalente a 0,3% de suas receitas correntes líquidas, enquanto que os Estados e a União, respectivamente, 1,8% e 0,11%.

Os principais gastos do setor estão concentrados na subfunção “Custódia e Reintegração Social”, que representa os gastos públicos com o sistema penitenciário. Essa circunstância torna os Estados os maiores provedores de gastos públicos com direitos da cidadania, embora os valores não alcancem 2% da receita corrente líquida realizada nos últimos cinco anos.

O retributo da Função (16) – Habitação indica cerca de 1,3% para os Municípios capitais, 0,5% para os Estados e 0,01% para a União.

Nota-se que a tão propagada política pública da União com o Programa Minha Casa Minha Vida impacta muito pouco em seu orçamento público, porque, na verdade, a maior parte desse programa é desenvolvida mediante financiamento bancário concedido diretamente às famílias beneficiadas, ou seja, em geral são as próprias famílias que pagam pelas moradias populares, não obstante a existência de subsídios públicos por ora do financiamento.

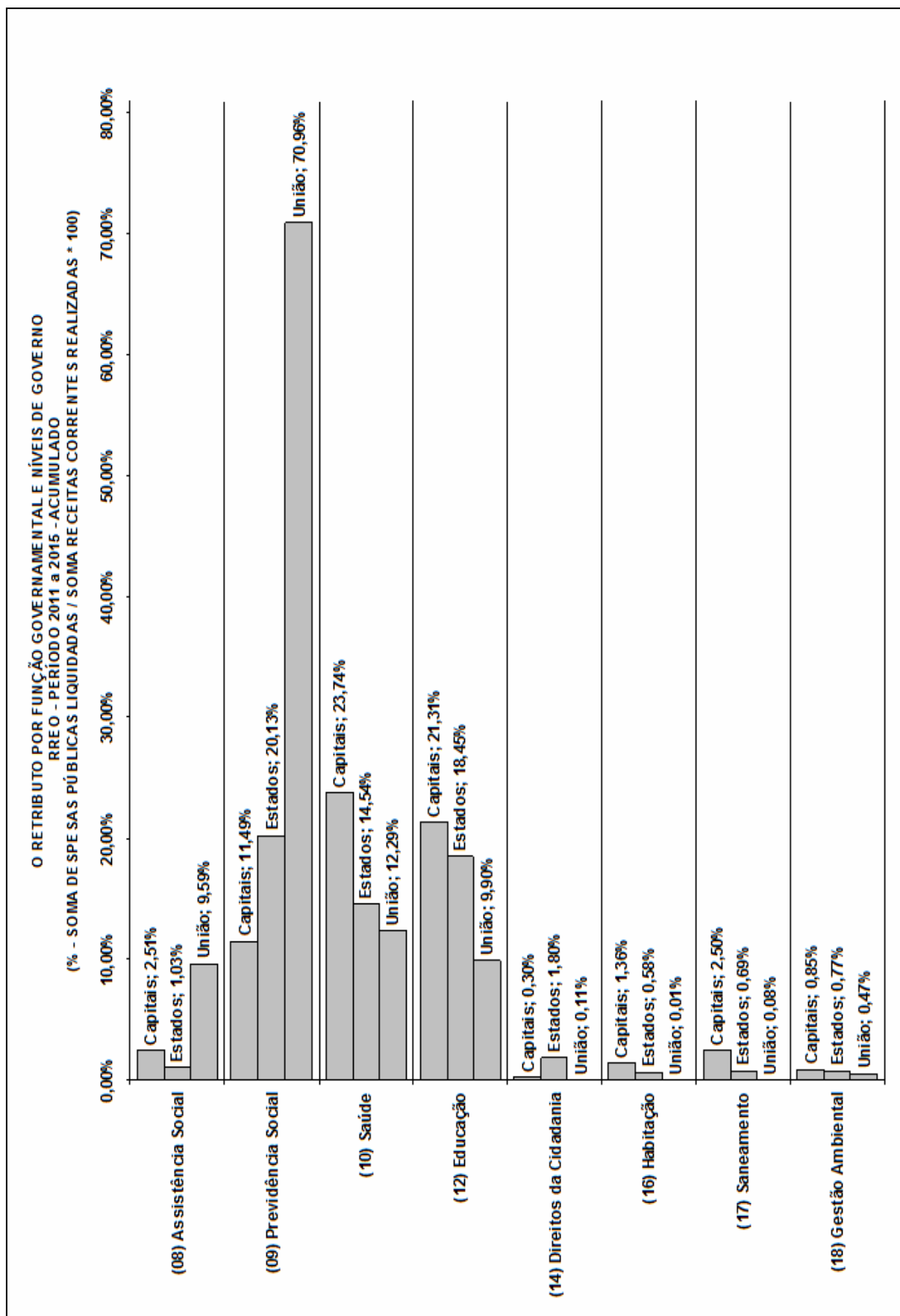
Os Municípios capitais priorizam os gastos públicos com habitação em maior medida do que os demais entes políticos devido à carência de moradias nos grandes conglomerados urbanos e a ocupação desordenada do solo pelas favelas.

A Função (17) – Saneamento também está sendo capitaneada pelos Municípios capitais, com um retributo na ordem de 2,5%, enquanto que os Estados obtiveram 0,69% e a União com o equivalente apenas a 0,08% das receitas correntes líquidas gastos com saneamento.

Aqui se verifica uma grande injustiça fiscal cometida pela União, que detém o domínio sobre os mananciais de águas interestaduais, isto é, sobre os grandes rios que atravessam Estados. A atuação do governo federal consiste basicamente em realizar planejamentos sobre saneamento e conceder autorização de uso dessas águas, mas tolera com permissividade o derrame de esgotos *in natura* nesses rios, que contaminam as comunidades ribeirinhas carentes, cujas crianças indefesas convivem com morbidades infecciosas, comprometendo o desenvolvimento físico, emocional e psicológico das crianças em seu estágio inicial.

Por fim, constata-se que os Municípios capitais priorizam a Função (18) – Gestão Ambiental mais dos que as outras esferas de governo, em razão da ocupação desordenada do solo urbano em áreas de risco.

Figura 39 – O retributo consolidado por funções governamentais e níveis de governo



Fonte: O autor, 2016.

CONCLUSÃO

A baixa eficácia dos direitos sociais fundamentais no Brasil precisa ser enfrentada, a fim de estabelecer uma liberdade real para os cidadãos brasileiros.

A judicialização das despesas públicas deve ser demandada em situações emergenciais relacionadas ao mínimo existencial, mas, por si só, não é capaz de resolver o problema da baixa eficácia dos direitos fundamentais, porque não cabe ao Poder Judiciário administrar políticas públicas, sob pena de violar o princípio da separação de poderes, que é o baluarte da segurança político-jurídica.

O aumento da eficácia dos direitos sociais fundamentais deve ser reivindicado politicamente, porque as prioridades dadas pelos governantes nas alocações de despesas orçamentárias são de ordem política. A fim de compreender as prioridades políticas escolhidas pelos governantes, bem como a consistência de suas justificativas, o cidadão precisa conhecer noções básicas de filosofia política.

Faz-se necessário também acreditar que a manifestação pública possa fazer diferença nas tomadas de decisões políticas dos governantes. Essa convicção pode ser obtida pelo estudo histórico das transformações sociais provocadas pela democracia.

Os custos dos direitos sociais fundamentais precisam ser discutidos em termos de distribuição de gastos públicos nas funções governamentais essenciais, em paralelo à análise da qualidade desses gastos e uma constante vigilância contra os desvios de recursos.

A transparência fiscal é o instrumento que possibilita ao cidadão acompanhar as Finanças Públicas e, nessa matéria, o Brasil está na vanguarda.

Contudo, ainda há dificuldades em popularizar a compreensão das contas públicas, por causa de sua aparente complexidade. A solução é modelar os dados fiscais, de modo a conceber indicadores de gastos públicos que sejam significativos, inteligíveis e interessantes o suficiente para serem difundidos na sociedade.

Os indicadores de gastos públicos baseados na classificação funcional das despesas orçamentárias têm a vantagem de revelar como estão distribuídos os recursos públicos pelas diversas áreas governamentais.

As funções governamentais priorizadas pelo governante revelam o pragmatismo de sua ideologia política, que pode ser verificada pelo cidadão comum

mediante uma “leitura política” do orçamento, feita com o auxílio de indicadores de gastos públicos apoiados na classificação funcional das despesas públicas.

O indicador retributo demonstra que as despesas públicas com direitos sociais fundamentais estão priorizadas em quatro funções governamentais: assistência social, previdência social, saúde e educação. Entre estas, a previdência social absorve, sobremaneira, a maior fatia dos recursos públicos disponíveis.

A União confere maior prioridade à assistência social e à previdência, devido ao interesse político no Programa Bolsa Família e ao RGPS.

Os Municípios capitais priorizam a saúde e a educação, em razão dos repasses do SUS e do histórico de administração local do ensino fundamental.

Os resultados encontrados permitem concluir que as outras quatro funções governamentais estipuladas pela dissertação como também garantidoras de direitos fundamentais (direitos da cidadania, habitação, saneamento e gestão ambiental) estão desprestigiadas pelo Poder Público.

A negligência com a função direitos da cidadania já provocara um “estado de coisas inconstitucional” no sistema penitenciário brasileiro, que justificou a intervenção do Poder Judiciário sobre a opção política do Poder Executivo de contingenciar os recursos públicos destinados a este setor, mitigando o princípio da separação de poderes em razão da grave e reiterada violação dos direitos fundamentais das pessoas submetidas à custódia do Estado.

A baixa importância dada pelos entes políticos às despesas públicas da função habitação é subjetivamente perceptível, considerando a reiterada ocupação desordenada do solo urbano brasileiro, cuja interferência estatal ocorre, na maioria das vezes, depois que a comunidade já se assentou informalmente no local sem a devida infraestrutura urbana.

Em paralelo à passividade governamental diante da ocupação desordenada do solo urbano, há também o entendimento generalizado de que os cidadãos devem pagar pelas suas próprias moradias. Assim sendo, a política do setor está em grande parte voltada para financiamentos bancários diferenciados, direcionados às camadas sociais de menor poder aquisitivo, para que estas paguem pelas moradias populares.

Essa propensão do Estado brasileiro em privatizar direitos sociais fundamentais provoca maiores injustiças na função governamental saneamento.

O Brasil chegou ao século XXI com menos de 50% de universalização do

saneamento básico, mas o setor é enaltecido por produzir lucros aos empresários, a ponto da companhia de saneamento básico do Estado de São Paulo possuir ações na bolsa de valores de Nova York e da do Rio de Janeiro ser incluída nas tratativas de negociação da dívida pública do Estado.

Gerações inteiras de crianças carentes estão com o desenvolvimento infantil prejudicado, em virtude de contaminação por esgotos sem tratamento lançados nos rios, mas este fato não impede a obtenção de lucros pelas empresas de saneamento básico.

Na verdade, se o tratamento dos esgotos fosse levado a sério no Brasil, não haveria margens para lucros, devido à necessidade de altos custos para a construção de estações de tratamento de esgotos em todo o país.

Portanto, não é um exagero concluir que muitas companhias brasileiras de saneamento básico, a maioria pertencente aos Estados, comportam-se mais como fornecedores de água, do que companhias de saneamento básico propriamente dito.

A gestão ambiental na vertente recuperação de áreas degradadas está umbilicalmente ligada aos setores saneamento básico e habitação e, por conseguinte, compartilha da mesma insuficiência de gastos públicos.

A análise dessas oito funções governamentais diretamente relacionadas aos direitos sociais fundamentais é apenas um ponto de partida para visualizar as prioridades políticas adotadas na alocação de recursos públicos, porque, no total, as despesas públicas são classificadas em vinte e oito funções governamentais.

Remanesce a hipótese de que algumas das outras vinte funções governamentais, cujos dados fiscais não foram modelados na dissertação, estejam consumindo em demasia recursos públicos que poderiam ter sido alocados em algumas das oito funções estipuladas na dissertação como relacionadas diretamente aos direitos sociais fundamentais.

Assim sendo, são necessárias novas pesquisas com modelagem de dados fiscais para todas as funções governamentais, no intuito de obter um panorama completo de como os recursos públicos estão sendo distribuídos pelas diversas áreas governamentais, mantendo-se sempre como parâmetro de referência a receita corrente líquida.

O controle social sobre os gastos públicos no contexto da democracia deliberativa é o caminho para a justiça fiscal.

Na medida em que os gastos públicos forem discutidos pela população com

referenciais inteligíveis e conhecimento de causa, os temas de importância nacional ocuparão o centro do debate político e viabilizarão a melhoria da eficácia dos direitos sociais fundamentais.

O que não se pode mais admitir é a subserviência do povo brasileiro aos ditames dos governos, que depois de eleitos se julgam senhores da verdade.

A verdade de uma nação está na praça pública, na força da ação comunicativa, nos anseios e nas dores de um povo.

Hodiernamente, a democracia é entendida como o compartilhamento do poder pela discussão pública, sem a qual o povo recebe um tratamento de tutelado do governo, tal qual uma criança é pelos pais.

E o povo brasileiro já demonstra maturidade suficiente para tomar para si os rumos de seu próprio destino.

O Brasil possui a vantagem de estar entre os países do mundo com a melhor transparência fiscal, possuir um regime político formalmente democrático que permite a liberdade de expressão e contar com uma população ávida por participação política. Falta-lhe apenas uma melhor compreensão do orçamento público, que pode ser obtida por meio da educação fiscal.

A efetiva democracia é construída no dia-a-dia, mediante uma constante reavaliação popular das condições sociais existentes, acompanhada de manifestação pública ostensiva promovida por uma sociedade civil organizada.

A democracia nunca é uma obra acabada, porque se não for alimentada pela discussão pública, deixa de ser uma democracia de fato.

Em se tratando da provisão estatal de serviços que asseguram os direitos sociais fundamentais, a democracia deliberativa precisa se valer do controle social dos gastos públicos, pois este lida com questões palpáveis da sociedade, como saúde, educação e saneamento básico, que podem trazer para política o interesse do cidadão comum averso ao partidarismo.

Assim, se um cidadão comum prioriza uma melhor saúde pública, ele e os que pensam da mesma forma podem se manifestar publicamente por maiores gastos neste setor, e acompanhá-los mediante os relatórios publicados periodicamente pelos entes políticos em seus portais da transparência fiscal hospedados na internet.

Se a pretensão for no sentido de que o Estado priorize a universalização do saneamento básico ou a educação, os populares defensores destas causas podem

proceder de igual forma, mediante o controle social dos gastos públicos.

Desta maneira, ou seja, por meio da discussão pública focada no controle social dos gastos públicos brasileiros será possível atenuar a baixa eficácia dos direitos sociais fundamentais, ao menos nas áreas governamentais que receberem maior apoio popular, desde que as demais áreas estejam com os seus mínimos sociais resguardados pelo Poder Judiciário.

Considerando que a complexidade das Finanças Públicas causa perplexidade ao cidadão comum e que isso dificulta o seu juízo de valor sobre as prioridades políticas adotadas pelos governantes, os indicadores de gastos públicos, como os propostos na presente dissertação, são indispensáveis para o controle social dos gastos públicos.

Há de se superar o tecnicismo para demonstrar à população brasileira que o orçamento público é, antes de tudo, um retrato de como o Brasil está lidando com as suas questões sociais.

A melhor forma de contornar esse tecnicismo é concentrar o exame dos dados fiscais na classificação funcional das despesas públicas, porque cada função governamental representa exatamente uma questão social a ser debatida.

Portanto, os indicadores para o controle social dos gastos públicos permitem ao cidadão comum entender quais áreas sociais estão sendo politicamente priorizadas por determinados governos, para que, de posse dessa informação, verificar a congruência entre os discursos dos políticos e as suas reais prioridades.

Nesse contexto, o retributo é um indicador de gastos públicos por excelência, uma vez que, por ser um percentual entre despesas públicas liquidadas em uma função governamental e as receitas correntes líquidas realizadas no mesmo período, é imune ao tempo e às volatilizações da economia, pois sempre representa a proporção em que os recursos recebidos foram gastos em uma área governamental.

O povo precisa acreditar que um país democrático é construído por todos em conjunto, mediante discussão pública ostensiva, e que a omissão política do cidadão comum pode acarretar graves prejuízos às gerações futuras.

Enfim, para o mal vencer, basta o bem se calar.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal*. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia. Curitiba, v. 17, 2015.

ABREU, Júlio Cesar Andrade de; PINHO, José Antonio Gomes de. *Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital*. Revista Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 48, 2014.

ACRE. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.lrf.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/lrf>>. Acesso em: 26 maio 2015.

ALAGOAS. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://transparencia.al.gov.br/portal/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em: 26 maio 2015.

ALEXY, Robert. *La institucionalizacion de los derechos humanos en el estado constitucional democrático*. Tradução de Maria Cecília Ananos Meza. Revista Del Instituto Bartolomé De Las Casas. Madrid, 1998.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, 24, jun. 2005.

AMAPÁ. *Portal da Transparência*. Disponível em <http://www.transparencia.ap.gov.br/consulta_estatica/4/123/orçamento/balanço-geral>. Acesso em: 26 maio 2015.

AMAZONAS. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.transparenciafiscal.am.gov.br/transpprd/mnt/info/LRF>>. Acesso em: 26 maio 2015.

ARACAJÚ. *Portal da Transparência*. Disponível em <http://financas.aracaju.se.gov.br/transparencia/relatorios_fiscais.html>. Acesso em: 19 maio 2015.

ARISTÓTELES. *A Constituição de Atenas*. Tradução de Baby Abrão. São Paulo: Nova Cultural, 2004.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, ano 18, n. 2, p. 24. 2004.

_____. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: _____. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp, 2015.

ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência fiscal e democracia*. Porto Alegre : Núria Fabris Ed., 2009.

BAHIA. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/execucao/bimestrais.htm>>. Acesso em: 26 maio 2015.

BARBOSA, Vivaldo. *O pensamento político: do iluminismo aos nossos dias - entre individualismo e comunidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROS, José D'Assunção. Os falanstérios e a crítica da sociedade industrial: revisitando Charles Fourier. *Mediações*. Londrina, v. 16, n.1, p. 239-255, jan./jun. 2011.

BARROSO, Luís Roberto. A derrota da Federação: o colapso financeiro dos Estados e Municípios. *Revista Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, n. 53, 2000.

_____. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, agosto/setembro/outubro, 2007. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 29 maio 2016.

BELÉM. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://transparencia.belem.pa.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/Templates/wfrmPaginaPadrao.aspx?IdLinkItem=93>>. Acesso em: 17 maio 2015.

BELO HORIZONTE. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=acessoinformacao>>. Acesso em: 16 maio 2015.

BOA VISTA. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://transparencia.boavista.rr.gov.br/portal/>>. Acesso em: 17 maio 2015.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 29 maio 2016.

_____. Constituição (1988). *Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art12>. Acesso em: 25 out. 2015.

_____. *Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010*. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

_____. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/06/2014&jornal=1000&pagina=1&totalArquivos=8>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

_____. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

_____. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 23 out. 2016.

_____. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em: 29 maio 2016.

_____. *Medida Provisória nº 755, de 19 de dezembro de 2016*. Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv755.htm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. Ministério Agricultura. *Recuperação de áreas degradadas*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimentosustentavel/recuperacaoareasdegradadas>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Ministério da Saúde. DATASUS. *Informações de Saúde. Epidemiológicas e de Morbidade*. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS>>. Acesso em 20 abr. 2016.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014*. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Recuperação de áreas degradadas*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/destaques/item/8705recupera%C3%A7%C3%A3ode%C3%A1reasdegradadas?tmpl=component&print=1>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento E Gestão. *Minha casa, minha vida*. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavidagov.br/sobre-o-programa.html>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *PAC 3º balanço 2015-2018*. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/5454bd0c87a6ed2e3fb86ee141246093.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edição 2014. Brasília, 2013.

_____. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/ajuda/AjudaFuncaoSubFuncao.asp>>. Acesso em 19 nov. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 1.185.474-SC, da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça. Brasília, 20 de abril de 2010. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=964063&nreg=201000486284&dt=20100429&formato=HTML>>. Acesso em: 31 mar. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI* nº 2.934, Plenário, 6 de março de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630010>>. Acesso em 29 maio 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI* nº 2057 MC - AP, Plenário, 9 de dezembro de 1999. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:1999-12-09;2057-3726244>>. Acesso em 23 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI* n°2484, Plenário, 14 de novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2484&processo=2484>>. Acesso em 26 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI* n°2925, Plenário, 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>>. Acesso em 23 set. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI-MC* n°2.299, Plenário, 28 de março de 2001. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347529>>. Acesso em 29 maio 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI-MC* n°4048, Plenário, 14 de maio de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em 26 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI-MC* n°4049, Plenário, 5 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2602441>>. Acesso em 26 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADPF* n°45, da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça. Brasília, 20 de abril de 2010. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=964063&nreg=201000486284&dt=20100429&formato=HTML>>. Acesso em 31 mar. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADPF-MC* n°347, Plenário, 9 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em 26 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário* n°607.056-RJ, Plenário. Brasília, 21 de outubro de 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=619347>>. Acesso em 29 maio 2016.

CAMPO GRANDE. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.capital.ms.gov.br/transparencia>>. Acesso em: 17 maio 2015.

CASEY, James. *A história da família*. Tradução de Sérgio Bath. São Paulo: Ed. Ática, 1992.

CEARÁ. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.portaldatransparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/relatorios-fiscais/rreo>>. Acesso em: 26 maio 2015.

CHOMSKY, Noam. *O Lucro ou as Pessoas? neoliberalismo e ordem global*. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2002.

CUIABÁ. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://transparencia.cuiaba.mt.gov.br/transparencia/servlet/wmcontaspublicas?RREO>>. Acesso em: 17 maio 2015.

CURITIBA. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.curitiba.pr.gov.br/publico/contaspublicas.aspx?servico=18>>. Acesso em: 17 maio 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2005.

DISTRITO FEDERAL. *Portal da Transparência*. Disponível em <http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/RespFis/gestao_orcamentaria_bimestral.aspx>. Acesso em: 14 out. 2015.

DRAIBE, Sonia Miriam. Welfare state. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marc Aurélio (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Unesp;Fundap, 2015.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESPÍRITO SANTO. *Portal da Transparência*. Disponível em <http://www.transparencia.es.gov.br/menu_orcamento/relatorio_lrf.asp>. Acesso em: 26 maio 2015.

FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*. Tradução de Álvaro de Vita São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FORTALEZA. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://portaldatransparencia.sefin.fortaleza.ce.gov.br/>>. Acesso em: 16 maio 2015.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *ENAP – Caderno EIAPP – Reflexões para IberoAmérica: Avaliação de Programas Sociais*. Brasília, 2009.

GINER, Salvador. *Historia del pensamiento social*. Barcelona: Ariel, 1982.

GOIÂNIA. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www10.goiania.go.gov.br/transweb>>. Acesso em: 16 maio 2015.

GOIÁS. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.transparencia.goias.gov.br/pagina.php?id=19>>. Acesso em: 26 maio 2015.

HABERMAS, Jürgen. *Três modelos normativos de democracia*. Revista Lua Nova, nº 36, 1995.

HAMILTON, MADISSON, JAY. *O federalista*. Rio de Janeiro: Typ Imp Const J Villeneuve Comp, 1840.

HENRIQUES, Luiz Sérgio. Social-democracia. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marc Aurélio (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Unesp;Fundap, 2015.

IBGE. *População residente enviada ao Tribunal de Contas da União - 2001-2015*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/serie_2001_2015_tcu.shtm> Acesso em 28 mai. 2016.

_____. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2012*. Brasília, DF: Senado, 1988.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A previdência social no Estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói, RJ: Impetus, 2011.

INTERNACIONAL BUDGET PARTNERSHIP. *The Open Budget Survey, 2015*. Disponível em <<http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>>. Acesso em 17 out 2015.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles*. NY, 2000. Disponível em <<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm>>. Acesso em 17 out 2015.

JOÃO PESSOA. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/prestacao-de-contas>>. Acesso em: 17 maio 2015.

JUCÁ, Francisco Pedro. *Finanças públicas e democracia*. São Paulo: Atlas, 2013.

KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea: uma introdução*. Tradução de Luís Carlos Borges. Revisão da Tradução de Marylene P. Michael. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LESSA, Renato. Democracia, representação e desenvolvimento. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto (orgs). *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2013.

LIMA, Rogério de Araújo. Os artigos federalistas: A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 48 n. 192, p. 125-136, out./dez. 2011.

MACAPÁ. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://transparencia.macapa.ap.gov.br/transparenciainancas/>>. Acesso em: 15 maio 2015.

- MACEIÓ. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.transparencia.maceio.al.gov.br/>>. Acesso em: 15 maio 2015.
- MANAUS. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://transparencia.manaus.am.gov.br/transparencia/v2/#!/demonstrativos/>>. Acesso em: 15 maio 2015.
- MARANHÃO. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.seplan.ma.gov.br/responsabilidade-fiscal/>>. Acesso em: 26 maio 2015.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *O precedente na dimensão da igualdade*. Disponível em: <http://www.academia.edu/218490/O_Precedente_na_Dimensao_da_Igualdade>. Acesso em: 12 out. 2015.
- MARQUES, Eduardo. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp, 2015.
- MARTIN, Paul. *Saint-Simon et sa Lettre d'un habitant de Genève à l'Humanité (1802-1803): Étude bibliographique*. Disponível em: <www.e-periodica.ch/cntmng?pid=szg-005:1925:5::722>. Acesso em: 23 dez. 2016.
- MATO GROSSO DO SUL. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.transparencia.ms.gov.br/exerciciosanteriores>>. Acesso em: 27 maio 2015.
- MATO GROSSO. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.transparencia.mt.gov.br/index.php/relatorios-da-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 26 maio 2015.
- MENEZES FILHO, Naercio; KIRSCHBAUM, Charles. Educação e desigualdade no Brasil. In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp, 2015.
- MINAS GERAIS. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.transparencia.mg.gov.br/cidadania-fiscal/relatorios-da-lrf>>. Acesso em: 27 maio 2015.
- MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Tradução de Jean Melville. São Paulo. Ed. Martin Claret, 2004.
- NATAL. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://natal.rn.gov.br/transis/index/>>. Acesso em: 17 maio 2015.
- NORTON, Andy; ELSON, Diane. *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process*. London: Overseas Development Institute, 2002.
- NOZICK, Robert. Distributive Justice. In: AVINERI, Shlomo, DE-SHALIT, Avner (Ed.) *Communitarianism and Individualism*, 1992.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Processo de descentralização de políticas públicas e seu impacto sobre o federalismo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, jul/set. 2011.

PALMAS. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.palmas.to.gov.br/transparencia/76/>>. Acesso em: 19 maio 2015.

PARÁ. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.transparencia.pa.gov.br/?q=node/35>>. Acesso em: 27 maio 2015.

PARAÍBA. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://transparencia.pb.gov.br/orcamento/demonstrativos-fiscais>>. Acesso em: 27 maio 2015.

PARANÁ. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/>>. Acesso em: 27 maio 2015.

PEREIRA, Jordeana Davi et al. O financiamento da assistência social no contexto do SUAS: os desafios permanecem. *Qualitas Revista Eletrônica*, v. 8, nº1, Campina Grande: 2009. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/415>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

PERNAMUCO. *Portal da Transparência*. Disponível em <<https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Demonstrativos-da-lei-de-Responsabilidade-Fiscal.aspx>>. Acesso em: 27 maio 2015.

PIAUI. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://portal.sefaz.pi.gov.br/index.php/transparencia/relatorios-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-lrf>>. Acesso em: 27 maio 2015.
Portaria STN nº 751/2009 apud ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PORTO ALEGRE. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/smf/relfins/pesquisa.asp>>. Acesso em: 19 maio 2015.

PORTO VELHO. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://consultapublica.portovelho.ro.gov.br/consultapublica/rreo>>. Acesso em: 17 maio 2015.

QUINTANA, Fernando. *Ética e política: da antiguidade clássica à contemporaneidade*. São Paulo: Atlas, 2014.

RAICHELIS, Raquel; SALVADOR, Evilásio. O controle social democrático na Gestão e Orçamento público 20 anos depois. In: SEMINÁRIO NACIONAL CONSELHO

FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS, 2008, Brasília. *O controle social e a consolidação do estado democrático de direito*. Brasília: Mais Gráfica, 2011.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

_____. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. São Paulo: Saraiva, 2002.

RECIFE. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://transparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/geral/home.php>>. Acesso em: 17 maio 2015.

RIO BRANCO. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://transparencia.riobranco.ac.gov.br/>>. Acesso em: 15 maio 2015.

RIO DE JANEIRO (RJ). *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/exibeconte%C3%BAdo?id=4114191>>. Acesso em: 17 maio 2015.

RIO DE JANEIRO. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.transparencia.rj.gov.br/>>. Acesso em: 27 maio 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.transparencia.rn.gov.br/>>. Acesso em: 27 maio 2015.

RIO GRANDE DO SUL. *Portal da Transparência*. Disponível em <https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_lrf>. Acesso em: 27 maio 2015.

ROCHA, Sérgio André. *Troca Internacional de Informações para Fins Fiscais*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

RODGERS, Gerry; LEE, Eddy; SWEPSTON, Lee; DAELE, Jasmien Van. *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919–2009*. International Labour Office. – Geneva: ILO, 2009.

RONDÔNIA. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.transparencia.ro.gov.br/leiresponsabilidade.aspx?Pasta=Relat%C3%B3rio%20Resumido%20da%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria>>. Acesso em: 27 maio 2015.

RORAIMA. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.transparencia.rr.gov.br/site>>. Acesso em: 27 maio 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Tradução de Rolando Roque da Silva. Brasil: Ridendo Castigat Mores, 2002. Disponível em

<http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2244>. Acesso em 10 abr. 2016.

SALVADOR. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://transparencia.sefaz.salvador.ba.gov.br/>>. Acesso em: 16 maio 2015.

SANTA CATARINA. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.sef.sc.gov.br/relatorios/dcog/relat%C3%B3rio-resumido-da-execu%C3%A7%C3%A3o-or%C3%A7ament%C3%A1ria>>. Acesso em: 27 maio 2015.

SÃO LUIS. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.agenciasaoluis.com.br/site/portalthransparencia/1555>>. Acesso em: 16 maio 2015.

SÃO PAULO (SP). *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/LeideResponsabilidadeFiscal/Paginas/rreo.aspx>>. Acesso em: 19 maio 2015.

SÃO PAULO. *Portal da Transparência*. Disponível em <http://www.fazenda.sp.gov.br/execucao/responsabilidade_fiscal.shtm>. Acesso em: 27 maio 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *Direitos Fundamentais e Justiça*, Rio Grande do Sul, n. 1, out./dez., p. 171-213, 2007.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Coimbra: Almedina, 2009.

_____. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____; KLIKSBURG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. Tradução de Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras 2010.

SERGIPE. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.transparenciasergipe.se.gov.br/setp/index.html>>. Acesso em: 27 maio 2015.

SILVA, Antonio Rezende. *A reforma tributária e a federação*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

_____. *Reforma fiscal e equidade social*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

SILVA, Virgílio Afonso. Ponderação e objetividade na interpretação constitucional. In: MACEDO JR., Ronaldo Porto; BARBIERI, Catarina Helena Cortada. *Direito e Interpretação: racionalidade e instituições*. São Paulo: Saraiva, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari Vieira. Princípio é preguiça ? In: MACEDO JR., Ronaldo Porto; BARBIERI, Catarina Helena Cortada. *Direito e Interpretação: racionalidade e instituições*. São Paulo: Saraiva, 2011.

SUZART, Janilson. *O impacto da desvinculação de receitas nos gastos com educação da União: uma análise entre os anos de 1994 a 2012* (2015). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612132753>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

TERESINA. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://transparencia.teresina.pi.gov.br/fiscal.jsp>>. Acesso em: 17 maio 2015.

TOCANTINS. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://www.transparencia.to.gov.br/>>. Acesso em: 27 maio 2015.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: sentimentos e opiniões*. Tradução de Eduardo Brandão São Paulo: Martins Fontes, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, n. 42, p. 69-78, 1990.

_____. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia*. 3 v. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

_____. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: valores e princípios constitucionais tributários* 2 v.. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

_____. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*. 5 v. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: Constituição financeira, sistema tributário e Estado fiscal*. 1 v. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2009.

UNIÃO. *Tesouro Nacional*. Disponível em <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em: 14 out. 2015.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA. Recuperação de áreas degradadas: procedimentos básicos. Disponível em: <http://www.rc.unesp.br/igce/aplicada/ead/estudos_ambientais/ea15.html>. Acesso em: 25 nov. 2016.

VELLOSO, Paula Campos Pimenta; AZAR FILHO, Celso Martins. Epimênides e a Constituição de Atenas. In: AZAR FILHO, Celso Martins; FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da (orgs). *Constituição, Estado e Direito: reflexões contemporâneas*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.

VIEIRA, Luís Eduardo P. de O. *Transparência e controle da gestão fiscal: a Lei Complementar nº 131/09 e sua regulamentação*. Revista Técnica dos Tribunais de Contas RTTC, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 189-208, set. 2011.

VITÓRIA. *Portal da Transparência*. Disponível em <<http://transparencia.vitoria.es.gov.br/>>. Acesso em: 16 maio 2015.

XIMENES, Salomão Barros. Vinculação de recursos e desequilíbrios no financiamento da educação: potencialidades e limites da ação supletiva e redistributiva da União com o fim gradativo da DRU. In: Conti, José Maurício et al (org.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Brasília: IBDF, 2014.