



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ILDEVÂNIA FÉLIX DE LIMA

**AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS: CONDIÇÕES DA TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL**

FORTALEZA

2023

ILDEVÂNIA FÉLIX DE LIMA

AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS: CONDIÇÕES DA TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGAPP da Universidade Federal do Ceará - UFC, na Área de Concentração de Avaliação de Políticas Públicas, na Linha: Políticas Públicas e Mudanças Sociais, como requisito à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- L698a Lima, Ildevânia Félix de.
Avaliação do orçamento público para efetivação dos direitos fundamentais : condições da teoria da reserva do possível / Ildevânia Félix de Lima. – 2023.
212 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa.
1. Políticas Públicas. 2. Estado. 3. Orçamento Público. 4. Efetivação dos direitos. I. Título.
CDD 320.6
-

ILDEVÂNIA FÉLIX DE LIMA

AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS: CONDIÇÕES DA TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas –PPGAPP da Universidade Federal do Ceará - UFC, na Área de Concentração de Avaliação de Políticas Públicas, na Linha: Políticas Públicas e Mudanças Sociais, como requisito à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Data da Aprovação: __/__/____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Maria de Nazaré Moraes Soares
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Francysco Pablo Feitosa Gonçalves
Centro Universitário Doutor Leão Sampaio (UNILEÃO)

Dedico esta dissertação aos meus pais, irmãos e todos os meus sobrinhos. Que todos os meus esforços e dedicação sirvam de inspiração para meus sobrinhos e que eles possam seguir pelo caminho da Educação. Educação é Poder e eu acredito que só ela tem o poder da transformação.

Dedico também a todos os Fiscais de Tributos Municipais, em especial aos colegas Fiscais de Tributos do Município de Juazeiro do Norte-CE, que lutam diariamente por melhores condições de trabalho para uma melhoria no desempenho da arrecadação municipal, bem como, para uma melhor aplicação desses recursos em políticas públicas, de modo a garantir o exercício da cidadania dos juazeirenses, sempre respeitando os direitos dos contribuintes.

Dedico à Raquel Pinheiro, por estar ao meu lado em todos os momentos, em especial por me acompanhar em todo o processo do mestrado.

Dedico à minha Psicoterapeuta, Joana D'arc. Fechine, por me acompanhar desde o processo de seleção do mestrado e pela grande paciência com todas as minhas demandas.

À Dona Neide e aos seus filhos Émerson Cardoso, Érika Cardoso, Jayane Oliveira e Jessica Oliveira, que de amigos, tornaram-se família também. Muito obrigada pela presença de vocês.

Aos amigos Zito Alencar, Sayron, Sávio Júnior, Welton Gomes, Nayara Gonçalves e Magda Costa pelo companheirismo de sempre.

À Aparecida Alves e Dra. Alyne Alencar, por me acompanharem desde sempre, pela torcida e pelo entusiasmo e por fazerem esse momento possível.

Dedico a todos os meus professores, desde a educação infantil até esta etapa formal da Educação.

Por fim, não menos importante, eu dedico toda a minha trajetória acadêmica ao Presidente da República Luiz Inácio LULA da Silva, que com suas políticas públicas, desde o início de seu primeiro mandato, em 2003, fez-se possível a realização dos sonhos da filha de dois agricultores analfabetos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, pelo dom da vida e por iluminar sempre os meus caminhos.

À minha família, em especial meus pais, seu José Mangueira e Dona Luzia (*in memória*), por todos os esforços para não faltar o sustento de casa, bem como por toda a paciência que tiveram comigo.

Aos meus irmãos mais velhos João Bonifácio, Raimundo Nonato, Francisca Hilda, que também se desdobram em mil, para ajudar nas despesas de casa e não deixar faltar o básico para mim e meu irmão caçula. Agradeço, também, ao meu irmão caçula, Lima Júnior.

Aos meus sobrinhos Victor Hugo, Luca, Dante e Stephany, que são meus amigos e parceiros. Aos sobrinhos pequeninos João Guilherme, Maria Alice, Davi Pietro e Nycollas.

À Raquel Pinheiro, por estar comigo e me acompanhar durante toda minha jornada nesse mestrado.

Aos colegas que conheci no mestrado Bárbara Almeida, Nadyegida Barbosa, Rachel Rodrigues, Irlanda Brandão e Daniel Coelho, pelo companheirismo e compartilhamentos.

À StephanyYohanne, minha amiga desde a graduação em Direito, que me acompanha desde a seleção do mestrado, sempre lendo e relendo meus textos.

Ao Renato Moretti, pela força e revisão da extração dos meus dados.

Ao meu orientador do mestrado, Professor Fernando Pires, pela paciência, acolhimento e grandes ensinamentos.

Aos Professores Pablo Feitosa, Iamara Lucena, Francilda Alcântara e Ercílio Moura, que foram os meus professores da graduação em Direito que sempre me incentivaram, que sempre acreditaram em mim e me fizeram ser grande.

Ao Professor Alexandre Cialdini, que esteve presente em minha banca de qualificação, e trouxe grandes contribuições para a minha dissertação.

À Professora Nazeré Soares pelas grandes contribuições na banca de defesa.

A todos os professores do Mestrado: Alba Carvalho, Américo Moreira, Fernando Pires, Júlio Racchum, Verônica do Nascimento, Suely Chacon, Celecina Veras, Milene Gil Célio por todo o conhecimento repassado que auxiliaram no caminho da pesquisa.

À Karla, secretária do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Públicas (PPGAPP), pela delicadeza e pela atenção de sempre.

“(…) Eu tô sem segurança, sem transporte, sem trabalho,
sem lazer

Eu num tenho educação, mas saúde eu quero ter

Já paguei minha promessa, não sei o que fazer!

Já paguei os meus impostos, não sei pra quê?

Eles sempre dão a mesma desculpa esfarrapada

A saúde pública está sem verba

E eu num tenho condições de correr pra privada

Eu já tô na merda.”

(Sem saúde – Gabriel O Pensador)

RESUMO

A presente dissertação tem como objeto a discussão sobre os custos dos direitos e garantias humanas a partir de uma reflexão acerca das Políticas Públicas e da Teoria da Reserva do Possível, uma vez que o Estado alega a insuficiência de recursos financeiros e orçamentários, albergados por esta teoria, que expressa a escassez dos recursos estatais, em que se necessita de ações positivas do próprio Estado. Nessa feita, o objetivo geral concentra-se, à luz teórica do custo dos direitos (HOMES;SUNSTEIN, 2019), dos gastos fundamentais (ABRAHAM, 2021); em avaliar o orçamento público brasileiro como política pública de modo a efetivar os direitos fundamentais sociais, seguindo da ideia de que o Estado possui, em suas atividades financeiras, uma capacidade limitada para programar e implementar as políticas públicas com o propósito de alocar os recursos financeiros com eficiência e coerência entre as prioridades governamentais e o orçamento público. Para isso, faz-se necessário: Verificar no orçamento público elementos (orçamento participativo e normas legais sobre direito financeiro e orçamento público) inseridos no contexto democrático e social brasileiro; identificar as prioridades governamentais entre 2015 e 2022; e analisar o discurso, sob a lente metodológica de Pêcheux (1997) do Estado brasileiro na adoção da Teoria da Reserva do Possível, mostrando suas possíveis contradições e agendas políticas. Portanto, a dissertação parte de uma abordagem avaliativa do orçamento público a partir da discussão de paradigmas contra-hegemônicos, tendo nessa perspectiva a avaliação política de Ozanira Silva (2013), para que se possa remeter as agendas políticas e os modelos avaliativos da agenda neoliberal, em que é possível mostrar as contradições do próprio Estado. Propõe-se a realização da presente pesquisa a partir de estudos bibliográficos e documentais de natureza quali-quantí, sendo o método quantitativo realizado por estatística descritiva de forma vertical e horizontal dos dados orçamentários extraídos dos Portais de Transparência do Governo. Qualitativamente, esta pesquisa se utiliza de teorias sobre as principais categorias de análises, através de livros e artigos científicos de periódicos da CAPES e Scielo, onde se verifica uma lacuna de pesquisa quanto à abordagem do objeto deste estudo, uma vez que a maioria das pesquisas empreendidas sobre o orçamento público versa mais sobre os aspectos econométricos e de eficiência que mensurem a qualidade dos gastos públicos, não estando, portanto, interessadas nos aspectos das intencionalidades das políticas orçamentárias. Além disso, é de tipologia documental, com a análise da Constituição Federal de 1988, o Código Tributário Nacional, Lei de Responsabilidade Fiscal, as leis orçamentárias e outros normativos pertinentes. Portanto, para a avaliação do orçamento público, considerando toda sua problemática, para efetivação dos direitos, os objetivos deste trabalho contemplam

uma ampliação do horizonte político, analítico e metodológico, o que se vislumbra numa ideia de não conformação da política com os parâmetros ortodoxos e hegemônicos. Os principais resultados alcançados sugerem que as políticas orçamentárias são conduzidas sob os aspectos políticos-ideológicos do neoliberalismo, o que fundamenta a utilização da reserva do possível para a aplicação de recursos financeiros nas políticas sociais. A reserva do possível, portanto, está compreendida nessas práticas neoliberais, o que dificulta a efetividade dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: políticas públicas; Estado; orçamento público; efetivação dos direitos.

ABSTRACT

The present dissertation has as its object the discussion about the costs of human rights and guarantees from a reflection on Public Policies and the Theory of the Reserve of the Possible, since the State alleges the insufficiency of financial and budgetary resources, sheltered by this theory, which expresses the scarcity of state resources, in which positive actions by the state itself are needed. In this case, the general objective focuses on evaluating the Brazilian public budget as a public policy in order to implement fundamental social rights, following the idea that the State has, in its financial activities, a limited capacity to program and implement policies. with the purpose of allocating financial resources efficiently and coherently between government priorities and the public budget. For this, it is necessary to: Verify elements in the public budget (participatory budget and legal norms on financial law and public budget) inserted in the Brazilian democratic and social context; identify government priorities between 2015 and 2022; and to analyze the discourse of the Brazilian State in the adoption of the Theory of the Reserve of the Possible, showing its possible contradictions and political agendas. Therefore, the dissertation starts from an evaluative approach to the public budget based on the discussion of counter-hegemonic paradigms, having in this perspective the political evaluation of Ozanira Silva, so that one can refer to the political agendas and the evaluative models of the neoliberal agenda, in which it is possible to show the contradictions of the State itself. It is proposed to carry out this research based on bibliographical and documentary studies of a quali-quantitative nature, with the quantitative method carried out by vertically and horizontally descriptive statistics of budgetary data extracted from the Government Transparency Portals. Qualitatively, this research uses theories about the main categories of analysis, through books and scientific articles from CAPES e Scielo. Where there is a research gap regarding the approach to the object of this study, since most of the research carried out on the public budget deals more with the econometric and efficiency aspects that measure the quality of public spending, not being, therefore, interested in the aspects of the intentionalities of budgetary policies. In addition, it is of a documentary type, with the analysis of the Federal Constitution of 1988, the National Tax Code, the Fiscal Responsibility Law, the budgetary laws and other pertinent regulations. Therefore, for the evaluation of the public budget, considering all its problems, for the realization of rights, the objectives of this work include a broadening of the political, analytical and methodological horizon, which is glimpsed in an idea of non-conformity of the policy with the orthodox parameters and hegemonic. The main results achieved suggest that budget policies are conducted under the political-ideological aspects of neoliberalism, which justifies the use

of the possible reserve for the application of financial resources in social policies. The reserve of the possible, therefore, is included in these neoliberal practices, which hinders the effectiveness of fundamental rights.

Keywords: public policies; State; public budget; enforcement of rights.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	METODOLOGIA	20
3	ESTADO, CONSTITUIÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS	24
3.1	Estado fiscal, orçamentário e provedor: de qual estado estamos falando?	25
3.2	Estado Brasileiro: Federalismo E Implicações Para As Políticas Públicas	29
3.3	Constituição econômica: embates políticos e ideológicos e programaticidade de suas normas	32
3.4	Políticas públicas: quanto custa para implementar uma política pública?	36
4	ORÇAMENTO PÚBLICO E O CUSTO DOS DIREITOS	41
4.1	Orçamento público como instrumento de políticas públicas e de efetivação dos direitos fundamentais sociais	41
4.2	Recursos públicos: de onde vêm os recursos que financiam as políticas públicas?.....	48
4.2.1	<i>Tributação brasileira: principais aspectos e distorções</i>	50
4.3	Despesas públicas: execução orçamentária e gastos fundamentais	55
4.3.1	<i>Dívida pública brasileira: devo, não nego. Pago quando puder</i>	60
4.3.2	<i>Orçamento público brasileiro e proteção social: (in) constitucionalidade da EC95/2016 – Teto dos Gastos públicos</i>	65
4.3.3	<i>Análise sobre a Reserva do Possível</i>	68
4.4	O custo dos direitos e a limitação financeira-orçamentária do Estado Brasileiro	71
5	ANÁLISE DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL (2015 -2022)	76
5.1	Análise da execução orçamentária federal (2015-2022)	76
5.1.1	<i>Receitas Correntes do Governo Federal</i>	78
5.1.2	<i>A sonegação fiscal como uma causa de insuficiência das receitas públicas</i>	79
5.1.3	<i>Receitas de Capital do Governo Federal</i>	87
5.1.4	<i>Receitas de Capital aplicadas às Despesas Correntes</i>	89
5.2	Gastos tributários do governo federal, 2015-2022 (em valores correntes R\$)	92
5.2.1	<i>Simples Nacional como gasto tributário</i>	93
5.2.2	<i>Gastos tributários com agroindústria – a desoneração da cesta básica</i>	97
5.2.3	<i>Horário eleitoral: não existem almoços grátis</i>	100

5.3	Execução das despesas do Governo Federal, 2015- 2022	101
5.4	Gastos sociais (2015-2022)	111
5.4.1	<i>Os gastos com Assistência Social e os impactos orçamentários dos programas de transferência de renda</i>	113
5.4.2	<i>Gastos com Previdência e a polêmica do déficit previdenciário</i>	116
5.4.3	<i>Gastos com Educação: estagnação e atrofia orçamentária</i>	121
5.4.4	<i>Gastos com Saúde</i>	125
5.5	Transferências de recursos da União para os entes subnacionais	130
5.5.1	<i>Transferências de recursos para Estados e DF, 2015-2022</i>	130
5.5.2	<i>Transferências da União para os Municípios</i>	132
5.6	Despesas obrigatórias e discricionárias, contingenciamento de despesas e análise das emendas parlamentares	135
5.7	Investimentos públicos	150
5.8	Custeio	157
5.9	Regimes fiscais: (in) sustentabilidade das contas públicas?	158
5.9.1	<i>Despesas sujeitas ao Teto dos Gastos e exceções</i>	160
5.9.2	<i>O papel dos atores políticos no controle social das contas públicas</i>	164
6	RESERVA DO POSSÍVEL PARA QUÊ E PARA QUEM?	171
6.1	Reserva do possível: contexto e pretexto	172
6.1.1	<i>Reserva do Possível como sustentáculo das práticas neoliberais</i>	172
6.1.2	<i>Peculiaridades do Brasil</i>	176
6.1.3	<i>Reserva do Possível: secundum viresou nec ultra vires</i>	181
7	CONSEIDERAÇÕES FINAIS	195
	REFERÊNCIAS	198

1 INTRODUÇÃO

O Orçamento Público se apresenta enquanto um instrumento de políticas públicas utilizadas pelo Estado como forma de viabilizar as demandas sociais. É necessário que o Estado atue diretamente, através de sua atividade financeira, nas políticas públicas essenciais à efetivação dos direitos fundamentais dos indivíduos e dos sujeitos sociais.

Parte-se daí a ideia de que a (in)efetividade desses direitos não seja necessariamente uma questão jurídica/legal, já que, em tese, a Constituição Federal (1988) possui todos os instrumentos jurídicos necessários à efetivação desses direitos.

Esta seria antes uma questão política, pois traz em si a problemática de que a falta de efetividade desses direitos esteja consubstanciada na escassez de recursos públicos, tão alegada pelo Estado. É diante dessa escassez, portanto, que o orçamento se constitui em alvo de disputas, o que demanda para o Estado a ideia de escolha e decisões.

O Brasil se utiliza da teoria da Reserva do Possível para justificar a falta de implementação de políticas públicas para atender aos direitos dos cidadãos. Esta teoria, contudo, que é de origem alemã, ao ser importada pelo Brasil, acaba sendo utilizada de forma muitas vezes deturpada, pois não leva em consideração as peculiaridades da realidade social brasileira.

A realidade social do Brasil possui raízes marcadas em grandes desigualdades, exclusões e segregações, além dos traços fortes de exploração e submissão do país às regras impostas pela colonização europeia.

Nesse sentido, as questões inerentes às políticas públicas brasileiras devem ser pautadas em sua própria realidade, sendo, portanto, o orçamento público, esse instrumento que deva ser capaz de reduzir as desigualdades regionais e sociais existentes e, assim, garantir a efetivação de direitos.

Desse modo, para discussão, faz-se necessário estudar as estratégias de análise de Políticas Públicas de modo a relacionar sua gestão aos seus custos.

Tem-se como premissa, neste caso, que se uma política pública não for bem definida e/ou mal gerida com vistas a atender a sua efetiva demanda, seus custos ensejarão um desfalque no orçamento público que acabará por acarretar a não efetivação de direitos.

Dessa forma, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar o orçamento público brasileiro como política pública de modo a possibilitar a efetivação dos direitos fundamentais.

Para tanto, parte-se do pressuposto de que o Estado possui, segundo suas obrigações financeiras, uma capacidade limitada para programar e implementar as políticas públicas por

meio da alocação dos recursos financeiros conforme seu orçamento público, com eficiência e consistência no atendimento das prioridades governamentais.

Esses pressupostos, por sua vez, são discutidos por alguns autores de pensamentos contra hegemônicos, que trazem à baila das discussões os aspectos ideológicos que permeiam a atuação do Estado na condução das políticas fiscais.

Nesse aspecto, é crucial uma discussão sobre os custos dos direitos a partir da reflexão acerca das Políticas Públicas e da Teoria da Reserva do Possível. Parte-se, assim, de uma crítica ao argumento teórico central da insuficiência de recursos financeiros e orçamentários que expressa a escassez dos recursos estatais, em que se necessita de ações positivas do próprio Estado.

Sendo assim, o presente trabalho traz as elucidações de autores como Homes e Sunstein (2019) em *Custo dos Direitos*; Sgarbossa (2010) em *Crítica à Teoria dos Custos dos Direitos*; Abraham (2021) em *Teoria dos Gastos Fundamentais*; Bonavides (2011) em seus textos sobre as teorias e atuação do Estado; Bercovici (2005) em *Constituição Econômica* e Fattoreli (2007) em suas discussões acerca da dívida pública brasileira.

De modo a contemplar o objetivo geral, faz-se importante a análise das leis orçamentárias e sua gestão na realização das políticas públicas, pois há a necessidade de se averiguar as estruturas em que se fundamentam a construção das leis orçamentárias, considerando que, a depender de como são concebidas, haverá interferência direta na estrutura arrecadatória e de alocação dos recursos, necessitando, portanto, repensar o modo de custeio das políticas públicas.

Assim, esta pesquisa é desenvolvida a partir dos objetivos específicos que norteiam a estrutura e sequenciados capítulos, como sendo:

- 1) verificar no orçamento público elementos (orçamento participativo e normas legais sobre direito financeiro e orçamento público) inerentes ao contexto democrático e social brasileiro;
- 2) identificar as prioridades governamentais entre 2015 e 2022; e
- 3) analisar o discurso do Estado brasileiro na adoção da Teoria da Reserva Possível, mostrando suas possíveis contradições e agendas políticas.

Observa-se que todas essas proposituras partem de uma estrutura de avaliação, inicialmente, considerada hegemônica, pois para o desenvolvimento da pesquisa, insere-se a ideia de que é preciso confrontar o orçamento público em questão com as diversas demandas existentes.

Isto possivelmente traria como respostas exatamente que os recursos financeiros são insuficientes frente às políticas públicas necessárias para a efetivação dos direitos em geral.

Contudo, a proposta avaliativa deste trabalho visa contrapor essas possíveis respostas recebidas, mostrando as contradições do Estado, o que, dessa maneira, sairia de um escopo avaliativo considerado hegemônico e entraria em uma abordagem avaliativa contra-hegemônica.

Ao buscar analisar o discurso que sustenta a adoção da Teoria da Reserva do Possível, refutar seus argumentos e mostrar as agendas políticas a qual o Estado brasileiro atende e se essas agendas se convergem ou divergem da concepção de Estado provedor das políticas públicas necessárias à efetivação dessas garantias fundamentais.

O trabalho estrutura-se de modo a contemplar a exigibilidade dos direitos fundamentais sociais em face da teoria da reserva do possível; a teoria dos custos dos direitos e sua relação com a limitação financeira-orçamentária no Brasil e; ainda, estudos sobre a (in)constitucionalidade da imposição do teto dos gastos públicos e sua influência no orçamento público brasileiro.

Outros assuntos que se mostraram relevantes para o desenvolvimento da pesquisa, foram: a dívida pública no orçamento e o orçamento da dívida pública; questões relativas ao planejamento e orçamento participativo e uma incursão sobre o tema da reforma tributária no Brasil, uma vez que ela repercutirá na captação de recursos e financiamento das políticas públicas.

Portanto, este trabalho cujas bases de discussão compreendem as problemáticas envolvendo a escassez de recursos públicos e a falta de efetividade dos direitos fundamentais sociais, considerando ainda a abordagem política da avaliação do orçamento público, mostra-se cada vez mais necessário.

Dessa forma, é possível mostrar as contradições do próprio Estado e, desse modo, dar significado à construção de outros parâmetros de avaliação que se distanciam da agenda política e do modelo técnico-formal de avaliação, indo, portanto, além de definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos preconcebidos.

Portanto, para a avaliação do orçamento público, considerando toda sua problemática para efetivação dos direitos, os objetivos deste trabalho contemplam uma ampliação do horizonte político, analítico e metodológico, o que se vislumbra numa ideia de não conformação da política com os parâmetros ortodoxos e hegemônicos.

Tem-se em Ozanira Silva (2013) esta avaliação a partir da dimensão política da política pública. Para a autora, toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na

sociedade, devendo, desse modo, nesta perspectiva avaliativa, haver uma articulação entre os diferentes sujeitos.

Estes sujeitos apresentam interesses e perspectivas diversos, muitas vezes antagônicos, observados nos tensionamentos políticos e jogos de interesses, protagonizados por ações e omissões do Estado que estão implicados em decisões ou não-decisões políticas.

ABORDAGEM AVALIATIVA

De acordo com os objetivos estabelecidos neste trabalho, propõe-se uma avaliação do orçamento público a partir da discussão de paradigmas contra-hegemônicos.

Trata-se, essa abordagem, daquela que busca compreender as entrelinhas da formulação da política em estudo, questionando, problematizando-a, sem se conformar com respostas prontas, acabadas e que mostrem apenas o que é dito, de maneira ortodoxa, técnica-formal e positivada.

Ao problematizar novos enfoques de avaliação, no que se refere às escolhas políticas do orçamento público, há a compreensão de que é preciso, nesta avaliação, a contextualização dos usos, conteúdo e intencionalidades políticas da política orçamentária em questão.

Assim, faz-se importante a discussão dos autores Alcides Gussi e Breyner de Oliveira¹, em que, no percurso avaliativo questões como: para que avaliar? Como avaliar e avaliar, para quem? Toma cena para que se possa remeter as agendas políticas e os modelos avaliativos da agenda neoliberal, em que é possível mostrar as contradições do próprio Estado e, desse modo, dar relevo à construção de outros parâmetros de avaliação que vão além de definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos preconcebidos e se distanciam da agenda política e do modelo técnico-formal de avaliação.

Portanto, para a avaliação do orçamento público, considerando toda sua problemática, para efetivação dos direitos, os objetivos deste trabalho contemplam uma ampliação do horizonte político, analítico e metodológico, o que se vislumbra numa ideia de não conformação da política com os parâmetros ortodoxos e hegemônicos.

Tem-se em Ozanira Silva esta avaliação a partir da dimensão política da política pública. Para a autora, toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na

¹ GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Discutindo paradigmas contrahegemônicos de avaliação de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 1, 2015, Brasília. Anais...Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015.

sociedade, devendo, desse modo, nesta perspectiva avaliativa, haver uma articulação entre os diferentes sujeitos, pois estes apresentam interesses e perspectivas diversas, muitas vezes antagônicas, no que podemos observar nos tensionamentos políticos e jogos de interesses, protagonizados por ações e omissões do Estado que estão implicados em decisões ou não-decisões políticas.

Nesse sentido, a autora (2013, p. 20) afirma que “uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente”.

Assim, o estudo do orçamento público, enquanto política, se sustenta na ideia de que as formulações das políticas orçamentárias no âmbito das Finanças Públicas são orientadoras e fomentadoras das demais políticas. Na composição do orçamento, tem-se de um lado os gastos públicos e investimentos e, do outro, há as receitas públicas que, em sua grande maioria, são oriundas dos tributos arrecadados pelos cidadãos.

Portanto, por este viés, a concretização da política orçamentária se estabelece pelos interesses sociais, muitas vezes diversos, e também pela produção dos recursos, os quais estampam disputas e conflitos.

De toda forma, o orçamento público deve ser encarado como um mecanismo de mudança social, orientado para a promoção do bem estar social, devendo também ser um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social. Não obstante, revela-se em suas políticas, mecanismos que contém contradições.

A escolha dessa abordagem avaliativa - tendo como proposta a avaliação política - em Ozanira Silva (2013)², se dá exatamente porque o orçamento público possui desdobramentos políticos-democráticos, constituindo-se em instrumento de escolhas políticas e decisões ou não-decisões, em que o Estado, através dessa política orçamentária, insere-se em roupagens a serem discutidas e avaliadas.

Nesse escopo, depreende-se que há várias contradições do Estado a serem observadas a fim de que se possa trazer à tona as agendas políticas as quais o Estado atende e se essas agendas possuem orientações sociais e democráticas ou se refletem maneiras neoliberais e excludentes, que retira o Povo da Constituição.

Os vieses democráticos do orçamento público não se resumem apenas ao Orçamento Participativo ou deliberações dos Conselhos. A participação popular na definição das alocações

2 SILVA. Maria Ozanira da Silva e. Pesquisa Avaliativa. Aspectos teórico-metodológicos.

dos recursos se faz de muita importância, mas esse exercício por si só não garante a efetividade da execução orçamentária.

Muitas vezes a proposta orçamentária do Poder Executivo inicialmente enviada para o Poder Legislativo sofre bastantes alterações. E quando, uma vez, definitivamente aprovado o orçamento, durante a sua execução surgem circunstâncias em que o Chefe do Poder Executivo acaba realizando modificações significativas, inclusive remanejando dotações de uma área a outra ou contingenciando despesas.

Neste ponto, ressalta-se que os vieses democráticos do orçamento público devem ir além daqueles relacionados ao seu modo operacional, resumido na participação política, de escolha, apenas. Esse tipo de democracia é considerado na literatura como democracia procedimental ou de procedimento, em que se estampa os aspectos de participação e escolhas políticas, seja de forma direta ou indireta como as eleições, por exemplo.

A democracia enquanto procedimento é muito importante, pois é através dela que se traça os caminhos da democracia enquanto valor, da democracia enquanto substância. É nesta acepção de democracia enquanto valor que estão as questões relacionadas à verdadeira fruição dos bens sociais, da garantia dos direitos e do atingimento da Justiça Social.

Assim, pensar no orçamento público em seu escopo político-democrático é pensá-lo sobre as formas de participação política nas escolhas e nas alocações dos recursos públicos e também pensar sobre de que modo o orçamento público pode garantir e efetivar os direitos fundamentais sociais.

O orçamento público, dentro da dimensão política, portanto, é sempre alvo de disputas, tanto pelo fato da própria escassez de recursos, em que determinadas áreas necessitam de mais orçamento que outras, quanto pela questão dos conflitos inerentes aos interesses políticos de grupos distintos.

Saber a influência desses conflitos e interesses políticos no atendimento das demandas sociais estampam uma necessidade de enxergar no Estado questões que vão além daquilo que são apresentadas em sua formalidade ou respaldo discursivo.

Para Ozanira Silva, (2013, p. 27) “uma política pública, desde a sua formulação, envolve mobilização e alocação de recursos, divisão de trabalho (tempo); uso de controles (poder); interação entre sujeitos; interesses diversos, adaptações; riscos e incertezas sobre processos e resultados”.

Portanto, observa-se, diante do que a autora menciona dentro do processo de formulação de uma política, que as questões relacionadas aos interesses diversos entre os sujeitos e atores da política, acabam interferindo, sobremaneira, não só nos processos e resultados, como

também, dentro da política orçamentária em estudo, como o orçamento público é demandado, para quais áreas o fluxo de recursos destinado é maior.

Sendo assim, ainda de acordo com a autora, (2013, p. 27) “o processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem e permanecem nele, orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear”.

Dentre os principais sujeitos que se inserem no contexto da formulação das políticas públicas, a autora destaca os grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade; partidos políticos ou políticos individualmente; administradores e burocratas; técnicos, planejadores e avaliadores e também o Poder Judiciário que, atualmente, vem atuando de forma mais contundente para a implementação de políticas públicas, inclusive, julgando casos em que o Poder Público pretende se furtar do atendimento a algumas demandas alegando a Reserva do Possível.

A pesquisa avaliativa em Ozanira Silva, dentro do que este trabalho se pretende, vislumbra-se numa reflexão teórica-metodológica construída através da relação dialética entre as dimensões técnicas e política.

Os aspectos técnicos se referem aos dados orçamentários tais como foram postos, como foram extraídos, suas regras. A dimensão política, por sua vez, insere-se quando, a partir do aporte teórico utilizado, buscou-se entender o porquê, as razões e os reais motivos de como se estabeleceu esse orçamento que denota escassez de recursos públicos e insuficiência orçamentária no atendimento das demandas, buscando, assim, revelar o que está por trás do discurso estatal da reserva do possível.

Assim, observa-se, nessa avaliação, pontos que devem ser analisados com acuidade como, por exemplo, as intencionalidades da formulação da política orçamentária, bem como a verificação do cumprimento dos objetivos propostos, seus impactos, eficiência, eficácia e efetividade.

Contudo, analisar tais critérios de forma isolada, pode apenas mostrar, de forma estática, se a política é eficiente, eficaz, efetiva ou não, sem necessariamente, explicitar o porquê de sua condução.

Saber o que de fato está por trás de tudo que é exposto na política orçamentária, de como e dos reais porquês as regras foram estabelecidas de determinada maneira, de modo a evidenciar discursos não condizentes com a realidade social, é premissa maior desta pesquisa.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa se constitui de natureza quali-quantitativa. No que se refere aos aspectos quantitativos, analisou-se o orçamento público federal entre os períodos de 2015 a 2022, de modo a expor a execução orçamentária e as políticas orçamentárias dos governos desses períodos, evidenciando as prioridades governamentais e, a partir dessa análise, inferir os aspectos qualitativos quanto a proposta deste trabalho que é saber o que está por trás do discurso estatal da reserva do possível.

Esse recorte temporal da análise orçamentária se deu em virtude do fato de que nesses 8 períodos mencionados, houve a existência de três governos distintos e que foi nesses períodos, principalmente, numa transição de um governo para outro, que houve reformas estruturais de implicações nas finanças públicas e, conseqüentemente, na efetivação de direitos. O núcleo dessas reformas se encontra no Novo Regime Fiscal, instituído através da EC nº 95/2016, que impõe o teto de gastos públicos, restringindo, assim, os direitos constitucionalmente garantidos.

A análise quantitativa do orçamento público foi realizada através da estatística descritiva, tanto vertical, quanto horizontalmente. De forma vertical, realizou-se a descrição da execução orçamentária através das funções e subfunções do orçamento, comparando-as, observando o fluxo de despesas de cada item, de modo a evidenciar as prioridades governamentais de cada governo.

Quanto ao aspecto horizontal, a observância da evolução do orçamento ano a ano, fez-se importante, não só no comparativo do que cada governo quis priorizar, mas também na revelação daquilo que os números muitas dizem de forma explícita, mas esconde aspectos que visivelmente não batem, não convergem, não estão coerentes.

Esses aspectos dizem respeito ao discurso de que é necessário reduzir gastos públicos em detrimento do déficit público. Daí o orçamento, tal como se apresenta, mostra de fato os déficits argumentados. Todavia, numa análise mais aguçada e profunda, quando nesta análise não se atém somente aos aspectos econômicos e contábeis, mas quando busca, numa perspectiva política e jurídica, rebater essa ideia de não provisão das políticas públicas que são realizadas via gastos sociais.

Assim, quanto aos aspectos qualitativos desta pesquisa, propõe-se a realização de estudos bibliográficos e documentais. Por esses estudos, buscou-se analisar o orçamento público federal e as categorias inerentes de sua influência, conceitos, fenômenos e escopo das finanças públicas, bem como aspectos econômicos, institucionais e político-jurídicos, sendo o foco principal de análise a detenção das dimensões políticas e jurídicas, uma vez que o recorte

oucorpus deste trabalho se centra numa avaliação política do orçamento público numa perspectiva de efetivação dos direitos fundamentais sociais, tendo como problemática a não realização de políticas públicas a contento sob o discurso da Teoria da Reserva do Possível.

Os dados orçamentários utilizados, consistentes não somente na execução das Despesas Orçamentárias, mas também nas Receitas Públicas, Gastos Sociais, Emendas Parlamentares, Gastos Tributários, Transferências Governamentais, Despesas sujeitas ao Teto dos Gastos e outros de relevância dentro da análise, foram extraídos dos Portal da Transparência, Secretaria do Tesouro Nacional - STN, Receita Federal do Brasil - RFB e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Após extração, tais dados foram sistematizados dentro da proposta metodológica necessária à consecução dos objetivos.

Após a análise do orçamento, através de seus números, custos e valores nas receitas e despesas no que diz respeito às políticas públicas, colocou-se em prática o método qualitativo, que advém da contextualização desses dados, no que diz respeito às Políticas Públicas e à Teoria da Reserva do Possível.

Sendo, assim, para consubstanciar o método qualitativo através de pesquisas bibliográficas, foram utilizados livros das principais teorias concernentes ao tema, tais como a *Teoria do Custo dos Direitos* (HOMES; SUNSTEIN, 2019); *Teoria da Reserva do Possível* (SARGABOSSA, 2010); (MOREIRA, 2011); (LAZARI, 2016), e outros; *Teoria dos Gastos Fundamentais* (ABRAHAM, 2021); *Teoria dos direitos fundamentais sociais* (ALEXY, 2015) e *Teoria da Constituição Econômica* (BERCOVICI, 2005); *Dívida Pública* (FATTORELI, 2022).

Além disso, utilizou-se como fontes bibliográficas artigos científicos de *Periódicos da CAPES*.

Outros temas relevantes, dentro da perspectiva deste trabalho, e que foram tratados em seu escopo teórico e analítico trata-se da discussão do Estado enquanto provedor das políticas públicas, devendo, nesse aspecto, ser chamado de Estado Fiscal e Orçamentário, bem como houve a discussão, dentro das nuances desse Estado, das questões envolvendo o Federalismo brasileiro e implicações para a Tributação, além de, pelo aspecto jurídico, da conformação desse modelo de Estado à inserção do conceito de Constituição Econômica.

Os objetivos propostos neste estudo requerem, diante das questões qualitativas, uma abordagem de avaliação que busque enxergar além do que se é mostrado, que se busque saber e entender para além do que é dito. Sendo assim, este estudo envolve fundamentos epistemológicos a partir dos eixos analíticos e da avaliação política do orçamento público, baseado na abordagem avaliativa de Ozanira Silva.

Desse modo, pretende-se alcançar o estado da arte da presente pesquisa, através da avaliação do orçamento público como política pública numa perspectiva de efetivação de direitos, utilizando-se do orçamento público federal proposto, em todas as suas peças e leis orçamentárias.

Trata-se ainda de uma pesquisa analítica, no sentido em que se analisará o discurso adotado pelo Estado nas normas que fundamentam a cláusula da Reserva do Possível, na qual o Estado se baseia para alegar que não pode realizar, a contento, políticas públicas destinadas a garantir tais direitos.

Além disso, é de tipologia documental, pois é necessária a análise das leis, especialmente a Constituição Federal de 1988, o Código Tributário Nacional e as leis orçamentárias, além de outros documentos disponibilizados nos sites governamentais como, por exemplo, dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, portarias, decretos de contingenciamento de despesas e demais documentos técnicos.

Para a execução da metodologia, foram desenvolvidas etapas que se concentraram na elaboração dos quatro capítulos que abarcam a totalidade da presente dissertação. A primeira sendo a construção do primeiro capítulo, o qual consiste na investigação dos conceitos de Estado, Constituição e Políticas Públicas.

Nele discute-se as interpretações teóricas sobre Estado, conforme Bonavides (2010), através da “Teoria Geral do Estado”, como também, a Constituição a partir da obra de Bercovici (2005) em “Constituição Econômica e Desenvolvimento” e conceitos de políticas públicas. Atenta-se para questões sobre Estado fiscal, orçamentário e provedor, no intuito de compreender suas características e como se conectam com políticas públicas.

A partir desta análise teórica, procura-se compreender o Estado brasileiro, o federalismo e as implicações para as políticas públicas, bem como a dimensão econômica e os embates políticos, ideológicos e a programaticidade de suas normas, para que seja possível compreender quanto custa programar uma política pública.

Na segunda etapa, referente à elaboração do segundo capítulo, trata-se sobre o Orçamento Público e o Custo dos Direitos. Compreende análise acerca dos recursos públicos, tributação e reforma tributária, como ainda sobre a dívida pública, teto dos gastos e a Lei de Responsabilidade Fiscal, como exigência do FMI para a concessão de empréstimos ao Brasil.

Nesse sentido, é discutido o orçamento público como instrumento de políticas públicas e de efetivação dos direitos sociais fundamentais, procurando entender a problemática relativa a recursos públicos e suas fontes para o financiamento das políticas públicas.

Especificamente, aborda-se a questão da tributação brasileira e seus principais aspectos e distorções, as despesas públicas, a execução orçamentária e gastos fundamentais, bem como a dívida pública brasileira. Analisa-se o orçamento e a proteção social com vistas a identificar possível inconstitucionalidade da EC 95/2016 (teto dos gastos públicos), a partir do custo dos direitos e a limitação financeiro-orçamentária do Estado.

A terceira etapa (terceiro capítulo), concentra-se na análise do orçamento público federal, mais propriamente em relação à referida EC/95. Todavia, será dada atenção à descrição do orçamento público, analisando-o entre os períodos de 2015 a 2022, abordando a execução das despesas por função e subfunções; receitas públicas, gastos sociais, gastos tributários, emendas parlamentares, transferências aos entes subnacionais e despesas sujeitas ao teto de gastos.

A partir dos resultados desta terceira etapa e, considerando todo o escopo analítico-teórico-metodológico da abordagem avaliativa utilizada, explora-se a modalização do discurso, sobre a grande questão da reserva do possível: Reserva do Possível para quê e para quem? a qual será disposta na quarta e última etapa (quarto capítulo).

Nesse escopo, depreende-se que há várias contradições do Estado a serem observadas a fim de que se possa trazer à tona as agendas políticas as quais o Estado atende, como também se elas possuem orientações sociais e democráticas ou se refletem maneiras neoliberais e excludentes, que relega a importância do povo na Constituição.

3 ESTADO, CONSTITUIÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

As discussões em torno do Estado, seu papel, funções e ideais de atuação perpassam por séculos dentro de um debate que assume forma não só na Teoria Social e Política, mas também na Teoria do Direito. Não obstante a Teoria do Direito em si não se aparte de uma Teoria Política, haja vista que a sua construção é dada a partir de uma Ciência Política que reflete no próprio Direito, mas também não podemos deixar de considerar que a teoria do direito obteve um desenvolvimento notável enquanto campo intelectual.

Há autores que se dedicam a esses estudos, inclusive a Teoria do Direito está presente enquanto disciplina de muitos cursos de Direito. Tal desenvolvimento se deu, inclusive, sem dialogar – em muitos casos – com a ciência política, o que pode ser considerado algo ruim, pois perde-se os avanços desta última.

E ao falar em Teoria Política, é salutar ressaltar que o sentido da palavra Estado, do latim, *status*, que tem sua primeira aparição registrada na obra de Maquiavel (2010), “O Príncipe”, traz em si um significado que remonta aos conceitos de posição e ordem.

Consequentemente, seu papel para a sociedade é objeto de divergências e disputas em favor dessa mesma posição e ordem, de acordo com as preferências e orientações políticas e ideológicas daquele que assume o papel de dominância e poder.

Nesse sentido, é essencial trazer à luz o debate sobre o Estado contemporâneo com ênfase no Estado brasileiro, no que o presente capítulo se propõe a discutir as características do Estado e sua atuação enquanto Estado Fiscal, orçamentário e provedor, dentro de uma perspectiva epistemológica e gnosiológica do próprio Estado de Direito, para a seguir, investigar também as diretrizes do Estado brasileiro, o federalismo e a sua implicação para as políticas públicas.

Busca-se ainda traçar um debate acerca da Constituição Econômica e os embates políticos e ideológicos que permeiam a programaticidade de suas normas, resultando na discussão que se acentua quando se pode perguntar: O que define como os recursos serão alocados?

3.1 Estado fiscal, orçamentário e provedor: de qual estado estamos falando?

O fenômeno do Estado, surgido e representado a partir das transformações históricas da sociedade, sobretudo no ocidente durante a modernidade, e que costuma ser caracterizado através de seus elementos constitutivos básicos: território, povo e governo soberano, e, segundo um discurso muito presente³ no meio jurídico e na Teoria do Estado, teria sido criado com a intenção de proporcionar à sociedade os meios necessários para a realização de seus desejos de bem-estar, uma pacífica convivência e uma melhor adequação das relações sociais.

É nesse Estado contemporâneo que podemos encontrar um comportamento que deve ser mais voltado para os objetivos de bem comum, o que podemos caracterizá-lo como um Estado de ação, chamado de provedor, orçamentário, que se utiliza de sua atividade fiscal e financeira para financiar as políticas públicas.

Sendo o Estado esse agente fundamental responsável pela materialização dos desejos e necessidades da sociedade, reconhece-se seu poder legitimado, através de uma ordem política e jurídica, com o respeito e a aplicação do Direito como a base de seu funcionamento e de orientação de suas funções.

Nesse sentido, observa-se o que afirma Bonavides (2010, p. 21) quando ele explica que, para uma melhor compreensão da Teoria do Estado, faz-se necessário se ter uma visão ampla que abranja uma dimensão muitas vezes não alcançada, mas “que consiste na tríplice aliança de aspectos políticos, sociológicos e jurídicos”.

É na Constituição que o Estado assenta alicerces à sua legitimidade, autolimita o exercício de seus poderes, distribui competências, reconhece e proclama direitos, consagra valores, formula princípios e exara regras com que reger as relações humanas fundamentais (BONAVIDES, 2010, p.21)

O autor traz nessa explanação o conceito de Estado de Direito. Todavia, não se pode reduzir a concepção de Estado apenas sob tais aspectos. Deve-se considerar os substratos sociais que envolvem esse Estado e também da História, pois somente as leis e as Constituições promulgadas não conseguem dar conta desse Estado (BONAVIDES, 2004, p. 15).

3 A Constituição Federal, em seu art. 1º, parágrafo único que: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". O Art. 3º, por sua vez, estabelece que: "Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação." (BRASIL, 1988).

O Estado não é um fim em si mesmo, ou seja, o Estado não pode ser autorreferido, sob pena, de uma vez voltado para si, esquecer os propósitos que o ensejam na busca das soluções dos conflitos sociais.

É nessa fase de Estado de direito que coincide, em grande parte com o Estado liberal, que há uma ampliação maior de controle da legalidade dos atos da administração pública, pressupondo, nessa fase, que a principal fonte de legitimidade do Estado consiste em abstenções.

Isto significa dizer que nesta fase o Estado é visto como tanto mais legítimo quanto mais deixe de incorrer em certas condutas atentatórias contra a vida, a liberdade e os bens dos cidadãos. O Estado se legitima principalmente com um não-fazer, tanto vinculado às ideias do liberalismo político, quanto às ideias do liberalismo econômico (SGARBOSSA; IENSUE, 2018, p.141).

Dentro da perspectiva contemporânea de Estado, as crises ao longo do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, que transformaram o mundo e as formas de se perceber o Estado: de um lado o Estado socialista ou soviético e, de outro, os Estados absenteístas, havendo, ainda, os Estados totalitários, como a Alemanha nazista, ensejaram uma nova fase do Estado, uma reformulação que desse conta dos problemas sociais não mais abarcados pelo então modelo liberal.

É nesse contexto de graves problemas sociais e econômicos que surge a necessidade de reformulação do Estado. Nesse sentido, o Estado deixa sua característica de inércia (não-fazer) para se tornar um Estado que possa exercer atividades de regulação da sociedade e do mercado e de prestação de serviços e fornecimento de bens à sociedade (SGARBOSSA; IENSUE, 2018, p.150).

A esse novo modelo de Estado, com maior ação e intervenção nas relações sociais e econômicas, podemos denominar de Estado Social. Esse Estado Social é, de acordo com Bonavides (2011, p.186), aquele que ao mesmo tempo, em que propõe a construção de uma sociedade mais justa e equânime, é, também, uma forma de justificar e legitimar a própria existência do Estado.

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma estende sua influência a quase

todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado Social. (BONAVIDES, 2011, p. 186)

Por esse pensamento de Estado, em que há uma maior intervenção no mercado, podemos inferir que se consubstancia na ideia de que o Estado possa corrigir as falhas de mercado⁴

Nesse sentido, quando o Estado intervém no mercado para garantir a livre-concorrência e impedir os monopólios, oligopólios e cartéis, que favoreciam industriais e comerciantes em prejuízo dos consumidores, ou, ainda, quando, intervém no mercado de trabalho, para colocar limites à liberdade contratual e para garantir direitos mínimos aos trabalhadores, passa a exercer forte regulação em campos que antes eram deixados livres de interferência do Estado (SGARBOSSA; IENSUE, 2018, p.151).

Além da função reguladora, conforme explicado acima, é nessa fase que é exigido do Estado uma postura de prestação de serviços e de fornecimento de bens, no sentido de promover segurança material aos cidadãos.

A essa característica de Estado denominamos Estado provedor, Estado Fiscal ou orçamentário, ou Estado Financeiro, do qual surgem algumas políticas estatais que visam promover o pleno emprego⁵, bem como voltadas à criação de benefícios como auxílio-acidente, aposentadorias e pensões, auxílio-doença, assistência à saúde, entre outros, para cobrir eventos como a velhice ou a invalidez, que retiravam o meio de subsistência dos trabalhadores (SGARBOSSA; IENSUE, 2018, p. 151).

Compreende-se a atividade financeira do Estado, capaz de prover as políticas públicas que possam atender as demandas sociais, com características e peculiaridades próprias da fase atual de Estado, aquela que possuindo um fluxo de arrecadação de recursos públicos, sejam de natureza tributária ou não, consegue alocar esses recursos com eficiência e coerência entre as prioridades governamentais e o orçamento público.

4 A regulação, em uma visão mais restritiva, visaria exclusivamente garantir o equilíbrio do mercado, coibindo práticas distorcidas dos agentes econômicos. Isto é, a regulação teria o objetivo de corrigir as falhas de mercado, assegurando o equilíbrio interno do sistema regulado. Porém, em uma visão mais alargada, a função reguladora deveria ser mais ampla, devendo atuar na manutenção do funcionamento do mercado, bem assim buscando introduzir objetivos de ordem geral que não seriam alcançados exclusivamente pela iniciativa privada. (MARQUES NETO, 2005. p. 35).

5 A teoria do Pleno Emprego é amplamente difundida por Keynes. Por esta teoria, evidencia-se que o capitalismo não tem forças endógenas capazes de gerar processos de auto-estabilização em situação de pleno emprego, mesmo com base nos pressupostos clássicos da concorrência perfeita e da maximização do lucro pelas empresas e da utilidade pelos consumidores e da flexibilização dos preços, dos salários e das taxas de juro (que constituíam os mecanismos automáticos dos clássicos). (DONÁRIO; SANTOS, 2016, p.03).

Giacomoni (2021, p.20-24) explica a classificação das funções econômicas do orçamento público proposta por Richard Musgrave⁶.

Assim, dentro dessa atividade financeira, numa perspectiva econômica, o Estado pode adotar as seguintes posturas ou atribuições: a) função alocativa; b) função distributiva; c) função estabilizadora. A primeira diz respeito às alocações dos recursos, a segunda busca promover ajustamentos de distribuição de renda, a exemplo do Imposto de Renda e a última se relaciona com a estabilidade econômica (controla a taxa de juros) (GIACOMONI, 2021, p.20-24).

Nosso ordenamento jurídico também possui uma parte destinada exclusivamente à atividade financeira do Estado, proporcionando subsídios e elementos capazes de fortalecer tal atividade, uma vez que, já é possível falarmos em constitucionalização do Direito Financeiro.

Exatamente, por haver essa constitucionalização, a atividade financeira estatal, no aspecto jurídico, propicia uma rigidez e garantia jurisdicional, ou seja, o texto constitucional que trata sobre tributação e orçamento, bem como a ordem econômica e financeira não pode ser facilmente modificado (ABRAHAM, 2021, p. 78).

Nessas nuances de Estado, portanto, concebem-se importantes considerações acerca, não só de sua legitimidade, mas como esse Estado, diante de circunstâncias que exijam uma postura mais proativa, se comporta.

Nesse sentido, é que se insere as questões inerentes a constitucionalização dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, viabilizado, por sua vez, através da influência do modelo de Estado Social no Brasil. Não obstante essa influência do Estado Social, que foi consolidado nos países europeus, podemos mencionar a ascensão do neoliberalismo e a tentativa de (re)construção de um Estado ausenteísta, vendo-se o Brasil, neste meio, em um fogo cruzado.

Cita-se, ainda, que o Brasil, historicamente marcado por rupturas institucionais, e com a chegada do neoliberalismo, a implementação desses direitos sempre foi muito tímida, o que pode cristalizar o grande embate: entre os direitos fundamentais e a “reserva do possível”.

⁶Musgrave desenvolveu sua teoria da "Estrutura de Três Funções" em sua publicação de 1939 "Teoria da Troca Voluntária de Economia Pública". Nesse conceito, propõe-se a divisão da atividade governamental em três "ramos" ou funções — estabilização macroeconômica, redistribuição de renda e alocação de recursos. (GIACOMONI, 2021, p. 20-24)

3.2 Estado brasileiro: federalismo e implicações para as políticas públicas

O Estado brasileiro é um Estado Federado, isto significa dizer que sua forma se constitui em um pacto que não pode ser dissolvido⁷. Em outras palavras, os entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) não podem se separar do todo, constituindo-se em cláusula pétrea em nossa Constituição.

De acordo com Bonavides (2010, p. 200), juridicamente a essência da federação consiste na tutela constitucional que garante a autonomia dos Estados, havendo, nestes, competência constitucional próprias.

Neste processo, para que haja reforma da Constituição, é preciso a audiência e o consentimento dos Estados-membros, onde, por último, de acordo com essa explanação, “acima da vontade dos componentes da organização política, paira uma instância judiciária superior, tribunal supremo, com poderes para dirimir conflitos porventura suscitados entre a União e os referidos Estados.”

De forma mais aclarada, Henriques (2013, p. 167) explica que o federalismo tem origem no pacto federativo, cujas raízes estão nos Estados Unidos e que surgiu com o propósito de compatibilizar a existência de Estados-membros munidos de poderes reservados com a existência de um único Estado, representante da federação inteira.

A primeira experiência do Brasil com essa forma de Estado esteve presente na Constituição Republicana de 1891, cujas principais características, até a atual Constituição, se assentam em torno da autonomia do Estado-membro. Essa autonomia, nos termos da Constituição de 1988, por sua vez, pressupõe que seja administrativa, política, tributária e financeira⁸.

Extrai-se, pois dessas características, a descentralização do poder que, de acordo com Henriques (2013), é entendida “como a manutenção de parte das prerrogativas de domínio pelos entes subnacionais”, não podendo, esse poder, entretanto, ser confundido com a soberania que dá personalidade jurídica de direito público à União, ao passo que, a autonomia se caracteriza pelos Estados-membros.

7 Art. 1º da CF/88: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

8 Art. 18 da CF/88: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Considerando tais características do Estado Federado, a Constituição Federal de 1988 vai distribuir as competências dos entes federados e, quando se trata de distribuição de competências, naturalmente podem surgir conflitos, os quais, conforme já dito por Bonavides (2010, p. 200), podem ser dirimidos por “uma instância judiciária superior”.

A federação, portanto, trata-se, conforme explica Mendes (2020, p.110) de “um conjunto de governos locais (estados e municípios) coexistindo com um governo central”. Mendes (2020) afirma que numa federação há vantagens e desvantagens e que no caso do Brasil, que consiste em um país de grandes dimensões, o federalismo propõe uma melhor forma de atender as necessidades locais, já que, segundo o autor, torna-se difícil o gerenciamento pela capital nacional de um amplo território.

Como vantagem dessa forma de Estado, o autor aponta a flexibilidade, permitindo combinar centralização com descentralização, bem como combinar cooperação com competição.

São nestes casos (centralização e descentralização, cooperação e competição) que se assentam assuntos como tributação e prestação dos serviços públicos à população. Tais assuntos são de grande importância e trazem implicações para as políticas públicas.

No caso da tributação, tem-se que os tributos são insumos às políticas públicas, compondo parte das receitas para financiar tais políticas. O Estado exige uma maneira de gerar renda por meio de impostos para que sua economia se expanda e prospere. Os tributos, portanto, servem ao propósito de manter o aparato governamental.

O contribuinte deve pagar impostos para apoiar as operações do governo para que esse objetivo seja alcançado. A fiscalidade, a extrafiscalidade e a parafiscalidade são alguns papéis adicionais que os impostos podem desempenhar (DA ROCHA, 2014).

Aceita-se que o objetivo primordial da primeira função, a fiscalidade, é arrecadar dinheiro para saldar os custos governamentais. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) são alguns exemplos de tributos. Este imposto não serve apenas para sustentar as atribuições do Estado, também pode ser classificado como extrafiscal.

Além dos deveres de arrecadação, o imposto extrafiscal também tem outras finalidades. É um dos tributos utilizados para influenciar diversos aspectos da sociedade, sejam políticos, ambientais, sociais ou econômicos, incentivando ou desencorajando o comportamento do contribuinte. Nesse caso, o imposto é cobrado com o objetivo de preservar a economia, como o imposto de importação, por exemplo (DA ROCHA, 2014).

Para impulsionar o mercado local e frear a fuga de capitais, pode aumentar os juros. Os impostos extrafiscais incluem, por exemplo, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Atividades Financeiras (IOF) e o Imposto sobre Exportações (IE). O governo surgiu com esse imposto como solução para manter a estabilidade econômica e financeira do Brasil. Desse modo, quando o Estado quer impulsionar a economia, a finalidade do imposto extrafiscal fica mais evidente (DA ROCHA, 2014).

A parafiscalidade refere-se ao uso de impostos para financiar as operações de organizações que trabalham em oposição ao governo. O Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), da iniciativa privada, por exemplo, são vistos como tendo contribuições ímpares nesse sentido (DA ROCHA, 2014).

Outra ilustração é a contribuição sindical, que também é uma forma de imposto que sustenta o sistema sindical. O Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que é financiado por contribuições previdenciárias, também pode ser mencionado. Tais grupos realizam atos sociais autônomos que beneficiam a comunidade com a aprovação do Estado.

Já em relação à descentralização, tem-se que a prestação dos serviços públicos, seguindo o princípio do localismo, pode favorecer de forma melhor a execução das políticas públicas, pois são nos Estados e nos municípios que as necessidades da população são mais perceptivas e compreensivas.

Quando se trata da autonomia financeira entre os entes federados, cristaliza-se a problemática da escassez de recursos públicos e como esses entes lidam com suas necessidades, que são sempre crescentes.

Ainda nesse contexto de federalismo e nos conflitos inerentes à repartição de competências entre os entes federados, bem como ao que se refere às questões fiscais e financeiras, há um debate recente sobre a Reforma Tributária, cujas discussões se assentam em disputas e jogos de interesses dos fazedores das políticas de tributação (elites burocráticas) e da agenda política a qual o Estado procura atender.

Busca-se, nesta compreensão do federalismo brasileiro, estudar as (im)possibilidades de (in)execução das políticas públicas, a partir desses conflitos de ordem estrutural e de limitação financeira-orçamentária, que, como veremos mais adiante, podem ter grandes implicações para as políticas públicas e a efetivação dos direitos.

Para isto, basta uma breve análise das peculiaridades da federação brasileira para compreendermos o seu funcionamento a partir do desenvolvimento e alvo da presente dissertação.

Nessa feita, a Federação Brasileira é um sistema político-administrativo que apresenta algumas peculiaridades. Em primeiro lugar, é composta por 26 estados e um Distrito Federal, cada um com sua própria Constituição e poderes próprios, além do governo federal. Isso significa que há uma divisão de poderes entre as diferentes esferas de governo (VIEIRA, 2022).

Outra característica marcante é o federalismo fiscal, que estabelece as responsabilidades de cada ente federativo na arrecadação e distribuição de recursos. Os estados e municípios têm autonomia para arrecadar impostos próprios e receber uma parcela dos impostos federais, de acordo com critérios definidos na Constituição (VIEIRA, 2022).

Além disso, a Federação Brasileira adota o sistema de repartição de receitas entre os entes federativos, o que significa que a União, os estados e os municípios recebem uma parcela da arrecadação de impostos e contribuições sociais, de acordo com regras estabelecidas em lei.

Por fim, vale destacar que a Federação Brasileira apresenta uma grande diversidade regional, cultural e econômica (VIEIRA, 2022). Cada estado e região tem suas próprias características e desafios, o que exige a adoção de políticas públicas específicas para atender às demandas locais e regionais.

3.3 Constituição econômica: embates políticos e ideológicos e programaticidade de suas normas

O conceito de constituição assume diversas nuances e acepções a depender do contexto em que se impregna esse instrumento que busca legitimar o poder e dar garantias aos direitos a ela inerentes.

Bonavides (2011, p. 230) faz um traçado da teoria das normas constitucionais, para ele, o conceito jurídico de constituição, que se constitui na lei ou no conjunto de leis, surge como substituição ao conceito político, ou pelo menos como alternativa teórica e doutrinária para este último.

Esse traçado se faz importante para que entendamos a natureza e eficácia das normas constitucionais e como, no avançar das fases constitucionais, o surgimento da programaticidade das normas pode dissolver o conceito jurídico de constituição e, com isso, fragilizar a exigibilidade dos direitos face o Estado.

O drama jurídico das Constituições contemporâneas assenta, como se vê, na dificuldade, se não, impossibilidade de passar da enunciação de princípios à disciplina, tanto quanto possível rigorosa ou rígida, de direitos acionáveis, ou seja,

passar da esfera abstrata dos princípios à ordem concreta das normas. (BONAVIDES, 2011, p. 232)

Para compreendermos como houve esse surgimento da programaticidade das normas, precisamos entender que durante as fases constitucionais, sobretudo na era liberal, as declarações de direitos eram alvos de disputas políticas e ideológicas, as quais se assentavam o Estado.

A crise constitucional do Estado liberal é marcada pela sua decadência e a ascensão do Estado Social que, em termos de documentos, é estampado pela Constituição de Weimar⁹, que agora traz em suas declarações de direitos, normas constitucionais ou normas-princípios, assuntos voltados basicamente para a sociedade e não mais para o indivíduo como anteriormente, ou seja, busca-se tratar da reconciliação do Estado com a Sociedade, pondo, como consequência imediata, riscos para as teses individualistas (BONAVIDES, 2011, p. 231).

Contudo, Bonavides (2011) alerta que, essas novas declarações de direitos, agora sob o manto de atendimento da sociedade, são repletas de contradições dialéticas e antagonismo das posições ideológicas, o que “dificultam ou retardam sua “normativização”, tornando essas declarações de direitos obscuras, equívocas e contraditórias.

Bercovici (2005, p. 38-39) também assinala essa compreensão de que essas obscuridades das declarações de direitos, nesta fase constitucional, para além de não levar a decisão alguma, adiava ainda mais as decisões. O autor trata os inúmeros compromissos e obscuridades do texto da Constituição de Weimar como “compromissos dilatórios”¹⁰, os quais, por serem fruto das disputas partidárias, adiam ainda mais a decisão sobre certos temas.

O autor ainda explica que, os "compromissos dilatórios" seriam particularmente perceptíveis entre os direitos fundamentais, cuja garantia seria debilitada com a inscrição de programas de reforma social de interesse de certos partidos políticos entre os direitos propriamente ditos (BERCOVICI, 2005, p.39).

Nesse sentido, compreende-se a programaticidade das normas, de acordo com Bonavides (2011, p. 232-233), aquela que se enseja “jurídica”, diferentemente do termo programática que imprime uma ideia de não positividade.

9 A Constituição de Weimar vigorou durante o Período da República de Weimar, na Alemanha, nome dado ao período do governo alemão que precedeu a segunda guerra mundial. A Constituição de Weimar é conhecida por instaurar o que hoje chamamos de Estado Social e os direitos sociais e fundamentais, atribuindo ao Estado o dever de proteção aos cidadãos (BERCOVICI, 2005).

10 Enquanto “compromissos dilatórios, tem-se a feitura de uma norma que não detém em sua base qualquer solução para a controvérsia apresentada pelos grupos sociais, em verdade, faz-se uma norma que procrastina a resolução do caso para um momento futuro e, possivelmente, ainda sem data certa” (NEVES, 2011, p. 41).

Direitos sociais concernentes às relações de produção, ao trabalho, à educação, à cultura, à previdência, representavam uma estupenda novidade, um campo por inteiro distinto, desconhecido ao Direito Constitucional clássico. Mas dificilmente as declarações que os inseriam se prestavam a uma redução jurídica fácil, de modo a fazê-los ingressar no corpo da Constituição dotados já de aplicabilidade direta e imediata. Os princípios sociais enunciados pela Constituição oferecem obstáculos muito mais sérios a uma conversão em direitos subjetivos correlatos do que os antigos direitos da liberdade proclamados ao alvorecer do constitucionalismo liberal, conforme ponderou Virga com penetrante acuidade (BONAVIDES, 2011, p. 233)

Observa-se que, o que se impregna nas Constituições, seus textos, conteúdos, validades e aplicabilidades, é reflexo, do que podemos chamar, de uma queda de braço político e ideológico, em que, de um lado as forças estão no Estado Liberal, que segundo o autor, naquele momento, estava morto e do outro, o Estado Social que ainda não havia nascido.

Bonavides (2011, p. 236) reflete sobre o caráter jurídico das normas programáticas e como se dá a normatividade das Constituições do Estado Social. Para ele, o problema do constitucionalismo contemporâneo reside, diante das oscilações doutrinárias em que o caráter de normatividade das Constituições se coloca, “principalmente em determinar o caráter jurídico ou não das normas programáticas e sobretudo o grau de eficácia e aplicabilidade de todas as normas da Constituição”.

Essa reflexão se faz importante, pois diante de como são concebidas as normas programáticas, em termos de aplicabilidade e eficácia, é que se cristaliza a problemática da efetivação dos direitos fundamentais sociais, uma vez que, tais direitos se consubstanciam em normas programáticas e, portanto, preponderam uma série de questões a serem arguidas e analisadas não só sob o ponto de vista jurídico-constitucional, como também do ponto de vista político, o qual se assenta o estudo deste tema.

Bonavides (2011, p. 237) defende que “o Estado de direito do constitucionalismo social precisa absorver a programatividade das normas constitucionais”. Para ele, ao atribuir eficácia vinculante à norma programática, pouco importa que a Constituição esteja ou não repleta de proposições que estejam ociosas e, portanto, sem força cogente. É preciso reconhecer a eficácia vinculante das normas programáticas.

É nesse contexto de constitucionalismo social, que se caracteriza com o econômico no texto constitucional e que, por sua vez, está integrado na ideologia constitucional, que se busca elaborar a política econômica do Estado.

Trata-se, pois, da constituição política estatal aplicada às relações econômicas, sendo considerada, para Bercovici (2005), parte integrante, não autônoma ou estanque, da Constituição total.

As experiências internacionais de Constituição Econômica, dentre as quais, a Constituição Mexicana de 1917, que trazia questões e os conflitos referentes aos direitos sociais e à função social da propriedade, destacando, nesse panorama, os direitos dos trabalhadores e a reforma agrária; e a Constituição de Weimar, de 1919, na Alemanha, esta última dividida em duas partes, sendo uma para a organização do Estado e outra que explicitava os direitos e deveres dos alemães, em que ao lado dos direitos individuais, estavam os direitos sociais com seções dedicadas à educação e cultura e à vida econômica.

Essas constituições inspiraram fortemente as elaborações das constituições brasileiras de 1934 e de 1988. A grande inovação da Constituição de 1934, de acordo com Bercovici (2005) foi justamente a inclusão de um capítulo referente à Ordem Econômica e Social, devendo ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, além de trazer fortemente a ideia de intervenção do Estado na economia e buscar dar uma nova estruturação para o federalismo brasileiro, denominando-o de cooperativo.

Essa nova denominação fixa a repartição das competências concorrentes, dando ênfase à solidariedade entre a União e os entes federados. Menciona-se, ainda, nesta Constituição, a constitucionalização dos direitos trabalhistas, ou seja, tais direitos devem ter uma leitura à luz da Constituição, valendo-se de seus princípios.

Desse modo, podemos considerar, portanto, a Constituição de 1934 como a primeira "Constituição Econômica" do Brasil, tendo em vista que a mesma passou a ser a primeira que tomou o elemento econômico como princípio de estruturação, baseando a sua fundamentação no conteúdo político, levando em consideração a categorização de elementos novos como a própria limitação do poder e a proteção das liberdades individuais.

Após anos de rupturas institucionais, o Brasil, através da Constituição Federal de 1988, traz os anseios populares, inserindo-se em seu texto as bases de um projeto nacional de desenvolvimento, de modo a propiciar a reestruturação do Estado brasileiro para conduzir as transformações sociais necessárias para a superação do subdesenvolvimento.

Nesse contexto, o legislador busca imprimir a Constituição de 1988 a partir do Estado Democrático de Direito, sendo necessário, para isso, a inserção do texto econômico às bases constitucionais.

Todavia, Bonavides (2011, p. 368) vai nos alertar que, apesar das características fascinantes desse constitucionalismo social, que está atado politicamente a formas democráticas, cujos valores supremos se centram na Sociedade e no homem-pessoa, não no homem-indivíduo, está indissolúvelmente vinculado a uma concepção reabilitadora do papel do Estado com referência à democracia, à liberdade e à igualdade.

Esse mesmo Estado, “em razão de abalos ideológicos e pressões não menos graves de interesses contraditórios ou hostis, conducentes a enfraquecer a eficácia e a juridicidade dos direitos sociais na esfera objetiva das concretizações” (BONAVIDES, 2011, p. 368) nos faz refletir sobre como há a permanência na maior parte de seus postulados constitucionais uma simples utopia.

Considerando essa alerta do autor, questiona-se a efetivação dos direitos fundamentais sociais elencados na Constituição Federal de 1988, já que ela se caracteriza como uma constituição econômica, cujos direitos sociais se inserem como normas programáticas e, portanto, de acordo com o discutido nesse texto, teria eficácia/juridicidade.

3.4 Políticas públicas: quanto custa para implementar uma política pública?

As discussões em torno das políticas públicas estão bastante presentes tanto na academia, como nos governos, ONGs e na sociedade civil. A expressão “política pública” (ou *publicpolicy*) como é comumente chamada, surge, de acordo com a literatura, para enfrentar, atender, resolver e dar resposta a um problema público.

Secch (2013, p. 10) define problema público como aquele considerado coletivamente relevante. O autor afirma que nessa definição se deve considerar a situação atual e uma situação ideal possível e explica que “um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor”.

Nesse sentido, para o autor, o problema público “é a diferença entre a situação atual e a situação ideal possível para a realidade pública”, de todo modo, deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notáveis de pessoas. Um problema seria a situação inadequada considerada pelas pessoas de forma coletiva.

Contudo, há divergências sobre quem são os atores que, dentro de seus papéis, funções e finalidades, possam resolver esses problemas públicos através da formulação e implementação das políticas públicas. Alguns teóricos afirmam que as políticas públicas podem ser feitas tanto pelo Estado, quanto por organizações privadas, organizações não governamentais e organismos multilaterais, já outros, adeptos da abordagem estadocêntrica consideram que somente o Estado pode fazer uma política pública. De acordo com Secch (2013), tal abordagem se centra na superioridade objetiva do Estado em fazer leis, e fazer com que a sociedade cumpra as leis.

É nessa última abordagem que traz o Estado como protagonista do fazer políticas públicas que se centra a discussão desse texto: as políticas públicas realizadas pelo Estado,

dentro de uma agenda governamental que possui intencionalidades e que visa responder a um problema público, estão inseridas em contextos de ação e omissão, decisão e não decisão, poder, relações, competições e todo um processo de construção e atuação desse Estado.

A forma como o Estado, conforme seus papéis, funções e atribuições, se comporta diante de um problema público diz muito sobre suas intencionalidades. Assim, é nessa perspectiva de buscar entender suas agendas políticas na atuação de políticas públicas de modo a atender os direitos sociais na Constituição Federal de 1988, que se cristaliza esse estudo.

Nesse contexto, Pochmann (2017, p. 311) afirma que a atuação estatal está condicionada às exigências de acumulação do capital, de pressões não somente internas, mas também externas, em que o Estado acaba se comprometendo com o desenvolvimento das forças produtivas e da divisão técnica do trabalho, de modo a politizar a dominação capitalista que abrange a esfera estatal como resposta aos conflitos sociais.

Para além dos compromissos do Estado com o desenvolvimento das forças produtivas e a divisão técnica do trabalho, há também a politização da dominação capitalista que abrange a esfera estatal em resposta aos conflitos sociais com vista à regulação pública do mínimo para manter a existência humana e a participação cidadã. Assim, pela expansão capitalista, o Estado se transforma concomitantemente com o avanço e diferenciação das classes sociais e suas frações em disputa pelo controle do aparelho estatal e de atuação na economia e na sociedade nacional. (POCHMANN, 2017, p. 311)

Ademais, seu objeto, que é o orçamento público brasileiro, possui raízes nas finanças públicas, disciplina essa diretamente implicada aos estudos das políticas públicas, especificamente nos estudos da Administração Pública e das Ciências Políticas, considerando que o campo das políticas públicas é um campo multidisciplinar.¹¹

Desse modo, para uma melhor compreensão do estudo desse objeto, no que concerne às políticas públicas, faz-se necessário entender que as políticas públicas possuem um ciclo¹² e que nesse é na fase de implementação que podemos tratar do financiamento das políticas públicas. Afinal de contas, para que uma política pública saia do papel, é preciso empregar recursos, sejam eles financeiros, humanos, tecnológicos, dentre outros.

Depois que um problema público conseguiu entrar na agenda política, depois que foram formuladas várias opções para resolvê-lo e depois que o governo estabeleceu os objetivos políticos e se decidiu por um curso de ação, ainda cabe a ele colocar a decisão em prática. O esforço, os conhecimentos, e os recursos empregados para

11 A política pública como campo multidisciplinar / MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). – São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

12 De acordo com Secch (2013, p. 43), o ciclo das políticas possui 7 fases: 1) Identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) Implementação; 6) avaliação; 7) extinção.

traduzir as decisões políticas em ações compreendem o estágio da implementação do ciclo político. Enquanto a maioria das decisões políticas identifica os meios para perseguir seus objetivos, as escolhas subsequentes têm de alcançar resultados. Para que uma política funcione, há que se alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder. (HOWLETT, 2013, p.179)

Observa-se, nesta citação, a importância do financiamento das políticas públicas, o qual, por sua vez, pode ser provido pelo Estado por meio do orçamento público, conforme pode-se ver mais a frente, de forma detalhada, suas nuances.

Marques; Faria (2013, p. 33) fazem uma crítica à fase de implementação, argumentando que, como os recursos financeiros e operacionais são finitos, além de haver inúmeros atores controlando, portanto, não exclusivamente os decisores ou os elaboradores das políticas, essa implementação tenderia a se transformar em políticas inflexíveis, e não apenas quando se desviasse do percurso previsto pelos decisores. Nesse sentido, para os autores, “a implementação deveria ser necessariamente objeto de preocupações muito mais intensas nas análises do que havia sido até o momento” (MARQUES; FARIA, 2013, p.33).

Portanto, busca-se, neste trabalho, avaliar o orçamento público brasileiro, como instrumento do financiamento das políticas públicas que, neste caso, está centrado na fase de implementação, a qual, de acordo com os autores acima mencionados, requer análises aprofundadas.

Quando, inicialmente, numa análise preliminar sobre o financiamento das políticas públicas, pode-se perceber, nas dotações financeiro-orçamentárias, as limitações que o Estado apresenta para empreender e implementar as políticas públicas. Ora isto acarreta a inefetividade dos direitos fundamentais sociais, ensejando, muitas vezes, o acionamento do Poder Judiciário para que tais direitos possam ser atendidos, deparamo-nos com um fenômeno conhecido como ativismo judicial.

No Brasil, o Judiciário vem exercendo um papel cada vez mais ativo – ou ativista – na implementação de certos direitos sociais e normas programáticas por meio da revisão de políticas públicas em ações de diferentes tipos. Os juízes o fazem ordenando ao Estado, por exemplo, o fornecimento de medicamentos e procedimentos médicos não disponíveis no SUS, a garantia de acesso a vagas em escolas e creches superlotadas, a remoção de moradores em áreas urbanas e rurais, a inclusão de pessoas que têm deficiências, a determinação de que obras sejam realizadas, o reajuste de preços e tarifas, o gasto ou a contenção orçamentária, entre muitos outros exemplos de decisões que, direta ou indiretamente, afetam políticas públicas implementadas nos níveis federal, estadual e municipal. (MARQUES; FARIA, 2013, p. 191)

Assim, para compreender melhor o fenômeno da judicialização das políticas públicas, é necessário compreender a judicialização da própria política no Brasil. A judicialização da política é um fenômeno que tem se intensificado no Brasil nas últimas décadas. Trata-se da

crescente interferência do poder judiciário nas questões políticas e institucionais do país (BARROSO, 2011).

Um dos principais fatores que tem impulsionado a judicialização da política no Brasil é a fragilidade das instituições políticas. A corrupção e a falta de transparência dos governantes levaram a uma perda de confiança da população nas instituições democráticas. Como resultado, o poder judiciário tem sido chamado a intervir em casos de corrupção e outros crimes políticos (AVRITZER, 2009).

No entanto, a judicialização da política também pode ser vista como uma ameaça à democracia brasileira. Ao concentrar o poder em poucos juízes e promotores, corre-se o risco de enfraquecer a representatividade e a legitimidade das instituições democráticas. Além disso, há o perigo de que os tribunais se tornem politizados, favorecendo um grupo ou ideologia em detrimento de outros (SANTOS, 2011).

É importante destacar que a judicialização da política não é exclusividade do Brasil. Em diversos países, o poder judiciário tem assumido um papel mais ativo na defesa dos direitos fundamentais e no combate à corrupção. No entanto, é fundamental que a intervenção do judiciário seja realizada com base na Constituição e na legalidade, de forma a preservar os princípios democráticos e a garantir a igualdade perante a lei.

Nessa feita, a ideia de judicialização das políticas públicas encontra fundamento no art. 5º, inciso XXXV da CF/88, em que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Nesse caso, se o cidadão brasileiro não tiver seus direitos atendidos pelo Estado, poderá procurar o Poder Judiciário que, sendo assim, exigirá do Estado o cumprimento das normas fundamentais elencadas na Constituição, não podendo o Estado alegar qualquer impedimento para tal.

Entretanto, quando o Estado, através de seus governos, revela-se omissivo, não implementando as políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos sociais, o Judiciário interfere na alteração, remodelação, interrupção e até na criação das políticas públicas, havendo, nesse caso, um grande debate acerca desse ativismo judicial no que diz respeito a possibilidade de estar havendo uma usurpação de funções (MARQUES; FARIA, 2013, p. 191).

O presente estudo não pretende – é necessário advertir – adotar um discurso de legitimação do Judiciário (e do ativismo judicial) em detrimento dos demais poderes. O Judiciário não é necessariamente melhor ou pior que os demais poderes, mesmo porque os seus membros são provenientes da mesma sociedade – e dos mesmos estratos sociais – que os membros do Executivo e do Legislativo. Trata-se apenas da constatação de que desde 1988

houve uma ampliação considerável do ativismo judicial e da judicialização da política, para o bem e para o mal.

4 ORÇAMENTO PÚBLICO E O CUSTO DOS DIREITOS

O presente capítulo pretende tratar das questões que cercam o conceito de Orçamento Público e o Custo dos Direitos. Propõe-se uma análise teórica sobre recursos públicos, abrindo espaço também para a discussão a respeito da tributação, abrangendo também a questão atual e emergente da reforma tributária, dívida pública, teto dos gastos e a Lei de Responsabilidade Fiscal como imposição do FMI para a concessão de empréstimos ao Brasil.

Busca-se ainda analisar o custo dos direitos, isto é, quanto custa estabelecer e efetivar uma garantia fundamental, com fundamento no aporte teórico de autores como Holmes e Sunstein (2019).

Com isto, busca-se aqui discutir o orçamento público como instrumento de políticas públicas e de efetivação dos direitos fundamentais sociais, levando a uma compreensão sobre os recursos públicos e de onde vêm os recursos que financiam as políticas públicas.

De tal modo, o capítulo aborda a questão da tributação brasileira e seus principais aspectos e distorções, as despesas públicas, a execução orçamentária e gastos fundamentais, bem como a dívida pública brasileira, analisando o orçamento público brasileiro e a proteção social dentro de uma possibilidade de (in)constitucionalidade da EC 95/2016 do teto dos gastos públicos, a partir do custo dos direitos e a limitação financeira-orçamentária do estado brasileiro.

4.1 Orçamento público como instrumento de políticas públicas e de efetivação dos direitos fundamentais sociais

Orçamento público, como abordado anteriormente, pode ser compreendido como meio capaz de possibilitar a propositura de políticas públicas através do atendimento das demandas sociais. Assim, “o governo expressa em determinado período de tempo, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante estimado dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados” (MORAIS,2009, p.11).

Esse conceito de orçamento, entretanto, está fundamentado na concepção do orçamento moderno, cuja principal função, de acordo com Giacomoni (2021), é de instrumentalidade de administração.

Mas nem sempre o orçamento público assumiu essa postura instrumental. No orçamento tradicional, o orçamento possuía como principal função a de controle político. Giacomoni (2021, p. 52) afirma, nesse propósito de controle político, que “o orçamento e os demais

elementos financeiros estavam a serviço da concepção do Estado Liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos”.

O surgimento do instituto do orçamento público remonta desde a época feudal quando da Magna Carta, outorgada em 1217 pelo Rei João Sem Terra na Inglaterra. Representou, dentro das questões desse período, a possibilidade dos barões feudais de escaparem “do até então ilimitado poder discricionário do rei em matéria tributária”(GIACOMONI, 2021, p. 52).

No Brasil, as questões inerentes ao orçamento público tomam proporções e importâncias ainda no período colonial, quando explodiu a Inconfidência Mineira. Os principais motivos envolta desse movimento estão no “descontentamento em face das disposições tributárias emanadas de Portugal” (GIACOMONI, 2021, p.34).

Com a necessidade de organizar as finanças do Brasil, a partir da vinda do rei D. João VI que, dentre outras medidas, proporcionou a abertura dos portos, medida essa que implicou na necessidade de um maior controle na cobrança dos tributos aduaneiros, criaram-se, em 1808, o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade(GIACOMONI, 2021, p.35).

Formalmente, o orçamento público brasileiro aparece na Constituição Imperial de 1824 quando há a exigência de apresentação anual na Câmara dos Deputados, por parte do ministro de Estado, do balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano seguinte e da importância de todas as contribuições e rendas públicas(GIACOMONI, 2021, p.35).

Observa-se, quando da alteração da forma de governo, do Império para a República, importantes modificações em relação ao instituto do orçamento. É na Constituição de 1891 que a elaboração do orçamento passou a ser de competência privativa do Congresso Nacional, assim como a tomada de contas do Executivo. É, ainda, nessa Constituição republicana que há a instituição do Tribunal de Contas, que visa auxiliar o Congresso no controle das contas públicas.

Com a Revolução de 1930 e as perspectivas de modernização do aparelho do Estado, o governo de Getúlio Vargas expressa a ideia de que o momento é de especialização das assembleias e dos conselhos técnicos integrados à administração, expondo que o Estado puramente político já está ultrapassado.

Nesse sentido, a Constituição outorgada de 1934 traz o orçamento em uma seção própria, devendo a proposta orçamentária, agora, ser elaborada pelo Presidente da República. Giacomoni (2021, p. 37) explica que “a autonomia dos Estados e o federalismo da Constituição de 1891 cederam lugar à centralização da maior parte das funções públicas na área federal”.

Sobre a orçamentação brasileira, de um modo geral, observa-se que, à medida que o Brasil passava por fases que o imprimia como modelos ou perspectivas de Estados, ou, ainda,

de acordo com o que se estabelecia em suas constituições ou regimes políticos e, considerando, as rupturas institucionais que o país teve em sua frente, o orçamento público se instrumentaliza conforme as nuances políticas e/ou administrativas inerentes a sua formação de Estado.

Esta conceituação ainda se encaixa no que se pode chamar de federalismo fiscal. Para melhor compreender este processo, têm-se o trabalho acadêmico realizado pelos autores Fernando Rezende e André Luiz Santiago (2007). No texto, os autores discutem as implicações da Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto do federalismo fiscal brasileiro, analisando os desafios enfrentados pelos governos subnacionais na gestão das finanças públicas.

No federalismo fiscal, a existência de transferências de recursos entre as esferas de governo busca assegurar a equidade na prestação de serviços públicos e a redução das desigualdades regionais. Entretanto, essa distribuição de recursos pode gerar incentivos perversos e comportamentos oportunistas, principalmente quando a gestão das finanças públicas não é pautada por critérios de responsabilidade fiscal e transparência. (REZENDE; SANTIAGO, 2007, p. 786)

Os autores destacam a importância do federalismo fiscal para garantir a equidade na prestação de serviços públicos e reduzir as desigualdades regionais no país. No entanto, os autores ressaltam que essa distribuição de recursos pode gerar incentivos perversos e comportamentos oportunistas caso a gestão das finanças públicas não seja pautada por critérios de responsabilidade fiscal e transparência.

Essa problemática é especialmente relevante no contexto da criação do orçamento público, que envolve a definição de prioridades e alocação de recursos para atender às demandas da sociedade. Nesse sentido, é fundamental que a elaboração do orçamento seja baseada em critérios objetivos e transparentes, com a participação ativa da sociedade e das diferentes esferas de governo.

Dessa forma, Fernando Rezende e André Luiz Santiago (2007) ressaltam a importância do federalismo fiscal para garantir a equidade na distribuição de recursos públicos, mas destaca a necessidade de uma gestão responsável das finanças públicas para evitar problemas como oportunistas e incentivos perversos. A criação do orçamento público é um momento crucial para essa gestão responsável e para a garantia de uma distribuição justa e eficiente dos recursos públicos.

Nesse sentido, Giacomoni (2021, p. 40) busca explicar sobre a necessidade de padronização dos orçamentos para os diversos níveis de governo. Tal padronização visa facilitar a compreensão das nomenclaturas e títulos, além de se estabelecer procedimentos contábeis.

Mas, para além de uma peça técnica, o orçamento se constitui em “um instrumento político, no sentido de que reflete as preferências daqueles que têm poder político, que tomam decisões sobre as prioridades governamentais.” (WILDAVSKY, 1984, p. 28).

Compreende-se que o orçamento público é um processo complexo, que envolve diversas etapas, desde a definição das políticas públicas até a alocação de recursos para sua implementação. Durante esse processo, as preferências dos atores políticos são levadas em consideração, seja através da participação direta no processo orçamentário, seja através da pressão exercida em favor de determinadas políticas (WILDAVSKY, 1984).

Assim, o orçamento público é uma ferramenta importante para a tomada de decisões políticas, que reflete as preferências e prioridades dos grupos que possuem poder político. Nesse sentido, é fundamental que a elaboração do orçamento seja transparente e que haja espaço para a participação da sociedade civil, a fim de garantir que as políticas públicas atendam às necessidades da população e não apenas aos interesses dos grupos de poder (WILDAVSKY, 1984).

Assim, registra-se, de acordo com Giacomoni (2021), que a necessidade de padronização do orçamento público surgiu em 1932 quando se tentou consolidar a dívida pública externa e o governo apresentou dificuldades nessa consolidação.

O então modelo orçamentário-padrão, diante das muitas solicitações e apelos das mais diversas áreas, surgiu com a Lei 4.320/64, que trata de normas gerais de direito financeiro e da elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federados.

Essa lei, que vigora até os dias de hoje, adota a classificação econômica e a classificação funcional. Tais classificações são muito importantes para o estudo deste tema, pois buscam evidenciar, respectivamente, o efeito econômico da realização da despesa e busca saber em que os recursos financeiros estão sendo gastos.

Saber em que os recursos estão sendo aplicados e como se comporta os gastos públicos, pressupõe entender as nuances desse orçamento público e, nesse sentido, propõe-se que a realização das políticas públicas e, conseqüentemente, efetivação dos direitos fundamentais sociais, depende desse orçamento público.

Assim, no capítulo seguinte, será realizada a análise do orçamento público federal por eixo temático, categorias, áreas e funções. Essa análise orçamentária, por sua vez, estabelecer-se-á a partir da imposição do Teto dos Gastos Públicos.

Questões como essas devem ser mentalizadas, no contexto dos estudos do orçamento público, na contemplação de alguns elementos necessários, os quais nos permitem estabelecer critérios de análises.

Tais questões estão inseridas nos fundamentos do orçamento público, em que Giacomoni (2021) traz suas concepções e explica seus efeitos nas práticas e processos.

O autor, ao explicar os fundamentos do Orçamento-Programa, modelo estabelecido a partir da inspiração norte-americana, traz que os elementos principais desse modelo estejam centrados na necessidade de que os objetivos governamentais sejam claramente definidos.

Nesse sentido, possui como técnica, a estrutura programática, em que o programa é seu elemento básico, sendo bastante empregado no âmbito do planejamento e da administração.

Outro elemento essencial em sua estrutura, de acordo com o autor, é a Atividade, na qual consiste numa divisão do esforço total, dentro de um programa ou subprograma, propondo-se a contribuir para a realização do produto final do programa.

O sistema de custos, por sua vez, encerra o ciclo do orçamento-programa, baseando-se na operação no cálculo de custos. Giacomoni (2021) explica que, nesse aspecto, faz-se necessário adaptar a contabilidade fiscal para que proporcione os antecedentes necessários com respeito aos custos, sejam esses unitários e/ou totais.

O que o autor nos quer mostrar é que, a adoção dessa sistemática de custos no orçamento-programa, deve ser entendida no contexto de maior mensuração, o que vai nos propor um orçamento como instrumento de racionalização da gestão financeira pública, o qual busca conciliar as necessidades de realizações com os escassos recursos existentes.

Percebendo que o orçamento-programa não atendia aos preceitos ideais de orçamento público e que o grande dilema dos políticos é a de transformar suas promessas eleitorais em ações efetivas, surge nesse contexto, o novo orçamento de desempenho, baseado, de acordo com Giacomoni (2021), numa mensuração de desempenho que considere: a) produtos versus resultados; b) processo de indicação de criadores; c) dimensão qualitativa; e d) desempenho relacionado aos insumos.

O autor explica que essa concepção de orçamento se diferencia das concepções anteriores por incluir o elemento resultados. É nesse orçamento baseado em resultados que há proposituras que enfoquem os cidadãos. O orçamento assume a ideia de que é preciso determinar as prioridades do governo, estabelecer o preço de cada um dos resultados e, ainda, decidir a melhor forma de entregar cada resultado pelo preço estabelecido.

Outra característica bastante importante que o orçamento público assume, nesse contexto de modernização, é de sua funcionalidade no aspecto econômico. Giacomoni (2021, p. 52) explica que, inspirado na doutrina keynesiana, a partir da década de 1930, “o orçamento público passou a ser sistematicamente utilizado como instrumento da política fiscal do governo,

isto é, de sua ação que visava à estabilização ou à ampliação dos níveis da atividade econômica”.

Um outro aspecto também imprime a importância do orçamento público para o desenvolvimento do Brasil, sendo esse aspecto implicado no planejamento público. Giacomoni (2021) afirma que essa aproximação do orçamento ao instituto do planejamento surgiu, na década de 1960, com o PPBS – *Planning, Programming and Budgeting System* (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento).

Trata-se, de acordo com o autor, de processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas inter-relações, são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o governo como um todo.

Bercovici (2005), sobre as nuances do planejamento, afirma que

O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações. E por ser expressão desta vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional adotada. O planejamento está, assim, sempre comprometido axiologicamente, tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do status quo econômico e social. (BERCOVICI, 2005, p. 69)

Apesar de percebermos o planejamento como algo positivo no sentido de atuação estatal nas políticas públicas e de compreendermos o orçamento como instrumento desse planejamento, Bercovici (2005) faz uma crítica ao afirmar que o planejamento, no Brasil, está reduzido ao orçamento público.

Isso implica dizer, nos termos dos estudos dessa dissertação de mestrado, que o orçamento público possui vieses políticos, os quais devem ser analisados, no sentido de se buscar entender o que se está por trás do discurso estatal da não efetivação dos direitos sociais e da alegação da reserva do possível, uma vez que o planejamento aqui entendido se insere numa atuação estratégica dos governos para atender os seus fins.

Desse modo, ao reflexionar sobre os vieses políticos do orçamento, quais as estratégias do governo? Quais seus verdadeiros fins? A análise dessas estratégias traçadas em seu planejamento, especificamente no que se refere ao orçamento público, vai tentar responder a essas perguntas, de modo a evidenciar a verdadeira agenda política do Estado.

A Constituição Federal de 1988 traz uma seção própria para tratar sobre o orçamento público e este, por sua vez, deve atender a princípios, tanto democráticos, quanto da priorização de instrumentos que valorizem o planejamento, como por exemplo, a obrigatoriedade da

elaboração, pelas administrações, de planos de médio prazo, que devem manter vínculos estreitos com os orçamentos anuais (GIACOMONI, 2021, p. 208).

Um desses princípios que vinculam a elaboração da lei orçamentária anual é o princípio da unidade, ou seja, de acordo com a lei de orçamento, todas as receitas e despesas devem estar contidas em um único documento (LOA). Nesse caso, deve-se haver um único orçamento.

Entretanto, apesar da obrigatoriedade de haver somente um único orçamento, este, dentro da LOA, possui outros três orçamentos a serem considerados: são os orçamentos fiscal, da seguridade social e o de investimentos das empresas.

De acordo com Giacomoni (2021, p. 215), o orçamento fiscal se constitui o principal dos três orçamentos, referindo-se aos poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder público.

O orçamento da seguridade social, por sua vez, refere-se a saúde, previdência social e assistência social, abrangendo as entidades e órgãos a ela vinculados da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

O terceiro orçamento compreende os investimentos realizados pelas empresas em que o poder público, direta ou indiretamente, detenha maioria do capital social com direito a voto.

De acordo com a CF/88, os orçamentos fiscal e de investimento das empresas estatais, “compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Giacomoni (2021) faz algumas ponderações sobre esse dispositivo e afirma que no caso do orçamento federal, surgem interpretações questionáveis acerca dessas funções, por desconsiderar o orçamento da seguridade social para auxiliar nesse objetivo, pois, segundo o autor, ao analisar o art. 35, §1º, do ADCT, tem-se que os recursos orçamentários serão distribuídos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população. Para isso, o autor afirma que, é preciso “regionalizar as aplicações orçamentárias, não apenas relativas aos investimentos, mas igualmente, as ações de prestação e manutenção de serviços” (GIACOMONI, 2021, p. 215).

4.2 Recursos públicos: de onde vêm os recursos que financiam as políticas públicas?

Os recursos públicos, no que se referem às receitas, surgem em decorrência da atividade financeira do Estado que, em suas ações, obtém os meios patrimoniais necessários à realização de seus fins.

Conceituam-se receitas públicas, de acordo com o manual de procedimentos do Ministério da Fazenda¹³, todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas.

Tais receitas, por sua vez, podem ser originárias, que é quando o Estado explora seu próprio patrimônio, como, por exemplo, a instituição de preços públicos ou tarifas, ou, ainda, derivadas, como por exemplo, a instituição de tributos.

A instituição e arrecadação de tributos é de competência, tanto da União, quanto dos Estados, DF e Municípios, observando-se os limites constitucionais. Os entes federados, uma vez instituindo e arrecadando seus tributos, poderá alocar tais recursos na execução de suas políticas públicas.

Giacomoni (2021, p.129) explica que, em termos orçamentários, observa-se que as receitas, diferentemente das despesas, que é programada, autorizada e controlada, é apenas estimada na peça orçamentária e que os detalhes procedimentais estão inseridos na legislação tributária.

O chamado orçamento das receitas, de acordo com o autor, refere-se mais a uma operação contábil e financeira para que se possa saber a estimativa das receitas disponíveis para a execução de programas orçamentários. Não se exige, conforme aponta, prévia autorização orçamentária para arrecadação das receitas tributárias e outras.

Entretanto, as receitas públicas merecem destaque no orçamento público, pois é preciso ordená-las e classificá-las para que melhor possamos aplicar esses recursos de acordo com sua origem e natureza.

De maneira tradicional, Giacomoni (2021, p.130) aponta a regularidade como primeiro critério classificatório das receitas públicas, sendo estas, por sua vez, ordinárias (tributos regulares, contribuições, etc.) e extraordinárias (empréstimos, venda de ativos, dentre outros).

Uma vez compreendendo que, dentro do orçamento, há receitas de diferentes origens e natureza e que as classificações dessas receitas trazem implicações para as despesas públicas e, conseqüentemente, para o financiamento das políticas públicas, busca-se saber as fontes de custeio dessas políticas.

De acordo com a Lei 4.320/64, a lei orçamentária compreenderá todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em lei, excluindo-se as operações de crédito por

13Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Receitas públicas: manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 3.ed. – Brasília: Secretaria. do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2006.

antecipação de receita, das emissões de papel-moeda e de outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

Giacomoni (2021) afirma que a norma geral brasileira traz como critérios de classificação da receita orçamentária para todos os entes federados, o critério segundo a natureza e o institucional. Entretanto, apesar de não exigir, há a utilização do critério fontes de recursos que permite indicar os recursos disponibilizados para o atendimento de cada crédito orçamentário e, principalmente, garantir o cumprimento das vinculações entre receita e despesa.

A Lei 4.320/64 ao classificar as receitas, segundo as categorias econômicas, em correntes e de capital, procura evidenciar os recursos que se destinam ao atendimento das despesas correntes e os que viabilizam a realização das despesas de capital.

De acordo com Giacomoni (2021), tais contas correspondem, no âmbito do setor governamental, às variáveis macroeconômicas consumo e investimento, ou seja, a associação das receitas e despesas correntes e receitas e despesas de capital evidencia a origem dos recursos que financiam o consumo e o investimento públicos. Podem apontar, inclusive, possíveis superávits ou déficits do orçamento corrente que aumentará a poupança governamental e viabilização dos investimentos.

Registra-se, de acordo com o autor, que para se atender à Lei de Responsabilidade Fiscal, houve atualizações de dispositivos da Lei 4.320/64 no que se refere a várias modificações no padrão classificatório de despesa e receita. Inclusive, recentemente a Portaria Conjunta nº 650 de 24/09/2019 devendo ser observada na elaboração dos projetos de leis orçamentárias de todos os entes da Federação a partir de 2022.

Sobre a classificação origens da receita, Giacomoni (2021) explica que há a estimativa, no orçamento, e acompanhamento, durante a execução, do comportamento da arrecadação de cada modalidade de receita orçamentária. Nesse sentido, por se situar no nível mais analítico e se agrupar em títulos sintéticos, a origem da receita constitui a classificação básica para as análises econômico-financeiras sobre o financiamento das ações governamentais.

Observa-se, portanto, que os recursos públicos que se destinam à execução das políticas públicas são, em sua grande maioria, oriundos de receitas derivadas, as quais o Estado, pelo seu poder coercitivo, institui e arrecada tributos e os distribui para toda a coletividade.

4.2.1 Tributação brasileira: principais aspectos e distorções

Quando se fala em tributação brasileira, é comum lembrarmos e até reproduzirmos frases e pensamentos de que o Brasil é um dos países que mais tributa no mundo. De fato, se observarmos e compararmos com outros países, é perceptível que haja essa sensação de peso na carga tributária brasileira.

Todavia, essa carga tributária é calculada se levando em consideração não somente os impostos arrecadados, mas está relacionada também com o PIB brasileiro. Nesse sentido, dentro de parâmetros específicos, é que podemos denotar alguma consideração acerca da atividade estatal brasileira de tributar.

Varsano (1996, p. 2) faz um breve histórico da tributação brasileira entre 1891 e 1965, que possui como desfecho a criação da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que trata do Sistema Nacional Tributário que vigora até os dias atuais.

Nesse traçado, o autor revela que boa parte da estrutura tributária brasileira, que compreendeu o período republicano até a década de 1930 foi herdada do Império. Como no período imperial a economia era mais voltada para o setor agrícola e extremamente aberta, cujas receitas públicas eram oriundas do comércio exterior, o principal imposto arrecadado era o de importação.

Em 1891, quando da adoção do regime federativo, viu-se necessário dotar os estados e municípios de receitas que lhes permitissem a autonomia financeira. Nesse sentido, adotou-se o regime de separação de fontes tributárias, sendo discriminados os impostos de competência exclusiva da União e dos estados.

Segundo Varsano (1996), ao governo central couberam privativamente o imposto de importação, os direitos de entrada, saída e estadia de navios, taxas de selo e taxas de correios e telégrafos federais; aos estados, foi concedida a competência exclusiva para decretar impostos sobre a exportação, sobre imóveis rurais e urbanos, sobre a transmissão de propriedades e sobre indústrias e profissões, além de taxas de selo e contribuições concernentes a seus correios e telégrafos.

Quanto aos municípios, ficaram os estados encarregados de fixar os impostos municipais de forma a assegurar-lhes a autonomia. Além disto, tanto a União como os estados tinham poder para criar outras receitas tributárias. (VARSANO, 1996, p. 02)

Oliveira (2018) faz um estudo sobre a tributação brasileira percorrendo todo o sistema tributário, desde 1891 até 2017, em que aponta distorções desse sistema, bem como apresenta possíveis caminhos para uma reforma tributária.

O autor inicialmente trata o período de 1891 a 1964 como um período em que o sistema age como instrumento de arrecadação, com predomínio dos impostos indiretos e sobre o comércio exterior.

Ele explica que, desde a instauração do regime republicano, em 1891, quando, diante da autonomia federativa, o sistema tributário precisou ser restaurado, no sentido de que, naquele momento, houve o compartilhamento do poder entre os governos estaduais e o governo central, a tributação não passou de “só manejado como instrumento de política econômica em algumas episódicas oportunidades, como no caso da criação de um Fundo de Reparcelamento Econômico, em 1951, por exemplo”.

Oliveira (2018) destaca, nessa evolução do sistema tributário, que na Constituição de 1934, houve a constitucionalização do Imposto de Consumo e do Imposto de Renda, que haviam sido criados em 1922, bem como a ampliação considerável do campo de incidência do Imposto sobre Transações Mercantis, transformando-o no Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), de natureza cumulativa, de competência dos estados.

No entanto, apesar desses avanços, o autor ressalta que o grande feito da Constituição de 1934, em termos de tributação, “foi estender aos municípios competência para cobrar impostos próprios, com o objetivo de quebrar o poder das oligarquias regionais e fortalecer as bases do Estado centralizado que emergia da Revolução de 1930”.

Na Constituição de 1946, observa-se, de acordo com Oliveira (2018) que, apesar da pouca inovação em matéria tributária e mesmo havendo, nesse período, ideias keynesianas, ele aponta como novidade no âmbito da tributação o seguinte:

A grande novidade com ela introduzida no campo da tributação foi, de um lado, além da redução da alíquota do imposto de exportação de 10% para 5% para garantir maior competitividade à produção nacional no exterior, a definição constitucional de um sistema de compartilhamento de impostos arrecadados pela União – o do Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL) e do Imposto de Renda – com os estados e municípios, e pelos impostos dos estados para os municípios, excluído o produto do imposto de exportação; de outro, a determinação, também constitucional, de a União aplicar, obrigatoriamente, um percentual mínimo de suas receitas para promover o desenvolvimento regional, especialmente nas áreas do Nordeste e do Norte. (OLIVEIRA, 2018, p. 113)

Observa-se, ainda, de acordo com Oliveira (2018) que durante o segundo governo de Vargas (1951-1954) e de Juscelino Kubitschek, que foram marcados por um processo de intensa industrialização e que, nesse período, as bases de financiamento do Estado estavam precárias.

Tais governos se viram obrigados a recorrer, ora a fontes internas de recursos fora do espaço tributário, caso dos fundos públicos vinculados especificamente a determinadas

atividades econômicas e/ou da emissão de moeda, ora a externas para o financiamento da infraestrutura econômica e da indústria de base implantada no país ou com a abertura da economia para o ingresso de investimentos de multinacionais em setores essenciais para concluir a construção da pirâmide industrial, como ocorreu na segunda metade da década de 1950 (OLIVEIRA, 2018, p. 114).

Oliveira (2018, p. 115) revela que a Reforma Tributária (1965-66) que culminou com o atual sistema tributário brasileiro foi presidida pela lógica do crescimento econômico. Nesse sentido, buscou-se, nessa reforma, tratar os tributos como ferramenta de acumulação de capital.

Nesse sentido, de acordo com o autor, houve a redefinição das bases tributárias a partir das bases econômicas (da produção, consumo, renda, propriedade, comércio exterior), além de terem sido extintos tributos cujos fatos geradores não tinham sido bem definidos e os substituiu por outros a eles mais aderentes; transformou alguns impostos cumulativos em impostos sobre o valor agregado; ampliou as bases de incidência, assim como as alíquotas principalmente do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados.

Estas ações visaram a aumentar a arrecadação; e redefiniu as competências tributárias das três esferas de governo, colocando um ponto final na existência de três sistemas tributários autônomos e desintegrados, principal fonte das distorções provocadas sobre o aparelho produtivo (OLIVEIRA, 2018, p. 115).

O autor trata, ainda, desse período de reforma tributária, como a questão federativa era vista diante do caráter centralizador do Estado autoritário que retirou dos entes a autonomia para a tomada de decisões sobre alterações em tributos de sua competência e também na realização de seus gastos, transferindo-as, em boa medida, para o Poder Central.

Todavia, como forma de “acomodar pressões federativas, fatiou o que seria o principal imposto sobre o valor agregado entre as três esferas: o IPI, de competência da União, o ICM, dos estados, e o ISS, esse de natureza cumulativa, dos municípios” (OLIVEIRA, 2018, p. 116).

Desse modo, o que podemos depreender dessa situação em que Oliveira (2018) nos trouxe, é que houve a manutenção de um imposto que, pela sua natureza, deveria ser de caráter nacional, mas para evitar o surgimento de guerras fiscais e de conflitos federativos, houve a partilha entre os entes da federação, a cada um cabendo parte do mesmo e, também grave, com a dos municípios constituindo um imposto “em cascata”.

Outro ponto importante que Oliveira (2018) vai nos mostrar é que o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)¹⁴, alimentado com receitas do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), configuram-se em um inconsistente sistema de partilha de tributos.

Para o autor, tal sistema de partilha foi “criado com objetivos redistributivos, mas com regras que distribuíam de forma muito desigual esses recursos numa federação marcada por fortes heterogeneidades econômicas e populacionais” (OLIVEIRA, 2018, p. 116).

Nesse sentido, esse sistema de distribuição de recursos, limitou a capacidade das esferas subnacionais, de modo geral, de atender de forma mais igualitária as demandas da população por serviços essenciais.

O autor revela que “com esse sistema produziu-se, na verdade, especialmente no caso dos municípios de menor porte, verdadeiros paraísos fiscais vis-à-vis os de porte médio prejudicados com os critérios de distribuição desses recursos” (OLIVEIRA, 2018, p. 117).

O período de 1975 a 1988 o autor chama de brecha fiscal e traz a disfuncionalidade do sistema tributário como ferramenta de acumulação.

Essa afirmação se dá, a partir do contexto da crise econômica anunciada na segunda metade da década de 1970, em que essa crise traria perdas para os setores que apoiavam o regime militar, enfraquecendo as bases de apoio desse governo e, ao mesmo tempo, em que se tornava possível perceber que o esforço realizado pelo Estado para sustentar o crescimento do chamado “milagre econômico” traria sérias consequências, “seja por meio da realização de investimentos ou da renúncia insana a recursos, para apoiar o processo de acumulação, o conduziu a uma grave crise fiscal, que se encontrava na raiz das disfunções que acometia o organismo econômico”(OLIVEIRA, 2018, p. 117).

Registra-se, ainda, de acordo com o autor, questões importantes desse período que afetaram a tributação brasileira. Dentre essas questões, destaca-se a crise da dívida externa no início da década de 1980.

A crise da dívida externa no início da década de 1980, que levou à exaustão das fontes externas de financiamento da economia e do Estado brasileiro, levando-o a ter de recorrer às fontes de origem interna, apenas exacerbou essa situação e agravou a crise, exigindo que o paraíso fiscal construído com o sistema tributário durante esse período

14 Instituto que nasce da reforma tributária em questão, “foram instituídos o Fundo de Participação de Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) com características redistributivas, cujas fontes de recursos eram a arrecadação federal do IPI e do IR. Paralelamente, institui-se também um sistema devolutivo, com a partilha entre estados e municípios de 20% ICM, proporcionalmente às operações tributadas em cada município, e do compartilhamento, de acordo com grau desenvolvimento regional, da arrecadação do Imposto Único sobre Energia Elétrica – IUEE, Imposto Único sobre Minerais – IUM e Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis – IULC” (GASPARINE, 2006, p. 13).

começasse a ser desmontado, com a retirada gradual dos incentivos fiscais, a busca alucinada por novas receitas para cobrir os rombos fiscais, que pressionavam a inflação e freavam a retomada do crescimento, sem que resultados satisfatórios fossem alcançados para essa finalidade ante a marcha persistente da escalada do nível de preços, que ultrapassou a casa dos 200% ao ano, e da recessão. (OLIVEIRA, 2018, p. 117)

A Constituição Federal de 1988, de acordo com Oliveira (2018), resgata o federalismo e as políticas sociais, mas, para ele, foi o embrião de alguns problemas no sistema de impostos.

Oliveira (2018) afirma que havia a esperança do sistema tributário ser reformado de modo a atender aos objetivos constitucionais baseados nos princípios da democracia e da justiça social e, assim, atender as demandas sociais, mas que, na verdade, por questões relacionadas às preocupações dos constituintes que, nesse processo, estavam centradas em fortalecer as bases da federação que ensejaram uma ampliação no campo de competência das esferas subnacionais, bem como as transferências de recursos da União para esses entes.

Nesse sentido, as desejadas mudanças que se esperava fossem feitas tanto no imposto de renda como no imposto sobre a propriedade terminaram não ocorrendo em sua feitura e transferidas para serem decididas no campo infraconstitucional, no qual são maiores as dificuldades de sua aprovação (OLIVEIRA, 2018, p. 117).

Todavia, reconhece-se que a Constituição Federal (1988), quando se refere ao sistema tributário, preocupa-se em estampar princípios vinculados à ideia de igualdade, universalidade e com a isonomia na cobrança de impostos.

Não se pode dizer o mesmo do campo infraconstitucional que deveria regulamentar vários pontos referentes a tributação, para que esta, se tornasse de fato em instrumento de justiça fiscal e social, mas não o fez. A exemplo disso, podemos citar o Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF previsto em nossa Constituição, mas que ainda não foi instituído.

A instituição de tributos, sua formulação política, compreende e perpassa não pelos anseios sociais, mas está estampada aos lobbys políticos, em que determinados grupos econômicos e sociais dotados de privilégios são os que determinam a instituição dos tributos. São esses grupos elitizados, dotados de interesses diversos, portanto, os quais estão no Poder Político, que fazem com que o IGF não seja colocado em pauta no Congresso Nacionais, pois a instituição de tal imposto contraria os seus interesses políticos e econômicos.

Continuamem curso discussões sobre a Reforma Tributária e esta, por sua vez, reflete posicionamentos político-ideológicos dos fazedores da política tributária que, com implicações de disputas e jogos de interesses procuram, ainda, atender a agendas políticas e econômicas as

quais são convenientes, não necessariamente, para o interesse coletivo, mas principalmente para organismos econômicos que financiam o Estado.

Observa-se, contudo, que esse financiamento do aparelho estatal motivado por esses jogos de interesses e organismos econômicos, em realidade, está assentado na orientação neoliberal de que o Brasil, para receber recursos estrangeiros, vinculados ao mercado, precisa se pautar em responsabilidades fiscais, mantendo-se com capacidade financeira. Isso implica dizer que, o sistema tributário se refere mais a um mero instrumento de ajuste fiscal, do que mesmo o de exercer seu papel de transformação da cidadania.

Apointa-se para a existência de um patrimonialismo na estrutura tributária atual do Brasil, evidenciando que seu financiamento está fortemente vinculado aos interesses econômicos e políticos do mercado, que defendem a manutenção da capacidade financeira do país para atrair recursos estrangeiros.

Essa orientação neoliberal implica em uma visão restrita do papel do sistema tributário, que se torna mais um instrumento de ajuste fiscal do que um meio efetivo de transformação da cidadania. Nesse sentido, a estrutura tributária atual beneficia principalmente os grupos de poder que detêm maior influência política e econômica, em detrimento das necessidades da população em geral.

Autores como Sérgio Buarque de Holanda (2017), Raymundo Faoro (2000) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017) têm destacado a presença do patrimonialismo na cultura política brasileira, que se traduz em práticas clientelistas e na defesa dos interesses privados em detrimento do bem comum. Essa visão patrimonialista é uma das principais causas da desigualdade social e da falta de efetividade das políticas públicas no país.

4.3 Despesas públicas: execução orçamentária e gastos fundamentais

A lei orçamentária, que prevê a receita, traz a fixação das despesas públicas. Estas, por sua vez, devem ser observadas dentro do exercício financeiro que, no caso do Brasil, coincide com o ano civil.

A execução da despesa, por envolver questões mais específicas dentro da lei orçamentária, pressupõe, nesse estudo, um maior relevo, principalmente porque é nos estudos da execução orçamentária que se assentará atributos que se relacionam com os gastos fundamentais, os quais, de acordo com Abraham (2021), podem atender os direitos sociais e fundamentais.

Nesse sentido, Giacomoni (2021, p. 269) vai explanar sobre o detalhamento do orçamento ou orçamento analítico, em que, para o autor, tratar do tema da discriminação ou especialização das despesas se faz muito importante.

A partir do momento em que esse maior detalhamento, que identifica as origens dos recursos e de como são aplicados (despesas), facilitará tanto a avaliação da proposta orçamentária, pelo Poder Legislativo, quanto sua aprovação, fiscalização e controle da execução orçamentária.

Outro ponto importante sobre o orçamento analítico, de acordo com o autor, é que esse detalhamento não cria obstáculos quanto à flexibilização da gestão, pois as eventuais necessidades de retificação das contas – remanejamentos, transposições, etc. – serão realizadas pelo Poder Executivo ou equivalente.

Quando se fala em execução da despesa, em termos práticos, faz-se importante que saibamos como a lei orçamentária se organiza. Nesse sentido, Giacomoni (2021) explica que essa lei “é organizada na forma de créditos orçamentários, as quais estão consignadas as dotações”. E quais as implicações no orçamento do registro dos créditos e dotações?

Esse registro, de acordo com Giacomoni (2021, p. 271), vai “possibilitar o acompanhamento da evolução dos saldos das dotações e, assim, da própria programação do orçamento”.

As dotações consignadas aos créditos orçamentários e adicionais representam autorizações de despesas válidas para a utilização no período de vigência da LOA. Isso significa dizer que, para que as despesas possam efetivamente ser realizadas, é preciso haver recursos financeiros disponíveis naquele momento para que possa quitar a obrigação.

Nesse sentido, para que haja uma harmonização no fluxo de caixa, ou seja, para que os gastos realizados possuam recursos para o seu pagamento, impõe-se aos gestores que, no prazo de 30 dias após a publicação da LOA, estabeleçam a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Observa-se, entretanto, que essa imposição da programação de desembolso, neste prazo estabelecido, advém da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que, ao se referir a execução orçamentária, traz a ideia de cumprimento de metas.

Para que a Administração Pública realize despesas, em que, tais despesas, geralmente, referem-se à aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, faz-se necessário, o cumprimento das regras de licitação.

Nesse sentido, tem-se que a licitação, como regra geral, é o primeiro procedimento necessário para que se inicie o processo de execução da despesa propriamente dita.

As despesas públicas são executadas seguindo a observância do cumprimento dos seguintes estágios: empenho, liquidação e pagamento.

De acordo com Giacomoni (2021), para além da finalidade de criar para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição, o empenho é, na verdade, o principal instrumento para que a administração pública possa acompanhar e controlar a execução de seus orçamentos.

Uma vez empenhada a despesa e havendo a entrega do bem ou prestação do serviço, surge o segundo estágio, que é a liquidação. É nesse estágio que, conforme Giacomoni (2021, p. 271) expõe, “são procedidas as verificações e avaliações sobre o cumprimento, por parte do credor, das condições previamente acertadas (na licitação, no contrato, no empenho etc.)”.

O terceiro e último estágio consiste no pagamento da despesa, desenvolvendo-se em dois momentos distintos, que é a emissão da ordem de pagamento e o pagamento propriamente dito. Uma vez discutidos os estágios da execução da despesa pública, outro assunto que merece destaque dentro da execução orçamentária e que traz implicações para o que foi planejado e elaborado e as despesas que de fato surgiram durante o processo de execução, mas que tais despesas não haviam sido previstas, são os mecanismos retificadores do orçamento.

Giacomoni (2021) explica que, quando durante o processo de execução da despesa, surgem despesas que não haviam sido autorizadas na lei orçamentária, surge a necessidade de se criar créditos adicionais.

Esses créditos, de acordo com a lei, autorizam despesas não computadas ou que foram insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento, classificando-se em suplementares, especiais e extraordinários.

O crédito suplementar visa reforçar dotações orçamentárias, as quais apresentam saldos insuficientes para o atendimento das despesas necessárias. O crédito especial, por sua vez, busca atender a despesas para as quais a lei orçamentária não possui créditos específicos. Já o crédito extraordinário se destina a atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

E de onde vêm esses recursos para que essas despesas extras possam ser autorizadas? Giacomoni (2021) afirma que tais recursos advêm do superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, bem como os provenientes de excesso de arrecadação ou, ainda, dos resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais e do produto de operações de crédito.

Entende-se como operações de crédito, nos termos orçamentários, a obtenção de recursos através de empréstimos, em que, há a possibilidade de linha de financiamento e agente

disposto a realizar a operação, observando as condições (montante, prazos, encargos, carências, etc.), atendendo, desse modo, aos interesses superiores da instituição.

Esses empréstimos e financiamentos concedidos por agentes, muitas vezes, externos, como o Fundo Monetário Internacional-FMI e outros, acabam gerando uma dívida pública¹⁵, a qual com seus juros altíssimos, acabam comprometendo o financiamento das políticas sociais.

Desse modo, compreende-se, portanto, que as despesas públicas são necessárias para o provimento dos serviços públicos que devem ser colocados à disposição dos cidadãos.

Observa-se, entretanto, que ao contrair muitas despesas, há o endividamento do Estado e este endividamento, por sua vez, gera implicações para as finanças públicas, as quais, diante desse sufoco, faz com que o Estado passe a percorrer o caminho de uma austeridade fiscal.

Diante desse percurso pela austeridade fiscal, em que há a necessidade de redução de gastos dos governos, é que se cristaliza a problemática dos gastos sociais. Por que quando da necessidade de se cortar gastos, o orçamento que financia as políticas públicas sociais, como saúde, educação, habitação e assistência social é o primeiro a ser cortado?

Os gastos sociais, de acordo com Abraham (2021) estão estreitamente ligados à efetivação dos direitos fundamentais clássicos e os direitos sociais. O autor explica, nesse contexto, que esta ligação se diz respeito à teoria dos custos dos direitos¹⁶, a qual deixa claro que não há diferença entre tais direitos, uma vez que, para garanti-los é preciso custeá-los. Este custeio, de acordo com Abraham, gera a categoria dos gastos fundamentais como face financeiro-orçamentária dos direitos fundamentais e sociais.

Abraham (2021, p. 137) chama gastos ou despesas fundamentais, portanto, aqueles a serem feitos em nome do bem comum, relacionando-se, assim, com os direitos fundamentais. É nessa perspectiva que o autor afirma a necessidade do Estado de oferecer certas prestações ou condições necessárias ao florescimento humano, principalmente porque essa questão reflete diretamente no modo como o orçamento de uma nação é configurado.

Nesse sentido, expõe que, “a peça orçamentária, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, é um espelho das eleições fundamentais feitas por aquela sociedade quanto aos gastos ou despesas a serem feitos em nome do bem comum”(ABRAHAM, 2021, p. 137).

A discussão política do orçamento público se consubstancia nessa exposição de Abraham (2021) quando ele afirma que o orçamento é instrumento de escolhas. Tais escolhas, por sua vez, compreendem questões políticas e até – ideológicas -, as quais se assentam as

15 Este tema, dado a sua complexidade, importância e implicações para as despesas públicas e políticas públicas sociais, terá uma seção própria a seguir.

16Esta teoria, desenvolvida por Holmes e Sunstein, será bem melhor explicada na seção 2.4.

proposituras do Estado. Portanto, questiona-se, diante da problemática de escassez de recursos públicos e das infinitas demandas da sociedade: o que é fundamental? Quais as prioridades dos governos?

Abraham (2021, p. 137) explica que os compromissos do Estado podem vir expressos no próprio texto da Constituição, mesmo que de modo mais genérico e menos delimitado.

A Constituição pode estabelecer um mínimo obrigatório de recursos a serem despendidos com educação, mínimo esse do qual nenhum administrador pode fugir. Contudo, não especifica em que atividades educacionais concretas deverão ser realizadas as despesas. A Constituição indica ser certo que se deva gastar com políticas públicas naquele direito fundamental social específico; mas dentro dessa programação, não tem ainda como delimitar com o quê. (ABRAHAM, 2021, p.137)

Reflete nessa citação a ideia de que apesar de a Constituição elevar o grau de vinculação e de intensidade jurídica à efetivação do direito à educação, este direito, por sua vez, necessita de uma vinculação jurídica elevada quanto à atividade concreta a ser realizada.

Nesse sentido, a lei orçamentária anual é quem vai trazer os elementos necessários para a concretização da alocação de recursos às atividades concretas, das quais Abraham (2021) explica.

Quando se questiona as prioridades dos gastos face a escassez de recursos, deve-se ter em mente que, embora todas as despesas públicas, em regra, busquem atender a finalidades públicas, há uma hierarquia de prioridades, a qual deve ser considerada: a) interesses públicos primários e b) interesses públicos secundários.

Abraham (2021, p. 139) afirma que, enquanto os primeiros se relacionam com a atuação estatal para o atendimento de necessidades dos cidadãos, como educação, saúde, segurança, os segundos se prontificam às necessidades internas da máquina burocrática para que a Administração Pública possa funcionar devidamente.

Conforme vimos no primeiro capítulo, a noção contemporânea de Estado remete a ideia de este ente não seja um fim em si mesmo, mas está voltado para o atendimento dos direitos dos cidadãos. Sendo assim, os gastos com saúde atendem a um interesse público primário, enquanto os gastos relacionados com locomoção de servidores públicos ou com publicidade institucional de ações governamentais atendem a um interesse público interno da burocracia estatal.

4.3.1 Dívida pública brasileira: devo, não nego. Pago quando puder

Como vimos na seção anterior, as despesas públicas devem ser autorizadas e fixadas na lei orçamentária. Tais despesas correspondem, dentre outros, a aquisição de bens e prestação de serviços à população.

Todavia, há despesas na lei orçamentária que se referem ao orçamento da dívida pública. A necessidade de a dívida pública constar da lei orçamentária, entretanto, deve-se à imposição da LRF que, dentre outras coisas, buscou fixar conceitos básicos, estabelecer limites para o endividamento e operações de crédito, além de criar regras para a recondução da dívida e aos limites de endividamento, bem como estabeleceu critérios mais fortes nas regras das operações de crédito, inclusive das conduzidas pelo Banco Central (PASSOS; CASTRO, 2009, p. 226).

Fattorelli (2012, p. 27) conceitua a dívida pública como aquela que abrange empréstimos contraídos pelo Estado junto a instituições financeiras públicas ou privadas, no mercado financeiro interno ou externo, bem como junto a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas ou outros governos. A autora explica que “a dívida pública federal pode ser formalizada por meio de contratos celebrados entre as partes, ou por meio da oferta de títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional”.

A partir desse conceito podemos entender que a contração de dívidas muitas vezes se faz necessário diante da escassez de recursos e infinitas demandas da sociedade. Entretanto, a autora nos alerta que nem sempre essa contração de dívidas está propiciando o financiamento do Estado, nem viabilizando a implementação de investimentos e políticas públicas.

Pelo contrário, ao contrair dívidas, o Estado fica ainda mais limitado a prover as políticas públicas, pois boa parte dos recursos são destinados ao pagamento dos serviços da dívida.

Para além dessas questões, percebe-se que há uma inversão de finalidades na contração de dívidas. Ao invés dos recursos obtidos nas operações de crédito servirem como instrumento das políticas públicas, o processo de endividamento foi usurpado pelo sistema financeiro privado, ou seja, “a dívida pública tem sido utilizada como um mecanismo meramente financeiro que retira recursos públicos e os transfere principalmente para o setor financeiro privado” (FATTORELLI, 2012, p. 27). A esse processo de endividamento a autora denomina de Sistema da Dívida.

Devemos ter em mente que, quando falamos em dívida pública, esta se classifica como dívida interna ou dívida externa, a depender de onde se localizam seus credores e qual a moeda envolvida nas operações.

Fattorelli (2012) revela que, o conceito de dívida interna e externa, a partir da localização de seus credores ou o tipo de moeda, traz confusão, pois ela explica que há bancos e instituições estrangeiras que são credores da dívida “interna”, da mesma forma que bancos e instituições brasileiros podem ser credores da dívida “externa”. Além disso, o Brasil tem emitido títulos da dívida externa em reais.

As implicações da dívida pública para o financiamento das políticas sociais são ainda mais devastadoras possíveis, pois, conforme Fattorelli (2012) aponta, no que se refere à dívida interna cujos investidores possam ser internacionais, tais investidores, que adquirem os maiores lucros do mundo com as elevadíssimas taxas de juros praticadas no Brasil, não pagam imposto de renda¹⁷.

Fattorelli (2012, p. 28) ao analisar o custo anual da dívida ou o fluxo de recursos, afirma que, “Anualmente, o orçamento geral da União destina ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública a mais relevante parcela dos recursos advindos da arrecadação tributária e da contratação de novas dívidas”.

A autora revela, ainda, que o governo apresenta valores menores para o custo anual da dívida pública e que, na verdade, o governo e setores da mídia utilizam de artifícios para “aliviar” a apresentação dos números da dívida para a sociedade.

Tais artifícios estão relacionados principalmente ao fato de não serem divulgados os juros nominais da dívida efetivamente pagos pelo Tesouro Nacional, omitindo-se a maior parcela desses, representada pela atualização monetária medida pelo IGP-M divulgado pela Fundação Getúlio Vargas.

Divulgam apenas os juros “reais” que é parte dos juros que supera a inflação medida pelo IGP-M, e que se mostrou muito superior ao IPCA divulgado pelo IBGE nos últimos 15 anos.

Além disso, de acordo com Fattorelli (2012), não é divulgada a parcela do serviço da dívida (juros e amortizações) paga com os recursos obtidos pela emissão e leilão de novos títulos, sob a justificativa de que se trata de mera “rolagem” ou refinanciamento.

Questiona-se, diante de tudo isso, por que os governos utilizam desses artifícios para não mostrar à sociedade o tamanho real da dívida pública? Desde quando o Brasil iniciou esse

17Art. 1º da Lei 11.312/2006. Fica reduzida a zero a alíquota do imposto de renda incidente sobre os rendimentos definidos nos termos da alínea "a" do § 2º do art. 81 da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, produzidos por títulos públicos adquiridos a partir de 16 de fevereiro de 2006, quando pagos, creditados, entregues ou remetidos a beneficiário residente ou domiciliado no exterior, exceto em país que não tribute a renda ou que a tribute à alíquota máxima inferior a 20% (vinte por cento).

processo de endividamento? Quem se beneficiou de fato com essa dívida e onde foram aplicados os recursos oriundos da assunção da dívida?

Tais questionamentos são muito importantes para o objeto de estudo deste trabalho, já que consiste numa avaliação política do orçamento público. E avaliação política, nesse contexto, significa analisar os interesses que estão por trás do que não é dito, do que não é mostrado.

Pellegrini e Salto (2020, p. 284) defendem que se endividar é algo útil. Eles afirmam isso no contexto de atuação contracíclica do Estado. Os autores explicam que quando há a desaceleração da atividade econômica, há também uma queda na arrecadação, gerando, eventualmente, um déficit público.

Nesse caso, não é recomendável elevar a tributação, pois haveria uma desaceleração da economia. Para os autores, a melhor solução seria a contração de dívidas, em que pode ser revertido na fase posterior do ciclo econômico, quando as receitas se recuperam.

Pellegrini e Salto (2020, p. 284) continuam a somar a possibilidade de endividamento, justificando que se faz necessário o uso da dívida quando “a tributação leva a distorções mais severas sobre a economia, a exemplo do desestímulo ao trabalho e à poupança”.

Tais autores ainda mostram que o endividamento é muito importante no contexto de distribuição intergeracional do custo de grandes investimentos, afirmando que “se os benefícios se estendem por mais de uma geração, não há por que onerar só a geração atual. O endividamento possibilita diluir o custo no tempo, diferentemente da tributação, que concentra o ônus no presente”. (PELLEGRINI; SALTO, 2020, p. 284)

Ora, esse discurso não condiz com a realidade fática, uma vez que as gerações atuais sofrem por falta de infraestrutura básica e de políticas públicas sociais que atendam às suas necessidades mais básicas. Herdamos somente a dívida, não os supostos benefícios que os autores propagaram.

Esse discurso, portanto, mostra-se falacioso, pois o endividamento compromete bastante o orçamento que deveria se destinar a atender às necessidades do povo.

Galeano (2010, p. 139) afirma que os empréstimos e as ferrovias contribuíram com a deformação econômica da América Latina. Para o autor, as finanças dos estados da América Latina, subordinadas aos empréstimos onerosos dos ingleses, estampou a história destas repúblicas, as quais não se veem dissociadas de suas obrigações econômicas através da contração de empréstimos com o absorvente mundo das finanças europeias.

Observa-se, nesse sentido, que a contração de dívidas, sempre representou um mal na proporção em que prendiam os países livres, deixando-os sob a dependência da influência

imperialista, não conformando as pessoas ou suas necessidades, mas atendendo a interesses externos, financiando o desenvolvimento externo em detrimento do mercado interno.

Assim, de acordo com Galeano (2010), no Brasil, em meados do século XIX, o orçamento brasileiro já era comprometido com quase 40% do serviço da dívida externa.

As operações agiotas encarceravam os países livres. Em meados do século XIX, o serviço da dívida externa absorvia já quase 40% do orçamento do Brasil, e o panorama era semelhante por todas as partes. As ferrovias também eram parte decisiva da jaula de ferro da dependência: estenderam a influência imperialista, já em plena época do capitalismo dos monopólios, até as retaguardas das economias coloniais. Muitos dos empréstimos se destinavam a financiar ferrovias para facilitar o embarque ao exterior dos minerais e alimentos. As vias férreas não constituíam uma rede destinada a unir as diversas regiões interiores entre si, mas conectava os centros de produção com os portos. O desenho coincide ainda com os dedos de uma mão aberta: desta maneira, as ferrovias, tantas vezes saudadas como estandartes do progresso, impediam a formação e o desenvolvimento do mercado interno. (GALEANO, 2010, p.14)

Fattorelli (2012, p.33), entretanto, explica que a atual dívida externa brasileira se originou na década de 1970, em plena ditadura militar, período em que começou a crescer aceleradamente.

A autora ressalta que a contratação de operações de crédito nesse período se dá por atos de governos ilegítimos, de vultosos compromissos não transparentes.

Em 1982, com a elevação brutal das taxas de juros internacionais Prime e Libor, que impactou seriamente os compromissos externos antes assumidos houve a multiplicação da dívida, gerando uma forte crise, em que o FMI exige que o Banco Central realizasse acordos com os bancos privados internacionais, por meio dos quais assumiu tanto a dívida externa pública como também a dívida externa privada.

Ao mesmo tempo, houve forte pressão dos credores que faziam parte da instituição informal denominada Club de Paris para que o Brasil firmasse o tal acordo com a banca privada internacional. Essa pressão conjunta e articulada de credores configura claramente a ausência de equilíbrio entre as partes. A CPI da Dívida denunciou que à época da assinatura dos acordos com os bancos privados, em 1983, a legislação não permitia consolidações e refinanciamentos de créditos externos. Além disso, tais acordos continham inúmeras cláusulas ilegais e abusivas, que não chegaram a ser aprovadas pelo Congresso Nacional. (FATTORELLI, 2012, p. 34)

Observa-se fortemente que organismos internacionais acabam interferindo nas legislações brasileiras, principalmente àquelas relacionadas ao orçamento público e o controle das contas públicas.

A LRF, por exemplo, deve ser observada por todos os entes federativos e possui bastante dispositivos relacionados ao controle dos orçamentos, na busca do equilíbrio fiscal¹⁸

Busca-se controlar as despesas públicas porque, de acordo com os termos para a concessão de empréstimos e financiamentos, o Brasil precisa apresentar solvência, ou seja, capacidade de pagamento. E como haver essa capacidade se o Brasil utilizar todos os seus recursos para atender as políticas públicas e os direitos fundamentais?

Desse modo, como os recursos públicos são limitados, precisa-se eleger prioridades. Assim, considerando que a Constituição Federal de 1988 traz objetivos orientados para o atendimento dos compromissos sociais e que estes são incompatíveis com o pagamento da dívida pública, a qual disputa o orçamento que é limitado, essa discussão se assenta na possibilidade de primeiro efetivar os direitos fundamentais através do financiamento das políticas públicas, depois, se sobrar, paga-se a dívida.

Há uma necessidade de se eleger prioridades no uso dos recursos públicos, uma vez que estes são limitados. Além disso, a Constituição Federal de 1988 estabelece objetivos voltados para o atendimento de compromissos sociais, o que é incompatível com o pagamento da dívida pública. Nesse sentido, a discussão sobre endividamento e investimento no setor público se assenta na possibilidade de primeiro efetivar os direitos fundamentais através do financiamento das políticas públicas, e só depois pagar a dívida, caso haja sobra de recursos.

Essa abordagem vai de encontro à ideia de que o endividamento é garantia de bom investimento no setor público, uma vez que o simples fato de contrair dívida não garante a efetividade das políticas públicas e o atendimento das demandas sociais. É necessário, portanto, priorizar os investimentos em políticas públicas que garantam o exercício dos direitos fundamentais e, somente após isso, avaliar a possibilidade de pagamento da dívida.

De maneira geral, a ideia de que o endividamento público é uma garantia de bons investimentos no setor público precisa ser discutida. Isso porque o endividamento não é um fim em si mesmo, mas sim um meio para viabilizar o financiamento de projetos e programas que promovam o desenvolvimento e atendam às demandas da sociedade.

Nesse sentido, é importante ressaltar que os recursos públicos são limitados e, portanto, é preciso eleger prioridades no uso desses recursos. Como aponta o texto em questão, a Constituição Federal de 1988 estabelece objetivos voltados para o atendimento de

¹⁸ Esse equilíbrio, por sua vez, será atendido a partir do contingenciamento de despesas, previsto na LRF, quando, de acordo com seu art. 4º, é possível haver a limitação de empenho.

compromissos sociais, o que implica em garantir o financiamento das políticas públicas que promovam o exercício dos direitos fundamentais.

Assim, têm-se uma análise objetiva e apontada de Wildasvky sobre o tema: "a dívida do governo é como uma faca. Se você a usa para cortar pão para seus filhos, ela é útil. Se você a usa para esfaquear seus vizinhos, ela é prejudicial" (WILDASVKY, 1986, p. 4, tradução nossa).

Dessa forma, antes de contrair novas dívidas e comprometer recursos que poderiam ser direcionados para o financiamento das políticas públicas, é preciso avaliar a efetividade dessas políticas e seu impacto no atendimento das demandas sociais. Assim, ao invés de priorizar o pagamento da dívida pública, é necessário priorizar o atendimento das necessidades da sociedade, garantindo assim a efetividade das políticas públicas e o exercício dos direitos fundamentais.

4.3.2 Orçamento público brasileiro e proteção social: (in) constitucionalidade da EC95/2016 – Teto dos Gastos públicos

A Emenda Constitucional 95/2016, de 15 de dezembro de 2016, durante o governo do presidente Michel Temer, inaugurou um Novo Regime Fiscal no Brasil com instrumentos mais rígidos de controle dos gastos públicos, sob a justificativa de controlar a dívida pública.

Para além de todo o impacto social imediato que a Emenda causa, até hoje, tem-se que o período político vivido — culminando com o impeachment da presidente Dilma Rousseff em agosto de 2016 — contribuiu para que a sua aprovação fosse consumada.

Durante o processo de tramitação do Projeto de Emenda Constitucional, cujo resultado foi a EC 95/2016, o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Luís Roberto Barroso, em sede de indeferimento de medida liminar, deliberou que

A responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e não tem ideologia. Desrespeitá-la significa predeterminar o futuro com déficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas que dessas disfunções advêm. A democracia, a separação de Poderes e a proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentárias transparentes e adequadamente justificadas, e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometem o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações (BRASIL, 2016).

Sem esgotar as inúmeras interpretações que podem ser atribuídas ao posicionamento do ministro, tem-se questões de cunho estrutural que se apresentam, em grande medida, de maneira aclarada, quando coloca-se uma lupa social ao empregar o termo desrespeito, em se tratando de congelamento de gastos e teto orçamentário.

Desse modo, realizam-se diversos questionamentos acerca da constitucionalidade ou não da EC/95, considerando a possibilidade que a imposição do teto dos gastos públicos implicaria em retrocessos e desproteção social, cujas bases dessa proteção social estão na Constituição Federal.

Têm-se, junto ao Supremo Tribunal Federal – STF, as ações de inconstitucionalidade ADI¹⁹ 5658, 5680 e 5715.

A ADI 5658 pede que o Supremo Tribunal Federal (STF) declare inconstitucional alguns trechos e dispositivos que ferem a Constituição por terem incidência fatal na saúde e educação, em especial os direitos das crianças e adolescentes, uma vez que, por força do artigo 227 da Constituição Federal.

O Estado tem a obrigação de prover recursos financeiros para assegurar de forma absoluta e prioritária os direitos da criança e adolescente nos planos da nação, a qual, com o congelamento dos gastos públicos em áreas sociais fica integralmente comprometida, trazendo consequências devastadoras para a infância.

Já na ADI 5680 argumenta-se, no pedido formulado da ação, que a norma ofende diversos preceitos constitucionais ao alterar profundamente os pactos jurídico-políticos que estruturam o Estado brasileiro, e consolidam uma maneira muito específica, particular e ideologicamente orientada de entender qual a política econômica que deve ser vista como correta.

Além de atingir cláusulas pétreas, sustenta que a emenda constitucional tem como efeitos o aumento da desigualdade e a piora da qualidade de vida no Brasil, com graves impactos negativos na saúde, na assistência social e na educação.

Por sua vez, na ADI 5715, o Partido dos Trabalhadores – PT argumenta que o estabelecimento do teto dos gastos através da EC/95 possibilita lesão de difícil reparação à sociedade brasileira.

¹⁹ As Ações de Inconstitucionalidade (ADI) são instrumentos jurídicos utilizados para questionar a constitucionalidade de leis ou atos normativos no Brasil. Segundo Hely Lopes Meirelles, "a ação direta de inconstitucionalidade é a mais importante de todas as ações constitucionais, porque é por meio dela que se declara a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual em face da Constituição da República" (MEIRELLES, 2018, p. 736). A ADI é uma importante ferramenta para a defesa da Constituição e dos direitos fundamentais. Conforme destaca José Afonso da Silva, "a Constituição é uma ordem jurídica superior a todas as demais normas jurídicas do Estado. Por isso, não se admite que uma norma inferior à Constituição seja incompatível com ela, sob pena de se criar uma situação de anomia ou de ilegalidade" (SILVA, 2018, p. 441). Para Paulo Bonavides, a ADI é uma das principais garantias do Estado Democrático de Direito: "a ação direta de inconstitucionalidade é, pois, uma garantia fundamental e uma das principais realizações do Estado Constitucional e Democrático de Direito" (BONAVIDES, 2018, p. 777). Em resumo, as Ações de Inconstitucionalidade (ADI) são instrumentos jurídicos fundamentais para garantir a supremacia da Constituição e a proteção dos direitos fundamentais no Brasil.

Sobre o entendimento de que a EC/95, ao estabelecer o novo Regime Fiscal, é inconstitucional, observa-se a teoria das emendas constitucionais inconstitucionais que Kreuz (2020) apresenta e argumenta,

Assim, a Emenda n. 95 é considerada exemplo de emenda constitucional inconstitucional, na medida em que interfere diretamente com princípios fundamentais da ordem constitucional, tais como a redução de desigualdades sociais, o estabelecimento da ordem social e a garantia de direitos dessa natureza. Há ainda uma questão intergeracional envolvida, na medida em que se tem, no texto constitucional, uma limitação expressa por longo período de tempo – 20 anos – de gastos públicos. Não se trata apenas de política governamental ou de uma legislação ordinária, de fácil modificação, mas sim de uma norma constitucional limitando a escolha da geração seguinte – ou, ao menos, impondo-lhe ônus jurídico-político para alteração das condições de austeridade estabelecidas (KREUZ, 2020, p. 234).

Nota-se que a implementação do teto dos gastos prejudica sobremaneira o desenvolvimento do Brasil e, sobretudo, atinge o núcleo dos direitos sociais protegido pelo art. 60 da CF/88 que traz limites materiais e considera cláusula pétrea os direitos e garantias individuais.

Mariano (2017), também defende a inconstitucionalidade do teto dos gastos públicos, argumentando que a EC/95 aprofunda o estado de exceção econômico, bem como revela o capitalismo do desastre.

A autora se refere, ainda, sobre a aprovação da EC/95 como um “discurso oficial falacioso” que limita os investimentos públicos sob o argumento de que seria a única medida capaz de retomar o crescimento da economia, que “teria sucumbido diante de um suposto comportamento fiscal irresponsável do governo anterior” (MARIANO, 2017, p. 259).

Há, todavia, quem defenda a constitucionalidade da EC/95, como é o caso dos autores Vale (2017) e Machado Segundo (2017). Para os autores, inexistente violação constitucional em um primeiro momento, pois tal violação somente poderia ser comprovada após um determinado período das limitações.

Machado Segundo (2017, p. 22) afirma, ainda que “o teto de gastos, embora antipático, é a medida menos gravosa, impondo, ainda, maior eficiência no uso dos recursos públicos, sendo certo que muitas vezes o problema no gasto público não está necessariamente em sua quantidade, mas em sua qualidade”.

A partir dessas concepções de que o novo Regime Fiscal possui sentido constitucional e que seria a única opção e a menos gravosa para resolver o problema de crescimento da dívida e seu impacto sobre a economia, mostra-se como observa Mariano (2017) como um discurso falacioso e que precisa da consideração de contrapontos, principalmente quando se refere à

ideia de que a limitação dos gastos atinge os direitos fundamentais, constitucionalmente protegidos.

4.3.3 *Análise sobre a Reserva do Possível*

Para analisar os julgados referentes a Teoria da Reserva do Possível, será realizada uma análise com inspiração na Análise de Discurso. Essa análise terá como suporte teórico Severino (2016). Segundo o autor expõe,

É uma metodologia de tratamento e análise de informações constantes de um documento, sob forma de discursos pronunciados em diferentes linguagens: escritos, orais, imagens, gestos. Um conjunto de técnicas de análise das comunicações. Trata-se de compreender criticamente o sentido manifesto ou oculto das comunicações (SEVERINO, 2016, p. 129).

A análise do discurso, como forma de melhor compreender o que está por trás do discurso estatal sobre a insuficiência de recursos financeiros na contemplação das políticas públicas, insere-se na ideia de que é preciso analisar as entrelinhas, ver e enxergar além do que é dito, mostrado e “comprovado”, pois de acordo com Pêcheux (1997, p.160-161):

as palavras, expressões, proposições, etc., mudam de sentido segundo as posições sustentadas por aqueles que as empregam, o que quer dizer que elas adquirem seu sentido em referência a essas posições, isto é, em referência às formações ideológicas [...] nas quais essas posições se inscrevem. Chamaremos então, formação discursiva aquilo que, numa formação ideológica dada, isto é, a partir de uma posição dada, numa conjuntura dada, determinada pelo estado da luta de classes, determina o que pode e deve ser dito (articulado sob a forma de uma arenga, um sermão, de um panfleto, de uma exposição, de um programa, etc) (PÊCHEUX, 1997, p.160-161).

Portanto, a análise do discurso permite desvelar as posições ideológicas que o Estado assume, o que enfatiza a necessidade de se entender o porquê dessas coisas que vão além do que é mostrado na literalidade das normas.

Distingue-se os direitos humanos dos direitos fundamentais na tentativa de se estabelecer e melhor compreender como se concebe a exigibilidade, aplicabilidade e garantias desses direitos nos diversos casos concretos.

Galindo (2004, p.49), afirma que os direitos fundamentais são aqueles que estão positivados, “tanto na esfera estatal, como na internacional, uns abrangendo apenas os cidadãos de um determinado estado e outros de espectro mais amplo, alcançando a comunidade internacional”.

Por sua vez, de acordo com o referido autor, “os direitos inerentes ao ser humano, positivados ou não, são direitos humanos ou direitos do homem”.

Classicamente, os direitos fundamentais foram divididos em negativos e positivos. Essa divisão clássica diz respeito às “gerações” dos Direitos, teoria de Karel Vasak, em que, inspirado pelo lema da Revolução Francesa, elencou esses direitos da seguinte maneira: os de primeira geração seriam os direitos civis e políticos, fundamentados na liberdade.

Os de segunda geração, por sua vez, os direitos econômicos, sociais e culturais, ligados à igualdade. Por fim, os de terceira geração seriam os ligados à solidariedade (fraternidade). (VASAK, 1982).

De acordo com Moreira (2011, p.32), os direitos sociais, no Brasil, foram reconhecidos como direitos fundamentais a partir de uma análise destacada das Constituições Federais de 1934 e 1988, uma vez que, na primeira delas havia inserções dos anseios do Estado Social e, a segunda, busca-se a consolidação das pretensões deste Estado Social.

Desse modo, infere-se que a parte da Constituição Federal de 1988 que traz os direitos sociais como o direito à educação, à saúde, ao lazer, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados são direitos exigíveis que o Estado não pode dispor, sendo obrigado a garantir tais direitos, independentemente de haver recursos financeiros para prover as políticas públicas destinadas à realização de tais direitos.

Apesar dos direitos sociais em nossa Constituição serem direitos fundamentais e, portanto, serem exigíveis, o Estado alega a insuficiência de recursos financeiros orçamentários como obstáculos à realização de políticas públicas no sentido de efetivar esses direitos.

Esse argumento de escassez de recursos encontra guarida na Teoria da Reserva do Possível, que é um postulado alemão que se refere à ideia de que os direitos, em especial, os sociais, somente serão garantidos e concretizados se houver disponibilidade financeira para custeá-los.

Esta Teoria surgiu a partir de um julgado do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, de 1972, apelidado de *numerusclausus* que se referia aos julgados de controles concretos de constitucionalidade em que se discutiam regulamentações de universidades locais acerca do ingresso de estudantes no curso de medicina. (MOREIRA, 2011, p.52)

Vejamos como se deu esse processo que resultou nesta Teoria na Alemanha e que o Brasil adotou e incorporou como argumento de que não pode prover os direitos sociais constitucionalmente garantidos:

O postulado da reserva do possível é fruto de uma construção jurisprudencial do Tribunal Constitucional Federal, na Alemanha. No conhecido Caso Numerus Clausus das Vagas em Universidades, o TCF entendeu que o direito à educação não implicaria

o dever do Estado de custear os serviços educacionais para todos os cidadãos, mas tão somente que o Poder Público deveria demonstrar que estaria dando a maior efetividade possível ao direito social, em face dos recursos financeiros disponíveis. O caso, em síntese, era o seguinte: várias universidades alemãs estabeleciam um número limitado de vagas de admissão na faculdade de medicina, como, aliás, é em qualquer lugar do mundo. Um grupo de estudantes que não conseguiu ingressar na referida faculdade acionou a Justiça alegando que o critério de seleção dos alunos seria arbitrário e que estaria havendo violação ao direito de educação e de escolha da profissão. A Corte, embora tenha negado o pedido, decidiu que o Estado, além de ter o dever de utilizar critérios razoáveis para a seleção dos alunos, estaria obrigado a demonstrar que o número de vagas disponíveis era mesmo o máximo possível. Nesse contexto, afirmou-se que o Poder Público não estaria obrigado a prover educação superior para todos os estudantes, pois os direitos a prestações estariam submetidos à capacidade financeira dos entes estatais. (MARMELSTEIN, 2018)

Compreende-se, portanto, a Teoria da Reserva do Possível como a possibilidade jurídica do Estado se desobrigar de atender às políticas sociais, alegando escassez de recursos públicos.

É possível que, ao se perceber a realidade social brasileira – distante em muitos aspectos da realidade alemã, que essa teoria ao ser difundida e aplicada no Brasil há várias distorções e equívocos.

Gonçalves quando observa essa teoria, afirma que “a ideia de reserva do possível se refere tanto mais à proporcionalidade da pretensão do que propriamente à existência de recursos para a realização do direito social” (GONÇALVES, 2011, p. 179).

No Brasil, entretanto, a Reserva do Possível se tornou um lugar comum no sentido de justificar a não realização dos direitos sociais — inclusive a educação — tomando o lugar, de certa forma, do argumento anteriormente empregado, o da programaticidade (MÂNICA, 2007), dos direitos sociais, econômicos e culturais²⁰.

Desse modo, percebe-se que sempre inventamos uma teoria para justificar a negligência com os direitos sociais.

Entende-se que deve haver uma proporcionalidade entre a pretensão do indivíduo e o que ele deve esperar da sociedade, bem como os direitos sociais devem se realizar

20 O tema da reserva do possível, embora não tenha recebido atenção específica da doutrina brasileira até a década de 90, não era desconhecido entre nós. Suas aparições mais frequentes relacionavam-se com os limites dos direitos sociais, tradicionalmente considerados como direitos positivos, isto é, direitos que demandavam ações do Estado, que, por sua vez, custavam dinheiro. Na ausência de um estudo mais aprofundado, a reserva do possível funcionou muitas vezes como o mote mágico, porque assustador e desconhecido, que impedia qualquer avanço na sindicabilidade dos direitos sociais. A iminência do terror econômico, anunciada tantas vezes pelo Executivo, cuidava de reservar ao Judiciário o papel de vilão nacional, caso determinadas decisões fossem tomadas. O assunto vem sendo objeto de maiores estudos recentemente, especialmente nos Estados Unidos. No Brasil, o tema passou a ser debatido de forma mais intensa sobretudo a partir da obra de Stephen Holmes e Cass R. Sunstein, *The Cost of Rights*, 1999, na qual os autores procuram fazer uma análise econômica do custo dos direitos, não apenas dos chamados direitos sociais, mas também, e particularmente, dos direitos individuais”. (BARCELLOS, 2002, p. 237-238, grifos do original)

progressivamente, mas, em ambos os casos, Reserva do Possível e programaticidade, quer nos pareceres que é absurdo simplesmente aceitar essas teorias como justificativa para a não realização de direitos fundamentais básicos, como medicamentos e tratamentos indispensáveis à saúde.

Frisa-se, inclusive, que o Brasil se utiliza da teoria da Reserva do Possível até para negar leito de UTI. Recentemente, na Pandemia por COVID-19, por exemplo, no estado do Amazonas 219 pessoas somente conseguiram leitos através de liminares na Justiça (FOLHA DE SÃO PAULO, 2021).

Todavia, nem todas as pessoas que ingressaram no Judiciário tiveram seus pedidos acatados. No Rio Grande do Sul, desembargador negou a obtenção de leito de UTI, sob o argumento de que “o Poder Judiciário não tem 'o poder' de modificar a realidade fática da grave situação que se instaurou e que, infelizmente, salvo algum milagre, piorará nos próximos dias” (MIGALHAS, 2021).

Benvenuto (2001, p.107) ao analisar a questão da escassez dos recursos financeiros, afirma que essa escassez não pode ser uma escusa para que o Estado realize os DHESC, pois, segundo o autor, há diversos outros recursos que podem ser utilizados nesse sentido como, por exemplo, em tempos de crise, recorrer à ajuda internacional, bem como, no âmbito interno, à ideia, sugerida pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de propositura de taxação de terras improdutivas como maneira de acelerar processos de reforma agrária e combate à pobreza.

Em outras palavras, isso significa que, embora se deva buscar ampliar as possibilidades de exigibilidade dos DHESC, a ideia de que eles são genericamente não justificáveis é inteiramente falsa, quando não difundida com a má fé dos que não querem vê-los plenamente realizados. (BENVENUTO, 2001, p. 120-121).

4.4 O custo dos direitos e a limitação financeira-orçamentária do estado brasileiro

A teoria dos custos dos direitos, descrita por Holmes e Sunstein (2019), se insere na discussão de que a liberdade depende dos impostos. Os autores mencionam o direito norte-americano que define custo, fazendo uma distinção entre tributo e taxa.

Enquanto os tributos não se vinculam aos benefícios individuais dos serviços públicos que são financiados, as taxas são cobradas de beneficiários específicos de acordo com a proporção exata dos serviços que recebem pessoalmente.

Os autores afirmam que os direitos individuais nos Estados Unidos, como por exemplo, o direito à propriedade privada, são custeados por tributos e não por taxas, o que implica dizer que o sistema jurídico norte-americano trata os direitos individuais como bens públicos e não como privados. (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 10)

Essa questão, portanto, possui grande relevância na discussão dos custos dos direitos, considerando para tanto que há vários direitos, de naturezas distintas, mas que exigem recursos públicos para financiá-los.

Quando se trata de direitos fundamentais, independentemente de sua natureza e dimensões, se há necessidade de ação ou abstenção estatal para a sua concretização, há de se considerar que todos esses direitos são exigíveis e que, portanto, até mesmo aqueles que haveriam uma certa abstenção estatal, como os direitos considerados negativos²¹, há a necessidade de recursos financeiros para financiar estes direitos.

Holmes;Sunstein (2019), explicam que todos os direitos são positivos, no sentido de que há a necessidade efetiva de ação do Estado, independentemente desses direitos estejam ligados à liberdade dos indivíduos (que exigiria abstenção estatal), ou se esses direitos sejam os de segunda dimensão, ou seja, os direitos econômicos, sociais e culturais, que exige uma atuação direta do Estado.

Os autores elucidam essa questão de que todos os direitos são positivos a partir do caso *Maher vs. Roe*, em que se refere sobre o direito das mulheres ao aborto, nos Estados Unidos.

A Suprema Corte ao declarar que a Constituição norte-americana protege o direito das mulheres ao aborto, surgiu a indagação sobre a Constituição mandar que o erário público financie o procedimento para as mulheres que não tenham condições de arcar com as despesas do aborto.

No entanto, ao analisar o caso, a Corte concluiu que a Constituição não exige que o Estado financie tal procedimento, mas que o direito da mulher ao aborto é protegido constitucionalmente contra determinadas restrições impostas pelos órgãos estatais e que, não por isso, “sua liberdade de escolha não acarreta o direito constitucional a recursos financeiros que lhe permitam ter acesso a toda a gama de escolhas protegidas”. (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 24)

Na verdade, o que os autores colocam sobre essa questão é que há uma “futilidade da dicotomia” entre direitos negativos e direitos positivos, pois, para eles, essa distinção entre

21Em se tratar de direito negativo, pode-se compreender como um direito de defesa, que busca promover a segurança jurídica de seus titulares, esse conceito visa a efetivação dos direitos garantidos em vista de possíveis investidas do Estado, que por acaso possam ameaçar tais direitos (SANTOS; DURÃO, 2015).

direitos positivos e negativos está absolutamente ausente na Constituição. Holmes, Sunstein (2019, p.25) afirmam que “os cidadãos norte-americanos dispõem de uma gama tão grande de direitos tão diferentes entre si que às vezes parece impossível fazer qualquer generalização a respeito deles”.

Nesse sentido, para os autores não é fácil catalogar em categorias úteis pretensões tão diversas quanto o direito de fazer o aborto, o direito de praticar a própria profissão, direitos do consumidor, etc.

Ainda sobre essa questão dos custos dos direitos, Holmes, Sunstein (2019) afirmam que, por não haver direito sem seu respectivo remédio jurídico e que os indivíduos só gozam dos direitos jurídicos e não apenas no sentido moral, de modo que as injustiças causadas são reparadas pelo Estado de maneira justa e previsível.

Mostra-se insuficiente a distinção entre direitos negativos e positivos, pois todos os direitos passíveis de imposição jurídica são necessariamente positivos, necessitando, portanto, de uma atuação direta do Estado. Desse modo, os direitos possuem um custo alto porque o custo desses remédios jurídicos é alto. (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 30).

Os autores ainda são enfáticos, nessa discussão, quando afirmam que para garantir direitos é preciso que haja distribuição de recursos. Nessa ênfase, mais uma vez, os autores não fazem distinção entre direitos positivos e negativos. Para eles, “o direito ao voto tem seu custo como qualquer outro direito”.

Eles explicam sobre essa distribuição de recursos a partir da análise dos gastos públicos dos Estados Unidos e afirmam que, em relação ao processo de votação, os gastos federais são mínimos. São os contribuintes dos estados e dos municípios que pagam o custo da impressão das cédulas, materiais de registro e manuais de instruções aos eleitores, ao passo que os contribuintes municipais arcam com os gastos com o pessoal e a manutenção das seções de votação. (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 91)

Se por um lado os gastos públicos para a realização das eleições são distribuídos nos Estados Unidos, sendo que os custos são pagos principalmente pelos contribuintes dos estados e municípios, no Brasil a situação é um pouco diferente, já que o financiamento das eleições é feito em grande parte com recursos públicos. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2018, o custo total das eleições brasileiras foi de cerca de R\$ 2,4 bilhões.

De acordo com Lewandowski, durante sua posse como vice-presidente do TSE, as eleições de 2020 custaram quase R\$ 732 milhões e, na ocasião, a projeção dos custos com as eleições de 2022 era na ordem de R\$ 1.334.833.932, desconsiderando o custo de aquisição de urnas.

O direito ao voto, ao se inserir nos direitos de cidadania, sendo, portanto, um direito considerado de primeira dimensão (negativo) e que, por isso, ensejaria uma certa abstenção do Estado, mostra-se que para a garantia desse direito, o Estado precisa arcar com seus custos, o que torna irrelevante, desse modo, a discussão sobre direitos negativos e positivos, conforme teoria do custo dos direitos de Holmes e Sunstein.

O voto é uma das possibilidades do exercício da democracia, e é através dessa democracia que os direitos tomam corpo, ampliando a fruição dos bens sociais e a realização da Justiça Social.

Nesse sentido, observa-se que os direitos civis e políticos devem ser garantidos para haver também a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Além disso, é importante destacar que a garantia das liberdades individuais, como a liberdade de locomoção e o direito de propriedade, pressupõe um custo em termos de segurança pública. Como afirmou o filósofo John Locke (1978), o Estado tem o papel de garantir a segurança e a proteção dos direitos dos cidadãos, e para isso é preciso dispor de recursos financeiros e humanos. Nesse sentido, é fundamental que haja um planejamento adequado e eficiente dos gastos públicos para que as liberdades individuais sejam garantidas e protegidas.

No Brasil, essa realidade de que todos os direitos fundamentais (tanto os negativos quanto os positivos) oneram os cofres públicos cristaliza a problemática de que os recursos financeiro-orçamentários são escassos e que as demandas da sociedade são sempre crescentes.

Nesse sentido, como prover as políticas públicas necessárias à concretização desses direitos fundamentais se há essa restrição financeira-orçamentária?

Nesse impasse, como mais adiante iremos observar, que o Brasil adota a Teoria da Reserva do Possível, alegando que os direitos fundamentais sociais possuem natureza programática e que, por isso, sua aplicabilidade, de acordo com as ideias de Alexy (2015, p. 501) se constitui em “pretensões constitucionais a prestações” de modo a caracterizar-se como meros enunciados programáticos, ou seja, trata-se de normas de “*leges imperfecta*”, em que pressupõe que essas normas programáticas se referem a um direito subjetivo definitivo não-vinculante.

O diálogo entre a Teoria da Reserva do Possível e a ideia de que para cada Estado mínimo em direitos sociais é necessário um direito penal máximo, pode ser explorado a partir das análises de Bourdieu e Wacquant.

Segundo os autores, a lógica do Estado penal é resultado da necessidade do Estado em manter a ordem e o controle social, diante das crescentes desigualdades e das políticas de

austeridade que reduzem os investimentos em políticas sociais (BOURDIEU; WACQUANT, 2002).

Nesse sentido, é importante destacar que a Teoria da Reserva do Possível, ao alegar que os direitos fundamentais sociais possuem natureza programática, acaba por justificar a ausência de investimentos e a precarização dos serviços públicos essenciais, o que pode levar ao aumento da violência e da criminalidade, demandando uma resposta do Estado no campo penal. Como afirmam Bourdieu e Wacquant (2002, p. 27), "para cada Estado mínimo em direitos sociais, é necessário um direito penal máximo".

Assim, é fundamental repensar a lógica da Teoria da Reserva do Possível, e buscar formas de garantir o acesso efetivo aos direitos fundamentais sociais, como saúde, educação e moradia, de modo a evitar o aumento da vulnerabilidade social e, conseqüentemente, a necessidade de uma maior intervenção do Estado no campo penal.

Com relação à ideia de que para cada Estado mínimo em direitos sociais é necessário um direito penal máximo, Bourdieu e Wacquant (2002) defendem que, quando as políticas públicas são reduzidas, sobretudo em relação aos direitos sociais, há um aumento da exclusão e da marginalização social, resultando em uma maior incidência de problemas de ordem pública. Nesse sentido, o Estado acaba por recorrer cada vez mais ao sistema penal como uma forma de controle social.

Essa situação pode ser percebida no Brasil, onde há uma tendência de crescimento do punitivismo em relação aos problemas sociais. Em vez de se investir em políticas públicas efetivas que atendam às demandas sociais e reduzam a violência, o Estado tem recorrido cada vez mais à repressão e ao encarceramento como formas de lidar com esses problemas.

Esse enfoque exclusivamente repressivo acaba por gerar mais violência, uma vez que as condições de vida dos indivíduos mais vulneráveis continuam a piorar. Para os autores, é importante que o Estado invista em políticas públicas eficazes para garantir os direitos sociais e evitar a exclusão, em vez de recorrer somente à repressão penal.

Essa natureza programática, portanto, por mais que enseje um direito subjetivo definitivo, por não ser vinculante, não obrigaria o Estado a cumprir com as prestações necessárias à efetividade desses direitos.

Observa-se, na discussão sobre o custo dos direitos, desenvolvida por esses autores norte-americanos, que tanto o atendimento a um direito que visa atingir o bem-estar individual, quanto aquele que preze pelo bem-estar social, depende de recursos públicos, de tal modo que esses autores defendem que, tais direitos não podem ser custeados por taxas cobradas de seus usuários, mas pela receita arrecadada da comunidade como um todo.

5 ANÁLISE DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL (2015 -2022)

Este capítulo se destina a análise orçamentária propriamente dita. Analisa-se o orçamento público federal entre de 2015 a 2022. O recorte temporal escolhido para a análise se deu em virtude de que nesse período houve 3 (três) governos distintos, com perspectivas ideológicas distintas que influenciaram na condução da política orçamentária.

Dentro dessa perspectiva, a escolha desse recorte também é ponderada pelo fato de que em 2015 havia um governo que priorizava a área social, havendo, em 2016 o rompimento desse governo para outro que trouxe traços mais marcantes de austeridade, estampando nesse período a inserção do Novo Regime Fiscal, que impõe um teto para os gastos públicos.

Já em 2019 surge um novo governo que demonstra, a partir de sua condução na política orçamentária, situações preocupantes no que se refere à alocação de recursos em determinadas áreas em detrimento de outras e que, por isso, repercutiu na forma de como as políticas públicas sociais foram tratadas.

A análise orçamentária proposta se insere na descrição do orçamento público dos períodos mencionados de forma vertical e horizontal.

Contemplar-se-á, de forma vertical, a análise da execução orçamentária por função e subfunções, comparando-as e verificando o fluxo de recursos destinados a cada uma, de modo a identificar as prioridades governamentais em relação às áreas de atuação do governo.

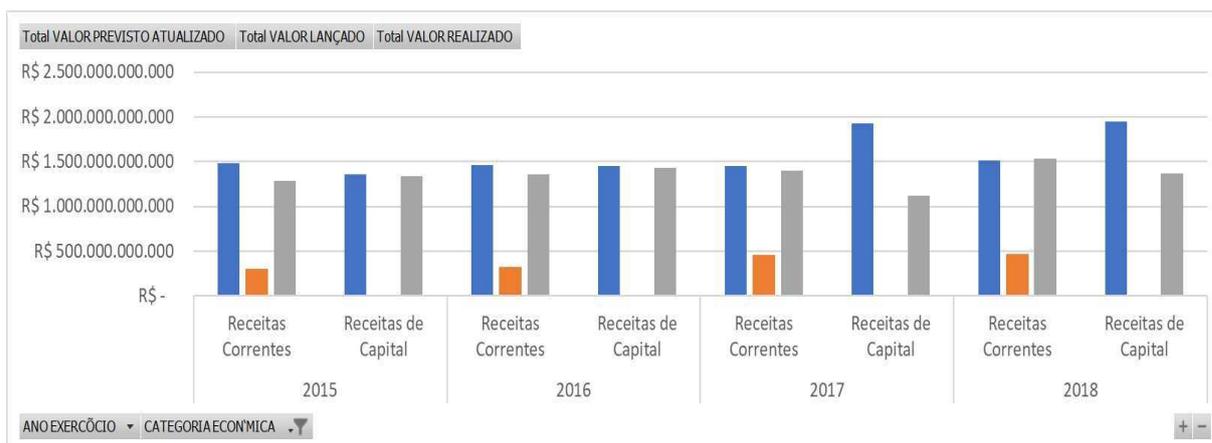
Horizontalmente, a análise ano a ano possibilitará a verificação da evolução da execução orçamentária, de modo a perceber, dentro dos contextos específicos de cada período, as questões relativas de influência do modo como o orçamento teve que se comportar.

Analisa-se, ainda, neste capítulo, além da execução orçamentária, as receitas públicas, os gastos sociais, as emendas parlamentares, as transferências governamentais e os gastos tributários, dentre outros.

5.1 Análise da execução orçamentária federal (2015-2022)

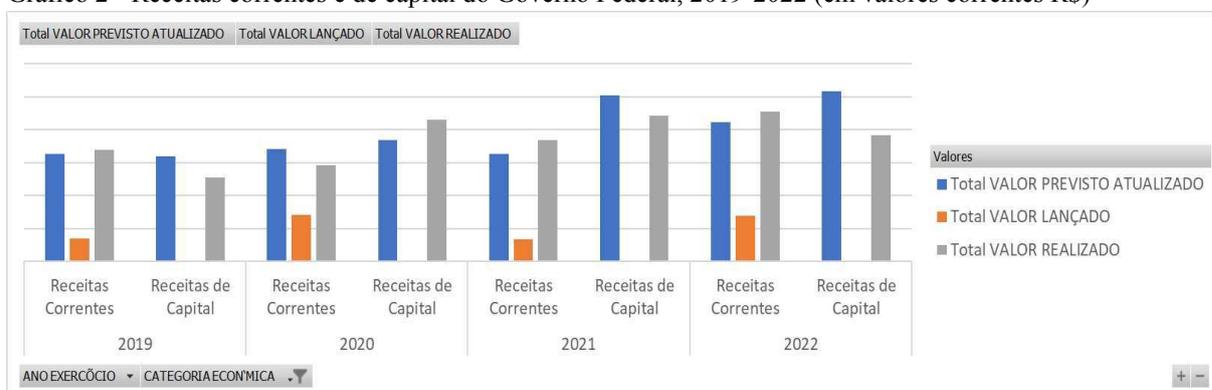
Nesta seção, será feita a análise da execução do orçamento federal, iniciando, a partir da análise das receitas por categoria econômica. Os gráficos abaixo trazem a representação dessas receitas, as quais se classificam em correntes e de capital.

Gráfico 1 – Receitas correntes e de capital do Governo Federal, 2015-2018 (em valores correntes R\$)



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria da autora.

Gráfico 2 - Receitas correntes e de capital do Governo Federal, 2019-2022 (em valores correntes R\$)



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria da autora.

As receitas públicas, em sua classificação econômica, dividem-se em receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes se referem àquelas que se destinam ao atendimento de despesas classificáveis em despesas correntes, aumentando, assim, a disponibilidade financeira do Estado, ou, ainda, quando de seu superávit, tais receitas se aplicam em despesas de capital

Essas receitas são compostas pelas receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, sendo as tributárias seu principal componente. (Art. 11, §§1 e 3º da Lei 4320/64).

As receitas de capital, por sua vez, são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente. (Art. 11, §2º da Lei 4320/64).

A análise do comportamento dessas receitas dentro do objeto desse estudo se faz importante no intento de entender de que forma a classificação econômica das receitas pode influenciar no modo da execução orçamentária.

5.1.1 *Receitas Correntes do Governo Federal*

Observa-se no gráfico 5 a evolução das receitas correntes e de capital entre 2015 e 2022 que a realização de tais receitas, ou seja, que os valores arrecadados são menores que os valores previstos, percebendo-se um superávit, em relação às receitas correntes, apenas em 2019, 2021 e 2022.

Vários fatores podem explicar essa falta de consonância entre o previsto, planejado e o executado, principalmente porque as bases dessas receitas estão interligadas às questões macroeconômicas e de cenários.

No que se refere às questões econômicas e de cenários, observa-se que em 2020, por conta da Pandemia por COVID-19, houve uma queda na arrecadação tributária. É o que constata Pellegrini (2021, p. 25) quando ele afirma que “do lado da receita, houve queda de 1,4 ponto percentual do PIB entre março e julho do ano passado, em razão da forte queda da atividade econômica e da adoção de medidas tributárias de alívio ao setor privado”.

O autor cita que, dentre essas medidas adotadas para aliviar o setor privado dos efeitos da pandemia, a Receita Federal do Brasil postergou o pagamento de R\$ 86 bi de Cofins, PIS/Pasep, contribuição previdenciária do empregador e Simples Nacional, entre abril e julho de 2020, além de desonerar as empresas em R\$ 8,6 bi de tributos, em especial IOF incidente sobre o crédito, entre abril a julho.

Para além dos aspectos econômicos e de cenários que influenciam na realização das receitas, implicadas muitas vezes numa arrecadação que não condiz com a previsão das receitas dentro do orçamento, há outras questões relevantes que devem ser analisadas com acuidade como, por exemplo, a própria atuação da Administração Tributária e seus esforços no sentido de se arrecadar aquilo que de fato está previsto, utilizando-se de todos os meios legais e administrativos para tanto.

5.1.2 A sonegação fiscal como uma causa de insuficiência das receitas públicas

A arrecadação tributária dos recursos federais está a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB. Dentro de seu escopo institucional, este órgão vem realizando várias ações no intuito de coibir a prática da sonegação fiscal, que é um grande fator que influencia negativamente o auferimento das receitas públicas.

De acordo com o Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional – SINPROFAZ, estimou-se que somente em 2022, o prejuízo do país com a sonegação fiscal alcançaria R\$ 628,8 bilhões.

Esses valores foram extraídos do painel “Sonegômetro”, criado em 2013 pelo SINPROFAZ no âmbito da Campanha Nacional da Justiça Fiscal “Quanto custa o Brasil pra você?”.

De acordo com o Sindicato, as análises empreendidas para saber o valor revelado pelo “sonegômetro” estão em conformidade com a metodologia utilizada baseada em pesquisas nacionais e internacionais.

O Sindicato afirma, ainda, que “os estudos indicam que a arrecadação brasileira poderia se expandir em 23% se a evasão tributária fosse interrompida no país.” (SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL)

A prática da sonegação fiscal, contudo, não é algo recente da história brasileira. Para se entender suas facetas e como se dão os desdobramentos dessa prática no auferimento dos recursos públicos e, conseqüentemente, na consecução das políticas públicas, necessário se faz um resgate histórico sobre a realidade econômica, política e social deste país.

Schwarz; Starling (2018, p.122) ao traçarem em seu texto o percurso de Portugal na busca de metais preciosos como uma das formas de seu enriquecimento rápido, afirmam que o país lusitano ao chegar no território das Minas, tendo em 1700 havido a descoberta do ouro, este passou a ser tributado pela regra do “quinto”, ou seja, deduzia-se a quinta parte do valor do ouro obtido pelo minerador.

As autoras afirmam que nesse período de exploração extrema da mineração, em que houve mudanças drásticas na paisagem, a partir da observação de terra revolvida, esburacada, os morros escalavrados, os ribeirões turvos e os matagais dilapidados, “muita gente fez fortuna, da noite para o dia. O preço das mercadorias, porém, se manteve sempre mais alto do que no restante da América portuguesa, a moeda corrente era o próprio ouro em pó...”.

Os mineradores afortunados apresentavam comportamento excêntrico e ostensivo, sempre acompanhados de tropas de espingardeiros de ânimo pronto para executarem qualquer

violência e dispostos a abusar da sorte. Gastavam quantias extraordinárias em coisas supérfluas, inclusive comprando um negro trombeteiro para anunciar, com uma trombeta, a chegada de seu proprietário.

Galeano (2010, p.54) confirma os contrabandos que os mineradores realizavam nesse período do ouro, inclusive, destacando que havia “maus clérigos” que usavam a religião e da imunidade inerente para contrabandear ouro em pó dentro de santinhos de madeira.

Schwarcz; Starling (2018, p.122) afirmam, nesse sentido, que “previsivelmente, a sonegação foi geral, mas a Coroa estava determinada a montar uma estrutura fiscal capaz de espremer as Minas até a última gota”.

Apesar de uma estrutura fiscal montada que pudesse coibir a prática da sonegação fiscal no período, a verdade é que ela nunca deixou de existir. Nesse sentido, as autoras mencionam que o ouro conseguia chegar e sair de Portugal quase instantaneamente pelo mesmo caminho, mas que ainda havia uma “circulação clandestina de ouro e da sonegação constante”. (SCHWARCZ; STARLING, 2018, p.123).

Durante a história, os fatos que marcam as questões relacionadas à prática da sonegação fiscal não se resumem ao período econômico da mineração brasileira.

Verifica-se durante todo o período colonial corrupção e abusos relacionados à tributação, o que acaba gerando descontentamentos de grupos, em especial de setores vinculados à elite que, sob a justificativa desses abusos, acabam sonegando tributos.

Em 1684, por exemplo, ocorreu no Maranhão uma revolta que visava destituir o governador e extinguir a Companhia de Comércio do Maranhão e Grão-Pará, encarregada por Lisboa do monopólio das exportações de modo a evitar o contrabando e a sonegação de impostos.

Essa sublevação foi comandada por dois irmãos, sendo um proprietário de engenho e o outro poeta e advogado que foram apoiados por cerca de oitenta homens armados, entre eles senhores de engenho e comerciantes locais. (SCHWARCZ; STARLING, 2018, p.135).

Essa breve referência histórica indica que tal prática da sonegação foi sempre observada no Brasil. Tanto a sonegação quanto o contrabando ou descaminho são ações corrosivas que influenciam no auferimento das receitas públicas. Ao se realizar a atividade de tributação, o Estado deve sempre observar os direitos dos contribuintes, de modo a não exercer abusos de poder.

Dentro da própria Constituição Federal e legislações tributárias, esses direitos vêm em forma de princípios e limitações ao poder de tributar. Entretanto, a sonegação fiscal e o contrabando consistem, além de uma prática criminosa taxada no Código Penal, como uma

conduta em que o praticante, sob o argumento de que o pagamento de tributos não retorna para a sociedade em ações do governo, a sonegação se justificaria como uma “autodefesa”.

Esse argumento, contudo, deve ser analisado com bastante acuidade, não levando em consideração apenas o vultoso pagamento de tributos que, em sua relação com o PIB, caracteriza a carga tributária.

Outros aspectos devem compor a análise como, por exemplo, o próprio Sistema Tributário brasileiro e, ainda, como se dá a política fiscal no sentido de distribuição do orçamento público, em que áreas de atuação o governo tem se predisposto mais diante de tantas demandas.

Quando se fala em tributação brasileira, a primeira coisa que se vem em mente é que o Brasil possui uma das maiores cargas tributárias do mundo.

Todavia, esse pensamento precisa ser analisado com acuidade e, principalmente, verificando-se seu contexto, comparando essa carga com outros países, além de verificar de qual forma é distribuída essa carga.

De acordo com os dados do Tesouro Transparente, a carga tributária do Governo Geral brasileira, no ano de 2022, é de 33,7% do PIB, tendo sido conferido um aumento de 0,65 pontos percentuais do PIB em relação ao ano de 2021.

Young (2022) faz a comparação da carga tributária brasileira com a de outros países que tenham uma economia de tamanho parecido. Assim, compara com a carga dos 27 países desenvolvidos e em desenvolvimento que fazem parte da OCDE mais a média de todos os países dessa mesma organização (OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento. Organismo constituído predominantemente por países ricos).

O autor aponta que no ano de 2018, entre os 28 países mais a média da OCDE, o Brasil está na 18ª posição em termos de carga tributária, estando, por exemplo, mais de 10% abaixo da carga mais alta, registrada na França no patamar de 46,1% sobre o PIB.

Afirma, ainda que, se dividirmos este apanhado de nações em duas partes, o Brasil se encontra entre os países com a menor carga tributária em relação a outra metade que tem a carga maior ou igual a 35%.

Desse modo, concluí, a partir desse comparativo, que o pensamento de que o Brasil é um dos países com maior carga tributária do mundo, está equivocado.

Apesar desse confronto de cargas tributárias do Brasil com as de outros países, a sensação é de que os brasileiros pagam mais caros em produtos e serviços por conta de uma carga tributária muito alta.

Nesse sentido, Young (2022) afirma que essa sensação pode ser real ou não, condicionando essa percepção à forma como o indivíduo adquire sua renda e de como a gasta ou utiliza.

Esses fatores implicam bastante no que se refere à própria engrenagem do sistema tributário brasileiro, pois ao contrário dos países desenvolvidos, a composição da carga brasileira está conectada a um sistema tributário baseado na tributação indireta e cumulativa, em que, por estar atrelada ao consumo, quem mais sofre com o pagamento dos tributos são a classe trabalhadora e a classe média. (Salvador, 2007, p. 81)

Young (2022) demonstra, através da base de incidência da carga tributária entre 2002 e 2019, que os impostos incidem com mais força sobre o destino da renda (compra de bens e serviços) do que mesmo sobre as origens das rendas.

Desse modo, o autor constata que “parcelas mais humildes da sociedade entregam ao fisco uma maior parte de sua renda total do que parcelas sociais de renda mais elevada”.

Ainda como forma de apresentar os aspectos inerentes à carga tributária brasileira e com isso demonstrar que a injustiça fiscal percebida pela sociedade não está necessariamente ligada ao tamanho da carga em si, mas como ela é distribuída, Young (2022) traz vários gráficos comparativos da carga brasileira de 2017 por tipo de tributação em relação aos demais países da OCDE.

Como já mencionado, quando se verificada a tributação sobre bens e consumos, o Brasil apresenta uma das maiores cargas do mundo.

Contudo, em relação à carga sobre a folha de pagamento (incluindo previdência), a carga brasileira está um pouco abaixo da média da OCDE. Já em relação à renda, lucro e ganho de capital, o Brasil possui uma das cargas tributárias mais baixas do mundo (7%) em relação aos outros 32 países da comparação.

Assim, a estrutura tributária brasileira tal qual se apresenta, reforça a ideia de que não há uma justiça fiscal, pois como se percebe, a elite acaba se beneficiando desse Sistema, já que há uma baixa tributação sobre a renda, além de outros aspectos relacionados, por exemplo, à baixa tributação sobre a herança e à falta de instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF, que possui previsão constitucional, mas ainda não contemplada.

É essa mesma elite que tenta, de todas as maneiras, sonegar tributos. Sonegar tributos não diz respeito apenas a deixar de pagar os tributos de forma deliberada, em que o fisco cobra e o contribuinte não paga.

Trata-se, na realidade, de tentar esconder o fato gerador da obrigação tributária para sequer o fisco ficar sabendo e, assim, não realizar a cobrança. Alinhada à ideia de sonegação,

outras práticas criminosas se somam como, por exemplo, falsidade ideológica, associação criminosa, formação de quadrilha e apropriação indébita tributária.

A partir do argumento de que o Sistema Tributário favorece à prática de sonegação, os defensores dessa prática tentam aproximar e relacionar a complexidade desse sistema à validação do não pagamento de tributos.

Todavia, Santos; Carvalho; Ávila (2022, p. 639) a partir de seus estudos empíricos sobre a complexidade tributária e sua influência na evasão fiscal, inferem que a complexidade do Sistema Tributário possui pouca significância para as formas de evasão fiscal, incluindo a sonegação fiscal.

A hipótese teórica de que a complexidade tributária brasileira é um determinante significativo para o nível de evasão fiscal do país foi rejeitada, uma vez que os resultados demonstraram que para as variáveis independentes, apenas o indicador carga tributária apresentou significância estatística relacionado ao comportamento da variável de evasão fiscal. Esses resultados revelam um cenário diferente daquele comumente propagado no Brasil, porém, confirma estudos anteriores internacionais que não obtiveram relação entre complexidade tributária e evasão fiscal. (SANTOS; CARVALHO; ÁVILA, 2022, p. 639)

Todavia, cabe ainda diferenciar a evasão fiscal da sonegação fiscal. A sonegação fiscal e a evasão fiscal são termos comumente utilizados para se referir à prática de não pagar impostos devidos, mas existem diferenças importantes entre eles.

A sonegação fiscal ocorre quando uma pessoa ou empresa declara informações falsas ou incompletas em suas declarações fiscais com o objetivo de pagar menos impostos do que deveria. Segundo uma pesquisa realizada por Carneiro e Garcia (2018), a sonegação fiscal é um problema significativo no Brasil e pode ser motivada por fatores como falta de fiscalização efetiva, complexidade do sistema tributário e cultura de desrespeito às leis.

Já a evasão fiscal ocorre quando uma pessoa ou empresa utiliza meios ilegais para evitar o pagamento de impostos, como transferindo ativos para paraísos fiscais ou realizando transações comerciais sem emitir notas fiscais. De acordo com um estudo realizado por Azzi Jr. e Freitas (2019), a evasão fiscal é um problema global e pode ser causada por fatores como a falta de cooperação internacional na fiscalização de movimentações financeiras e a falta de transparência em empresas multinacionais.

Em resumo, a sonegação fiscal é a omissão de informações ou a declaração falsa de informações nas declarações fiscais, enquanto a evasão fiscal é a utilização de meios ilegais

para evitar o pagamento de impostos. Ambas as práticas são ilegais e prejudicam a arrecadação de impostos, o que pode impactar negativamente a economia e a sociedade em geral.

Nesta feita, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN divulgou os dez maiores devedores de tributos da União, estando nesta listagem grandes empresas ligadas ao agronegócio, ao setor financeiro (Banco Bradesco S.A), destacando-se, ainda, a Vale, Petrobrás, Samarco Mineração e a Companhia Siderúrgica Nacional. A totalização dos débitos dessas 10 empresas, segundo a divulgação da PGFN, é de pouco mais de R\$ 165 bilhões. (BRASIL DE FATO – BdF, 25 de julho de 2020).

Figura 1- Relação das 10 empresas com maiores débitos com a União.

Empresas com maiores débitos com a União

Ordem	CPF/CNPJ do Devedor Detalhado	Nome do Devedor	TOTAL
1	33.000.167/0001-01	PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS	R\$ 40.493.554.835,19
2	33.592.510/0001-54	VALE S.A.	R\$ 39.766.301.613,48
3	44.764.595/0001-27	CARITAL BRASIL LTDA	R\$ 29.024.203.732,60
4	58.910.316/0001-09	INDUSTRIAS DE PAPEL R RAMENZONI S/A	R\$ 11.270.817.960,31
5	33.042.730/0001-04	COMPANHIA SIDERURGICA NACIONAL	R\$ 10.216.476.416,38
6	03.300.070/0001-53	PPL PARTICIPACOES LTDA.	R\$ 8.819.180.736,47
7	60.746.948/0001-12	BANCO BRADESCO S.A.	R\$ 7.722.285.231,27
8	50.469.303/0001-26	DUAGRO SA ADMINISTRACAO E PARTICIPACOES	R\$ 7.613.528.790,64
9	60.703.923/0001-31	VIACAO AEREA SAO PAULO S A	R\$ 5.509.287.943,71
10	16.628.281/0001-61	SAMARCO MINERACAO S.A.	R\$ 5.374.681.839,78
TOTAL			R\$ 165.810.319.099,83

Fonte: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional

Dados da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional -PGFN. Reprodução: Brasil de Fato

Os estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) revelam que os tributos mais sonegados, em 2018, foi o ICMS e, em 2019, foi o Imposto de Renda.

Nesse estudo, ainda, foi possível, identificar os portes das empresas que mais sonegaram, sendo a sonegação praticada por 47% das empresas de pequeno porte, 31% pelas empresas de médio porte e 16% entre as de grande porte.

Nesse contexto, Plutarco (2014) adverte que os sonegadores:

não são coitados oprimidos pelo excesso de tributação. Não é o sacoleiro, o profissional liberal ou o empresário que trabalha mais de 12 horas por dia para sobreviver, gerar emprego e renda. Ao contrário, são membros de uma elite muito

poderosa que se perpetua no injusto sistema mantido convenientemente por sucessivos governos. (PLUTARCO, 2014)

A despeito, inclusive, de como a sonegação fiscal repercute negativamente no provimento dos serviços públicos, observa-se, ainda, no contexto dessa prática, que há dentro dos próprios governos, grupos e segmentos que, utilizando-se de seus poderes e prestígios políticos tentam encontrar um meio de legitimar a sonegação.

É o que se observa quando analisada a Lei 13.988/20 que, dentre outras medidas, em seu art. 28, retira o “voto de qualidade” da CARF, em caso de empate no julgamento do processo administrativo de determinação e exigência do crédito tributário.

Ao retirar do fisco o “voto de qualidade” em caso de empate sobre as decisões envolvendo os litígios tributários, a lei favorece e beneficia os grandes empresários, na maioria deles, sonegadores.

Todavia, a matéria desta lei foi submetida à apreciação do STF para julgamento de sua inconstitucionalidade, o que, até o presente momento, sua apreciação pela Suprema Corte se encontra suspensa, já que um dos ministros pediu vistas do processo.

Apesar da apreciação pelo STF de possível inconstitucionalidade do dispositivo que retira o “voto de qualidade”, no intuito de combater os grandes devedores do fisco, o atual Presidente da República, em 12/01/2023, através da MP1160/23, além de facilitar a regularização dos contribuintes em débito com a Receita Federal, traz de volta o “voto de qualidade” como uma garantia do interesse da Fazenda Nacional no desempate de julgamentos envolvendo grandes empresas.

Portanto, a problemática envolvendo a sonegação fiscal é algo que perpassa os discursos empreendidos de maneira fácil, de modo que as pessoas menos desavisadas acreditem e possam aceitar esse discurso.

Claro que os desdobramentos da sonegação influenciam bastante no auferimento dos recursos e, conseqüentemente, no provimento dos serviços públicos, mas os fatores argumentados para justificar essa prática corrosiva, como podemos depreender, não estão correlacionados de forma tão incisiva.

Quem mais sonega impostos no Brasil é a elite, sendo as classes pobre e média as que sustentam toda a carga tributária. A complexidade do sistema tributário, conforme estudos apresentados, não apresentam tanta significância que justifique a sonegação.

Dizer que sonegar impostos é uma forma de “autodefesa”, culpando a corrupção por todos os problemas relacionados às desigualdades sociais é, no mínimo, uma inverdade. Sabe-

se que a corrupção é um mal que assola o país desde a época colonial, mas é também desde essa época que a sonegação está instaurada no seio da realidade econômica, política e social brasileira.

Souza (2017, p.93) explica que a sonegação fiscal, na verdade, é um reflexo da dominância crescente do capitalismo financeiro que coloca todo o esquema do Estado Fiscal em declínio.

Com a dominância crescente do capitalismo financeiro, todo o esquema do Estado fiscal cai por terra. Os novos capitalistas financeiros passam a ter um poder de chantagear a política e o Estado comparativamente muito maior. Em um átimo, um fundo de investimento pode retirar investimentos bilionários em um país e aplicá-los em outro. Transferir uma planta industrial é bem mais complicado. O poder de barganha aumenta a tal ponto que os ricos podem se dar ao luxo de quebrar o pacto democrático de que quem ganha mais tem também de pagar mais impostos. Crescentemente, os ricos passam a pagar muito pouco ou deixam simplesmente de pagar impostos por mecanismos legais e ilegais de evasão de renda, agora facilitados pelos paraísos fiscais, especialmente criados para “lavar dinheiro” do capitalismo financeiro e satisfazer a nova máxima dos capitalistas vitoriosos: sonegadores fiscais de todo o mundo: uni-vos! (SOUZA, 2017, p. 93)

Nesse contexto, Souza (p. 93) afirma que, uma vez o Estado impossibilitado de forçar o pagamento de tributo dos mais ricos, em um contexto de extraordinária concentração de renda nas mãos de poucos, passa a existir a necessidade de “pedir emprestado” aquilo que não se pode mais exigir.

Assim, de acordo com o autor, o Estado deixa de ser fiscal e se torna um Estado devedor, pois para se financiar, ao invés desse financiamento ser através do resultado do trabalho coletivo – já que a riqueza social se concentra em 1% nas mãos dos mais ricos que não pagam impostos – há também o fato de que a elite “compra os políticos para não passar leis nesse sentido – caso da CPMF no Brasil, por exemplo –, seja pela evasão fiscal ilegal. No caso brasileiro, estima-se a evasão fiscal em US\$ 520 bilhões”.

A evasão fiscal é uma forma de sonegar tributos, consistindo na omissão de informação ou declaração falsa às autoridades fazendárias, intencionalmente, a fim de não pagar tributos ou para pagar a menor. Está previsto na Lei nº 8.137/90 – dos crimes contra a ordem tributária juntamente com outros.

Siqueira; Ramos (2006, p. 400) discutem a evasão fiscal do imposto de renda a partir de uma análise do comportamento do contribuinte ante o sistema impositivo brasileiro. Os autores se centram numa análise econômica da evasão fiscal focando inicialmente em como o comportamento sonegador pode ser afastado por meio da ameaça de detecção e aplicação de sanções. Nesse sentido, consideram que

a evasão fiscal (ou sonegação, como é comumente conhecida) é um problema tão antigo quanto os impostos em si. Sua ocorrência traz fortes implicações para o funcionamento do sistema tributário e da economia como um todo. Além de ser um dos principais problemas que as administrações tributárias enfrentam, tal fenômeno afeta a eficiência econômica, reduz a equidade tributária e compromete as ações de política econômico-tributária. (SIQUEIRA; RAMOS, 2006, p.400)

Esse instituto difere da elisão fiscal que também consiste na redução do pagamento de tributos sendo um mecanismo aceito legalmente para fins de planejamento tributário, de modo que o contribuinte organize seus tributos de acordo com o porte e necessidades adequadas de sua empresa.

Nesse sentido, afirma Crepaldi (2019, p.178)

É um conjunto de atos adotados por um contribuinte, autorizados ou não proibidos pela lei, visando a uma carga fiscal menor, mesmo quando esse comportamento prejudica o Tesouro. Consiste na economia lícita de tributos, deixando-se de fazer determinadas operações ou realizando-as da forma menos onerosa possível para o contribuinte. Trata-se de ação perfeitamente lícita, de planejamento tributário ou economia fiscal (CREPALDI, 2019, p. 178)

De acordo com os estudos de Gabriel Casnati, divulgados pela Rede Brasil Atual, a sonegação custa ao país sete vezes mais que a corrupção. O pesquisador mostra, ainda, que o Brasil é, entre os países mais ricos, o único que não taxa dividendo dos acionistas.

Portanto, no que se refere às receitas correntes, sendo as tributárias seu principal componente, tem-se, além dos fatores ligados à economia e cenários, a sonegação fiscal como um dos motivos para que a sua arrecadação seja muitas vezes menor que as receitas previstas dentro do orçamento.

Ressalta-se, ainda, dentro do próprio processo do Sistema Tributário, suas legislações que são concebidas a partir de interesses políticos de determinados grupos ligados à elite e que, por isso, tais legislações conformam um Sistema Tributário cuja estrutura impõe uma carga tributária injusta, em que penaliza os mais pobres.

5.1.3 Receitas de Capital do Governo Federal

As receitas de capital, conforme a lei 4320/64, são aquelas advindas de operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital. Tais receitas se destinam a cobrir despesas classificadas como despesas de capital.

No que se refere às receitas de capital dispostas no gráfico 5 em comparação com as receitas correntes, observa-se que no período de 2015 as receitas de capital se manteve no mesmo patamar das receitas correntes; que em 2016 houve um leve aumento; 2017, 2018, 2019 as receitas de capital teve uma redução se comparadas às correntes dos mesmos períodos, mas em 2020 e 2021 tais receitas apresentaram um grande salto quanto às correntes dos mesmos períodos, havendo uma redução dessas receitas em 2022.

O aumento significativo das receitas de capital nos períodos de 2020 e 2021 pode ser explicado diante do contexto da Pandemia por COVID-19, em que, por conta da queda da atividade econômica e, conseqüentemente, havendo uma redução da arrecadação tributária, necessitou-se recorrer às operações de crédito para manter o financiamento público, bem como amenizar os efeitos da Pandemia.

Tem-se, nesse contexto, que o principal componente das receitas de capital é constituído pelas operações de créditos, ou seja, da constituição de dívidas através de empréstimos concedidos tanto por organismos internacionais, quanto pela emissão de títulos da Dívida Pública Federal Mobiliária interna – DPFMi.

É essa fonte de recursos, que compõe as receitas de capital, que traz os desdobramentos relacionados ao aumento da dívida pública que, por sua vez, acarreta em déficits que tornam difíceis de serem contornados diante das restrições orçamentárias do governo.

A esse respeito, Wosgrau (2007, p. 07) afirma que o financiamento pela dívida aumenta a taxa de juros e reduz o investimento a curto prazo quando se compara com financiamento monetário.

O autor explica que isso acontece porque o setor público precisa convencer o setor privado a adquirir seus títulos, ocasionando déficit pelo desequilíbrio orçamentário que, segundo ele, podem se tornar crônicos se não corrigidos, “com aumento de impostos ou com corte de gastos públicos.”

Em outras palavras, diante dos déficits públicos que o governo está sempre predisposto a apresentar, pelos desequilíbrios orçamentários constantes, é que as principais formas de corrigir esses problemas estão, do lado das receitas, o aumento de impostos e, do lado das despesas, o corte dos gastos públicos, bem como, a redução dos investimentos.

Ora, tais medidas procuram resolver os problemas relacionados às restrições orçamentárias e financeiras, na busca de reduzir os déficits e, então, conseguir o equilíbrio das contas públicas, através do estabelecimento de metas fiscais que, na verdade, aumenta a carga tributária brasileira, no âmbito das receitas, e prejudica os cidadãos brasileiros com o corte de gastos públicos que são essenciais ao provimento das políticas sociais.

Observa-se, portanto, nesse contexto da busca pelo equilíbrio orçamentário, que o governo, diante das restrições de recursos, preocupa-se mais com as metas fiscais preestabelecidas e impostas por legislações fundadas no âmago das regras conferidas pelo mercado.

5.1.4 Receitas de Capital aplicadas às Despesas Correntes

Como regra geral, as receitas de capital devem ser aplicadas às despesas de capital. Contudo, a LRF em seu art. 44, ressalva, quanto à aplicação das receitas advindas da alienação de bens, a possibilidade do uso de tais receitas aos regime de previdência social, geral e próprio dos servidores, desde que haja previsão legal.

Nesse sentido, abre-se um leque de recursos para o financiamento da previdência social, tanto o regime geral, quanto o próprio dos servidores, que estão inscritos no orçamento da seguridade social.

Em 2019, sob o argumento de déficits apresentados pela Previdência e que a situação de seu orçamento já estava em grau de insustentabilidade, o Estado aprovou uma reforma previdenciária que, conforme análise mais detalhada em outra seção, trouxe sérios prejuízos e inconformidades à classe trabalhadora.

Gentil (2007, p. 30) tenta desmistificar o suposto déficit da Previdência Social. Em análise dos dados previdenciários de 2000 a 2006, o autor expõe que a divulgação desse suposto déficit leva em consideração apenas a soma das receitas das contribuições ao INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho deduzidas dos benefícios previdenciários do RGPS, sem considerar, todavia, todas as receitas que devem ser alocadas para a Previdência Social, conforme estabelece o art. 195 da CF/88.

Ora, a alocação dos recursos públicos deve atender às necessidades públicas de modo a contemplar a proteção social estabelecida nos preceitos constitucionais. Desvincular as receitas que devem estar atreladas às áreas sociais, como a Previdência, por exemplo, além de um grande desrespeito à Constituição, é, também, uma mostra da verdadeira agenda política que o Estado pretende atender.

Convergindo com Gentil sobre o mito do déficit da previdência, Passarinho (2007, p. 40) infere que:

O déficit divulgado por diferentes governos só existe se compararmos o total das contribuições de empregados e empregadores com o total dos benefícios pagos pelo Regime Geral da Previdência, não se respeitando, portanto, o conjunto das receitas fiscais relativas ao orçamento da seguridade social. Trata-se de uma forma muito capciosa de apresentar as contas da Previdência e que tem como principal objetivo a desvinculação das receitas fiscais de despesas consideradas prioridade social. Objetivamente, tem o intuito de criar uma massa de recursos fiscais que possa ser

livremente movimentada por uma política monetária suporte da macroeconomia dos juros altos, da abertura comercial e financeira e da irresponsável aposta na dependência externa. (PASSARINHO, 2007, p. 40)

Sabe-se, contudo, que o orçamento da seguridade não se destina apenas à Previdência, mas também às áreas de saúde e assistência social que, também, são áreas sociais que demandam bastante recursos públicos.

Porém, de acordo com Gentil (2007, p. 34), a política econômica, ao se sobrepor à política orçamentária, ditando as regras de sua condução e estabelecendo mecanismos pautados na responsabilidade fiscal, acaba priorizando o pagamento das contas do orçamento fiscal com os recursos desvinculados do orçamento da seguridade social.

A sua crítica se baseia, portanto, na ideia de que se busca a minimização do déficit do orçamento fiscal ocasionado por taxas de juros em alto patamar – frequentemente, o mais alto do mundo –, ao mesmo tempo que se respaldam privilégios e desigualdades graves na distribuição de recursos dos fundos públicos.

Outra crítica que a autora faz se refere ao pagamento das aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência do Servidor Público que, segundo ele, era realizado com parcela dos recursos desviados do Regime Geral.

Sua crítica se funda no fato de que os servidores contribuem para um regime próprio e que, portanto, o pagamento de suas aposentadorias e pensões deve ser feito pelo Tesouro Nacional.

Há outras questões também que envolvem esse suposto déficit previdenciário. Essas questões estão ligadas à própria arrecadação das receitas da Previdência, em que se verifica o desfalque desses recursos quando grandes empresas deixam de pagar ao INSS.

De acordo com o Sindicato dos Trabalhadores no Poder Judiciário Federal de Santa Catarina, empresas devem ao INSS três vezes mais do que o valor do déficit alegado pelo governo. A afirmação parte de dados fornecidos pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN. Essas dívidas, no valor de R\$ 426 bilhões são de empresas públicas, privadas e governos.

Portanto, no que se refere ao financiamento da previdência social, como uma alternativa ao suposto déficit apresentado pelo governo, tem-se a possibilidade de utilização das receitas de capital oriundas da alienação de bens.

A aplicação de receitas de capital em despesas correntes, embora não seja a regra, como já mencionado, há ainda outras possibilidades. De acordo com o art. 167 da CF/88, apesar da proibição da realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de

capital, é possível o endividamento para a abertura de créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Essa possibilidade, entretanto, surgiu a partir da EC 106/2020 para instituir um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente da pandemia.

Logo, observa-se no gráfico 5, que o aumento das receitas de capital nos períodos de 2020 e 2021, através das operações de crédito, justifica-se diante da necessidade de se cobrir as despesas decorrentes da calamidade pública nacional dos períodos.

A alocação dos recursos públicos é um tema central para a análise da efetividade das políticas públicas. Além da previdência social, outras áreas também precisam de recursos financeiros para atender às necessidades públicas. Entre as áreas que necessitam de investimentos, destacam-se a saúde, a educação e a segurança pública.

No que diz respeito à saúde, os investimentos em recursos humanos e infraestrutura são fundamentais para a melhoria dos serviços prestados à população. Segundo Santana (2017), a falta de recursos financeiros tem sido uma das principais dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos na área da saúde. Para os autores, a alocação adequada de recursos é essencial para garantir a efetividade dos serviços prestados à população.

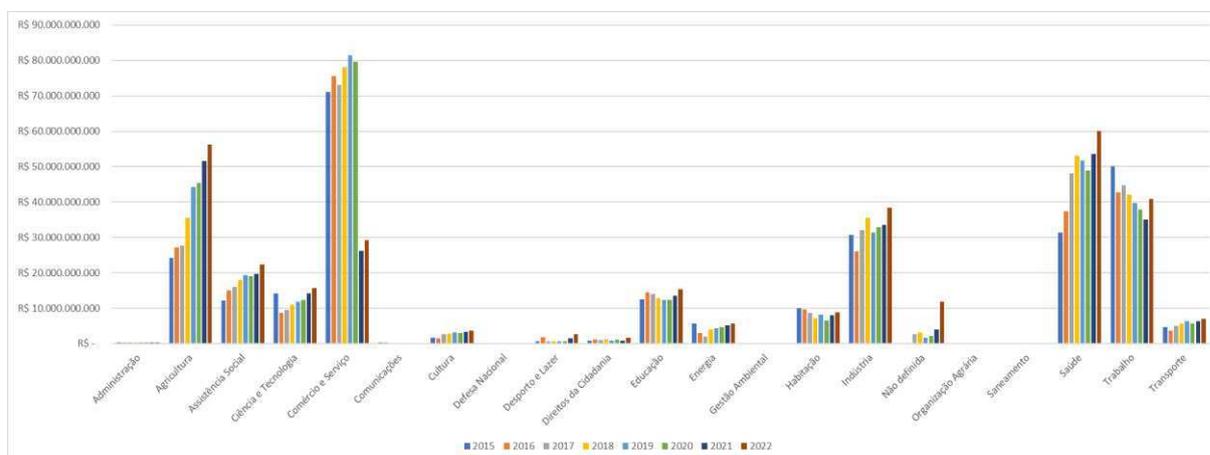
Já na área da educação, os investimentos são fundamentais para a melhoria da qualidade do ensino e para a promoção da inclusão social. De acordo com Souza e Costa (2019), os investimentos em educação são importantes não apenas para o desenvolvimento humano, mas também para o desenvolvimento econômico do país. Para os autores, a falta de investimentos adequados na área da educação tem consequências negativas para a sociedade, como o aumento da desigualdade social e a exclusão de parte da população do mercado de trabalho.

Por fim, a segurança pública também precisa de investimentos adequados para garantir a proteção dos cidadãos e a manutenção da ordem pública. Segundo Carvalho e colaboradores (2018), os investimentos em segurança pública devem ser direcionados para a melhoria da estrutura e do funcionamento das instituições responsáveis pela segurança, além de serem importantes para a prevenção da criminalidade e para a promoção da paz social.

Portanto, é fundamental que os recursos públicos sejam alocados de forma adequada e eficiente, contemplando as necessidades de todas as áreas que demandam investimentos. A desvinculação das receitas que devem estar atreladas às áreas sociais é um grande desrespeito à Constituição e pode gerar graves consequências para a sociedade como um todo.

5.2 Gastos tributários do governo federal, 2015-2022 (em valores correntes R\$)

Gráfico 3 – Gastos Tributários (2015-2022) em valores correntes (R\$)



Fonte: Receita Federal do Brasil – RFB. Elaboração da autora

As políticas públicas não são financiadas unicamente através do orçamento público, mas também através do Sistema Tributário e de um modo específico através de benefícios fiscais de caráter extrafiscal.

A concessão desses benefícios se dá através dos gastos tributários que, por não haver a entrada de recursos no orçamento, dado seu caráter de desoneração tributária, chama-se de gastos indiretos do governo.

Essas desonerações se referem à renúncia, considerada legal, de receitas em detrimento do setor privado. Justifica-se a concessão de isenções, deduções e de outros benefícios, porque assim o governo estaria incentivando determinados segmentos da economia que, por sua vez, traria desenvolvimento e, conseqüentemente, emprego e renda, inclusive com conseqüente aumento de arrecadação.

O Boletim do Tribunal de Contas da União – BTCU²² extrai elementos importantes a partir do conceito de gastos tributários inferido por Surrey (1979).

Referido autor define gasto tributário como desvio da estrutura tributária normal, desenhado para favorecer uma indústria, atividade ou classe de pessoas em particular.

Subsídios tributários ocorrem de muitas formas, tais como exclusões permanentes de renda, deduções, diferimentos de obrigações fiscais, créditos contra impostos ou taxas especiais. Qualquer que seja sua forma, esses desvios da estrutura do imposto de renda "normativa" representam essencialmente gastos do governo para as atividades ou grupos

favorecidos através do sistema tributário, e não através de doações diretas, empréstimos ou outras formas de assistência governamental.

A extração dos elementos desse conceito realizada pelo BTCU se refere a 1) forma de o governo executar programas governamentais, uma alternativa ao gasto direto para se atingir os objetivos públicos e 2) representa desvios à estrutura legal dos tributos, ao Sistema Tributário de Referência (STR), chamado também de *benchmark ou baseline*.

Ocorre que, segundo Paes (2014, p. 1246) apesar de o conceito parecer simples, sua aplicação, na verdade, é complexa, pois para o autor, ao se tentar empregar o conceito a situações práticas, questões sobre o que é o sistema tributário de referência acabam dificultando sua praticidade.

Para o autor, “a resposta não é direta e guarda alguma subjetividade. Para alguns, trata-se apenas das alíquotas a serem aplicadas sobre as respectivas bases de cálculo, enquanto para outros as deduções do Imposto de Renda fazem parte do sistema padrão”.

De acordo com Maciel; Ceccato (2020, p.163), “entre as principais formas de gastos tributários, destacam-se a alteração de alíquotas ou modificação da base de cálculo do tributo, deduções ou abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária, bem como renúncias previdenciárias”.

O gráfico 6 se refere aos gastos tributários do governo federal. Em sua apresentação, buscou-se verificar quais os principais gastos tributários do governo e, assim, tentar identificar em que setores o governo priorizou a concessão desses benefícios.

Das funções observadas no gráfico, em todos os períodos, as que apresentaram os maiores gastos tributários foram: agricultura; comércio e serviço; indústria; saúde e trabalho. Dessas funções, no âmbito do orçamento, apenas saúde e trabalho são considerados gastos sociais.

5.2.1 *Simples Nacional como gasto tributário*

De todos os gastos tributários, o regime diferenciado do Simples Nacional é o gasto de maior representatividade, correspondendo em torno de 30% do total desses gastos federais. Os gastos relacionados ao Simples estão dentro da função comércio e serviço e na da indústria.

O Simples Nacional consiste em um regime diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte, em que o governo propicia uma certa desburocratização em relação ao sistema tributário.

A lei que instituiu o Simples é de 2006, porém, o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte advém desde 1996 com a MP 1.526. A principal justificativa utilizada para esse tratamento diferenciado é que, ao facilitar as questões inerentes ao sistema tributário, o governo estaria, além de combatendo a informalidade, fomentando a capacidade das MPEs na geração de emprego. (PESSÔA. L.C; PESSÔA. S,2022, p. 17)

A CF/88, dentro da ordem econômica, traz princípios que fundamentam o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte. Esses princípios, de forma mais explícita no texto constitucional se apresentam no art. 170, inciso VIII (busca do pleno emprego) e inciso IX (tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País).

O parágrafo único desse dispositivo afirma que é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Nesse sentido, em 2019 foi sancionada a Lei 13.879/19, conhecida como a Lei de Liberdade Econômica. Apesar de se buscar desburocratização, essa lei apresenta algumas controvérsias, algumas delas relacionadas à cobrança de taxas decorrentes do poder de polícia e concessão de alvarás de funcionamento pelos municípios.

Analisa-se essa lei, não apenas na forma de sua explicitude, como ela se mostra, mas deve-se buscar seu real sentido, numa interpretação finalística a respeito dos princípios que a fundamentam.

Assim, em seu art. 2º, questiona-se tais princípios, uma vez que a lei trata o particular como vulnerável perante o Estado, inclusive afirmando que o Estado deve intervir no exercício das atividades econômicas apenas de forma subsidiária e excepcional, além de que se deve levar em consideração a boa-fé do particular perante o poder público.

Ora, nem sempre o particular, que nesse caso se refere a pessoas jurídicas, empresas, portanto, é vulnerável diante do Estado. Ademais, ao reduzir a atuação estatal no exercício das atividades econômicas, a lei reforça o atendimento às forças do mercado. No que se refere à boa-fé que deve sempre ser considerada, de acordo com a lei, este princípio denotaria um certo constrangimento do Estado na coibição da sonegação fiscal, por exemplo, já que sempre o particular estaria agindo de boa-fé quando, na verdade, muitos desses particulares tentam se furtrar de suas obrigações tributárias.

Além do art. 170 da CF/88, como uma forma de reforçar o tratamento diferenciado dessas empresas, o art. 179 da CF/88 traz que todos os entes federados dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico

diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

O Relatório Panorama Fiscal Brasileiro (2018) apresenta diagnóstico realizado pela RFB em relação ao Simples Nacional.

Nesse diagnóstico foi identificado que, tanto o MEI quanto o Simples, apresentam elevado grau de incumprimento tributário; que a inclusão recorrente de atividades específicas (advocacia, odontologia, medicina etc.) não tende a induzir novos investimentos ou a aumentar o nível de atividade econômica; e que a elevação das faixas redundou quase que exclusivamente na migração de empresas entre regimes.

Assim, o relatório aponta que, em termos de estratégia, a medida mais viável e com impactos significativos seria a elevação das alíquotas aplicadas às diversas atividades e faixas de faturamento, o que reduziria os problemas mencionados.

Em Relatório de Avaliação do Simples Nacional do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (2020), observou-se alguns riscos inerentes ao Simples como, por exemplo, a possibilidade dessas empresas evitarem crescer com o objetivo de não ultrapassar os limites de enquadramento do Simples Nacional, caracterizando, assim, o nanismo tributário.

Nesse risco, de acordo com o relatório, as empresas optantes do Simples tendem a limitarem seu crescimento para não serem excluídas do Simples Nacional ou não terem que migrar para outra forma de tributação mais complexa e, conseqüentemente, com maiores custos de conformidade.

Outro risco se refere à fragmentação de empresas formalizadas por fraude cadastral no quadro societário e planejamento de elisão fiscal. Assim, é possível que empresários mal-intencionados se utilizem do risco anteriormente descrito como uma estratégia de elisão fiscal que, em vez de migrar para outro regime tributário, seguem abrindo tantas empresas quantas forem necessárias – em nome de terceiros – a cada vez que o faturamento chegar no limite do regime.

Estas empresas, em geral, não geram empregos, servindo tão somente para aquisição de mercadorias que não serão oficialmente vendidas e, portanto, também não gerarão arrecadação.

Nesse sentido, a RFB, juntamente com outros órgãos como Polícia Federal e Ministério Público Federal, de forma conjunta, vem realizando ações no intuito de coibir práticas fraudulentas dessas empresas.

Assim, em outubro de 2022 foi deflagrada a “operação retificadora” em que a RFB investiga fraude na apuração de tributos devidos por empresas optantes pelo Simples Nacional. Segundo a RFB, a fraude consistia na prestação de supostos serviços de “consultoria” a pequenas e médias empresas, optantes do regime tributário diferenciado denominado Simples Nacional, com vistas à sonegação de tributos, mais especificamente, PIS e COFINS.

A Receita Federal identificou que contribuintes optantes pelo Simples Nacional passaram a apresentar declarações retificadoras com o fim de obter restituição indevida dos tributos. Os autodenominados “consultores” abordavam empresários alegando, de forma enganosa, que estes contribuintes teriam direito ao ressarcimento de PIS e COFINS.

Ao analisar as declarações retificadoras, verificou-se que os “consultores”, na realidade, simplesmente alteravam indevidamente a natureza da receita bruta como sendo relativa à comercialização de produtos sujeitos à tributação monofásica de PIS e COFINS, quais sejam, combustíveis, produtos farmacêuticos e de perfumaria, máquinas e veículos, autopeças e bebidas frias, cuja alíquota incidente é zero para varejistas, o que gerava, artificialmente, um valor a ser restituído ao empresário (RECEITA FEDERAL DO BRASIL).

Em fevereiro de 2023 a Receita Federal passou a notificar os contribuintes que realizaram essa retificação fraudulenta entre janeiro/2018 e novembro/2022. O órgão fazendário estima, com essa operação, a recuperação de cerca de R\$ 154 milhões em crédito tributário.

Outro ponto de análise em relação ao Simples é que este regime, por se tratar de um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, a atuação fiscal não se dá apenas no âmbito da União, repercutindo, também, na arrecadação tributária dos demais entes.

Nesse sentido, anualmente, a RFB analisa os pedidos de inclusão e permanência das empresas no Simples a partir da regularização de pendências com um ou mais entes federados. Até o dia 31/01/23, segundo a RFB, foram realizadas 393.337 solicitações de opção pelo Simples Nacional, das quais 246.781 dependem, para serem aprovadas, de regularização de pendências com os demais entes (RECEITA FEDERAL DO BRASIL).

A maioria dessas pendências junto aos demais entes, em especial, nos municípios, para além de débitos, refere-se a dados cadastrais, em que, sequer, tais empresas procuram o município de seu domicílio tributário para realizar a inscrição municipal.

Ora, muitas microempresas e empresas de pequeno porte, enquadradas em atividades de baixo risco, acabam não procurando o fisco municipal, muitas vezes induzidas pela Lei de Liberdade Econômica que chancela o funcionamento dessas empresas sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica.

Observa-se, portanto, acerca do Simples Nacional como um dos principais gastos tributários e seu impacto para as políticas públicas. Mesmo sabendo que a concessão de benefícios fiscais também é uma forma de implementar políticas públicas, via gastos indiretos, cada gasto deve ser bem avaliado, não apenas sobre seus objetivos e impactos, mas qual o real sentido, o que está por trás de determinada concessão.

5.2.2 Gastos tributários com agroindústria – a desoneração da cesta básica

Conforme observado no gráfico 6, dentre as funções que mais apresentaram gastos tributários está a agricultura. Dentro dessa função, verificou-se que os gastos com a agroindústria em razão da desoneração da cesta básica foi a mais representativa: em 2022 esse gasto totalizou quase R\$ 32 bilhões.

O setor de agroindústria advém do agronegócio, sendo este um setor de exploração do campo, ligado à cadeia produtiva, sobretudo de alimentos, que tem raízes ainda no período colonial.

Souza (2017, p.13), nesse sentido, afirma que “em termos de Agronegócio verificamos que o pau-brasil com certeza deu a tônica do que seria o processo exploratório que perpetuaria até os dias atuais”.

Para além da exploração do pau-brasil, o agronegócio, através da agroindústria, firmou-se na exploração de outros produtos no decorrer da história: açúcar, café, soja, laranja e ainda produtos primários da agropecuária. Em decorrência, surgiram produtos ligados à produção de alimentos, como os frigoríficos, indústria de enlatados, laticínios, indústria de couro, biocombustíveis, produção têxtil entre muitos outros (SOUZA, 2017, p. 13).

O agronegócio tem uma influência significativa no Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, representando uma parcela importante da economia brasileira. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2021, o agronegócio corresponde a cerca de 21% do PIB brasileiro.

Além disso, o agronegócio é responsável por uma grande parte das exportações brasileiras. De acordo com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), em 2021, as exportações do setor do agronegócio alcançaram o valor recorde de US\$ 110,9 bilhões.

No entanto, é importante destacar que os gastos tributários com a agroindústria, em razão da desoneração da cesta básica, podem ter um impacto significativo nas contas públicas. De acordo com os dados apresentados no gráfico 6, os gastos tributários com a agroindústria em 2022 totalizaram quase R\$ 32 bilhões.

Esse valor pode ser justificado pelo fato de que a desoneração da cesta básica tem como objetivo tornar os alimentos mais acessíveis à população de baixa renda. No entanto, é necessário avaliar cuidadosamente os custos e benefícios dessas políticas tributárias.

Segundo estudo realizado por Pires et al. (2021), a desoneração da cesta básica pode beneficiar a população de baixa renda, mas também pode gerar distorções no mercado e afetar a arrecadação de impostos. É importante, portanto, que sejam realizadas análises criteriosas sobre a efetividade dessas políticas tributárias, avaliando seus impactos na economia e na sociedade como um todo.

Em resumo, o agronegócio tem uma influência significativa no PIB brasileiro e nas exportações do país. No entanto, é necessário avaliar com cautela os gastos tributários com a agroindústria em razão da desoneração da cesta básica, a fim de garantir que essas políticas tributárias estejam gerando benefícios efetivos para a população de baixa renda, sem prejudicar as contas públicas e a arrecadação de impostos.

Sem dúvidas, há uma grande importância da agroindústria para a economia brasileira, afinal, é através dela que os alimentos são produzidos. Todavia, dentro do processo da análise da política econômica, deve-se se atentar para questões relacionadas a distribuição de recursos e o combate às desigualdades.

Nesse sentido, por se considerar a grande importância da agroindústria no fornecimento de alimentos aos brasileiros, concede-se benefícios fiscais a esse setor no intuito de desonerar a cesta básica.

Entretanto, percebe-se que esse setor possui um faturamento e uma lucratividade muito alta, sendo um dos setores que mais crescem no país. Inclusive, em 2020, ano da pandemia, quando a maioria dos setores da economia teve queda, o agronegócio, em especial a agropecuária, foi o que mais lucrou e se expandiu, conforme informações do Ministério da Agricultura e Pecuária com base nos dados do IBGE.

De acordo com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, a projeção do valor bruto da produção da agropecuária em 2022 é de R\$ 1,38 trilhão, crescimento de 4,3% em relação ao ano anterior, conforme se observa nos dados abaixo:

Figura 2 - Valor Bruto da Produção da Agropecuária em 2022 (em valores reais)

Valor Bruto da Produção Agropecuária Brasileira - 2021 e 2022 – Valores Reais (junho de 2022, IGP-DI)

Produtos	Produção		Preços Médios Reais			VBP (milhões de reais)			
	Un.	2021	2022	Un.	2021	2022	2021	2022	Δ%
Agricultura									
						879.578	944.435	7,4%	
Algodão (caroço) ^(1, 4)	mil t	3.439	4.058	kg	1,72	1,87	5.907	7.586	28,4%
Algodão (pluma) ^(1, 1)	mil t	2.356	2.787	kg	12,50	15,41	29.450	42.956	45,9%
Amendoim ^(1, 3)	mil t	597	747	kg	4,21	2,71	2.514	2.025	-19,5%
Arroz ^(2, 5)	mil t	11.766	10.803	kg	1,70	1,41	19.983	15.281	-23,5%
Banana ^(2, 5)	mil t	7.019	7.114	kg	1,89	2,11	13.280	14.994	12,9%
Batata ^(2, 6)	mil t	4.127	3.894	kg	2,35	3,43	9.695	13.369	37,9%
Cacau (amêndoas) ^(2, 1)	mil t	311	289	15 kg	245,01	194,16	5.072	3.738	-26,3%
Café arábica ^(1, 6)	mil sacas (60kg)	31.424	35.712	60 kg	1.074,06	1.381,80	33.751	49.347	46,2%
Café robusta ^(1, 6)	mil sacas (60kg)	16.293	17.716	60 kg	659,48	797,86	10.745	14.135	31,6%
Cana-de-açúcar ^(2, 1)	mil t	609.282	726.130	t	125,33	132,02	76.364	95.863	25,5%
Cebola ^(2, 4)	mil t	1.719	1.704	kg	1,48	2,36	2.544	4.029	58,4%
Feijão ^(1, 5)	mil t	2.894	3.111	kg	5,00	5,39	14.468	16.766	15,9%
Fumo ^(2, 8)	mil t	716	665	kg	11,41	13,60	8.173	9.051	10,7%
Laranja ^(2, 6)	milhões de caixas	393	404	cx	31,95	30,76	12.545	12.414	-1,0%
Maçã ^(2, 6)	mil t	1.250	1.098	kg	3,92	4,71	4.898	5.173	5,6%
Mamona ^(1, 1)	mil t	27	44	kg	3,34	3,60	92	157	71,6%
Mandioca ^(2, 6)	mil t	18.496	18.033	t	539,49	811,77	9.979	14.638	46,7%
Milho ^(1, 6)	mil t	87.097	115.663	kg	1,72	1,58	149.890	182.270	21,6%
Sisal ^(2, 1)	mil t	101	91	kg	5,26	5,04	531	458	-13,7%
Soja ^(1, 6)	mil t	138.153	124.048	kg	3,16	3,23	436.605	400.397	-8,3%
Tomate ^(2, 6)	mil t	38.860	36.095	kg	2,69	3,96	10.438	14.304	37,0%
Trigo ^(1, 6)	mil t	7.679	9.032	kg	1,76	1,93	13.529	17.473	29,1%
Uva ^(2, 6)	mil t	1.703	1.501	kg	5,36	5,34	9.127	8.011	-12,2%
Pecuária						447.678	440.268	-1,7%	
Carne Bovina ^(4, 6)	mil t	9.630	10.041	15 kg	347,39	340,91	223.027	228.205	2,3%
Carne de Frango ^(4, 7)	mil t	14.615	14.850	kg	5,93	5,87	86.670	87.101	0,5%
Leite ^(3, 6)	milhões de litros	34.460	32.243	litro	2,40	2,40	82.648	77.418	-6,3%
Ovos ^(4, 6)	mil cx de 30 dúzias	132.535	134.536	dúzia	4,75	4,90	18.890	19.785	4,7%
Carne Suína ^(4, 6)	mil t	4.891	4.953	15 kg	111,76	84,07	36.443	27.759	-23,8%
Agropecuária						1.327.257	1.384.703	4,3%	

Elaboração: DTec/CNA

Fontes: (Produção e Preços)

(1) CONAB; (2) IBGE; (3) CNA; (4) ABPA; (5) Agrolink; (6) Cepea; (7) Jox Assessoria; (8) Afubra;

Os preços do Fumo foram alterados dos valores das notas fiscais para o preço recebido pelo produtor.

Reprodução: CNA

Ao passo que o setor da agroindústria apresenta faturamento extraordinário em relação aos demais setores da economia, o preço dos alimentos está em constante aumento, penalizando, assim, a classe trabalhadora que não possui um salário-mínimo condizente com suas necessidades básicas, principalmente com alimentação suficiente e adequada.

Dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE mostram que em 2022 o valor da cesta básica teve aumento em 17 capitais onde ele realiza mensalmente a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos.

Ainda de acordo com o DIEESE, ao se considerar a cesta mais cara que, em dezembro, foi a de São Paulo, e levando em consideração a determinação constitucional que estabelece que o salário mínimo deva ser suficiente para suprir as despesas de um trabalhador e da família dele com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência, estima-se que para a manutenção de uma família de quatro pessoas, ele deveria equivaler a R\$ 6.647,63, ou 5,48 vezes o mínimo estabelecido de R\$ 1.212,00.

Portanto, avalia-se que os incentivos fiscais para o setor de agroindústria, no sentido de desonerar a cesta básica, não condizem com uma política que favoreça os mais pobres, uma vez que, apesar dessa desoneração, o preço dos alimentos se mantém elevado e até em crescimento.

Claro que existem outros fatores que os afetam, principalmente ligados à inflação em geral, mas se os governos priorizassem as áreas sociais, em detrimento de grandes setores ligados ao mercado, os esforços por uma Justiça Social certamente seriam mais eficazes.

5.2.3 Horário eleitoral: não existem almoços grátis

Apesar dos gastos tributários relacionados à função dos direitos de cidadania serem bem menores se comparados às funções destacadas da análise do gráfico 6, dentre eles chama a atenção os gastos com o horário eleitoral gratuito.

Os direitos de cidadania são aqueles considerados de primeira dimensão que, em tese, deveria haver uma abstenção do Estado. Contudo, conforme já discutido na teoria do custo dos direitos de Holmes e Sunstein (2019), todos os direitos, tanto os positivos quanto os negativos, possuem custos.

O horário eleitoral gratuito é um mecanismo que os partidos políticos e coligações têm para realizar a propaganda eleitoral no rádio e televisão. Possui sua regulamentação na lei nº 9.504/97.

Segundo o senso comum, principalmente entre aqueles considerados mais leigos da sociedade, que de fato o horário eleitoral transmitido pelo rádio e televisão é gratuito. Para além desse senso comum, proprietários das emissoras querem difundir a ideia de que são prejudicados com a obrigatoriedade do horário eleitoral.

Desse modo, observa-se os gastos tributários com os direitos de cidadania, compondo esse grupoos benefícios fiscais com os Fundos da Criança e do Adolescente, do Idoso e os gastos com o horário eleitoral gratuito.

Verifica-se, assim, que de 2015 a 2022, apenas 2019, 2020 e 2021 os gastos com o horário eleitoral gratuito foram inferiores aos dos Fundos da Criança e do Adolescente. Nos demais períodos a diferença de valores foi bem substancial, colocando tais gastos entre os maiores do grupo.

Somente em 2022, eles ficaram em torno de R\$ 770 milhões, conforme dados extraídos da RFB.

Apesar de entender a importância do horário eleitoral gratuito como uma das formas de dar voz e vez aos candidatos e partidos políticos nas eleições, independentemente de seu poder econômico, a concessão de benefícios fiscais às emissoras como forma de compensação à transmissão do horário eleitoral gratuito, não seria uma das melhores formas de custear esse processo.

Na realidade, sequer deveria haver esses custos, pois caberia às próprias emissoras a propagação do horário eleitoral sem nenhuma compensação, já que elas se utilizam do sistema radioelétrico que, por sua vez, constitui um bem público, de fruição limitada, administrado pela

Anatel, nos termos do art. 3º, inciso XIV da Resolução nº 671/2016 que aprova o Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências.

Ademais, em uma análise sobre os custos com as eleições no Brasil, tanto via gastos indiretos (horário eleitoral gratuito) como também através do orçamento público, surgem questões intrigantes a serem colocadas como, por exemplo, o fato dessas despesas não estarem sujeitas ao limite do teto dos gastos públicos. A discussão desse ponto será mais detalhada em outra seção.

Em auditoria realizada pelo TCU, em 2022, com o objetivo de avaliar os aspectos de neutralidade e complexidade do Sistema Tributário Federal, de modo a permitir o exame abrangente da tributação sobre o consumo, esse órgão de controle verificou, a partir do elevado volume de renúncias tributárias, bem como pela baixa transparência em relação aos valores e aos resultados alcançados pelos benefícios fiscais, pela ausência de tratamento isonômico entre setores econômicos e pela falta de paridade na cadeia de circulação de bens, que o sistema tributário federal não é neutro.²³

Portanto, a partir dessa auditoria do TCU, verifica-se, dentro dos gastos tributários, um sistema que não propicia uma justiça fiscal, tampouco pode se falar em justiça social, devendo, desse modo, esse sistema ser repensado, principalmente, no que se refere aos gastos tributários, os principais critérios de concessão dos benefícios fiscais, transparência e monitoramento dos resultados.

5.3 Execução das despesas do Governo Federal, 2015- 2022

Para entender as discussões em torno do orçamento público e de sua “falta de capacidade” de atender às políticas sociais, faz-se importante analisar a execução das despesas entre 2015 e 2022.

Esse recorte é bastante inerente porque, é a partir dele, que se pode inferir determinados pontos em relação ao comportamento orçamentário nos períodos.

Em 2016 foi destituído o governo de Dilma Rousseff e, logo empossado o governo de Michel Temer conseguiu aprovar o Novo Regime Fiscal, que limita os gastos públicos por 20 anos.

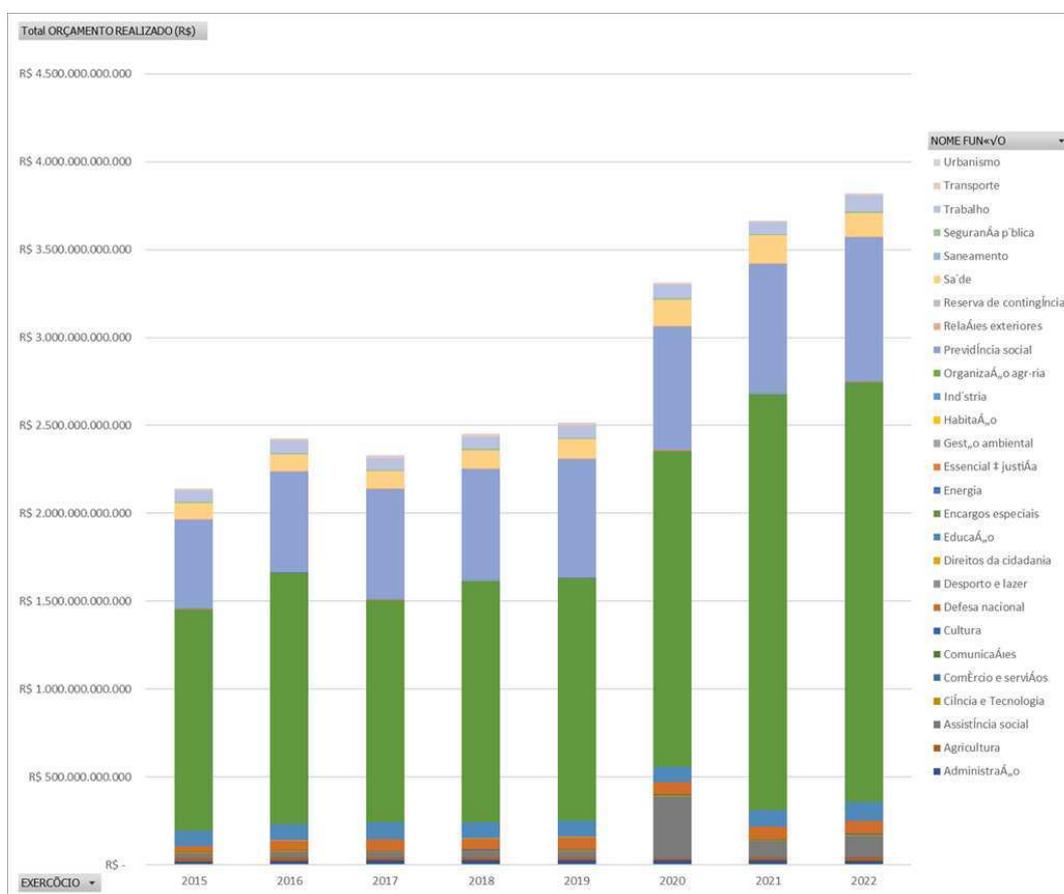
23Tribunal de Contas da União-TCU/Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo – 2022.

Em 2017 houve a reforma trabalhista e, em 2019, a reforma da previdência. Em 2020 teve-se a Pandemia por COVID-19, que exigiu do governo ações que demandaram bastante do orçamento.

Já a partir de 2019 Bolsonaro assume a presidência da república que, conforme análises, priorizou algumas despesas que não são consideradas gastos sociais, em detrimento destes, com exceção da assistência e da saúde que, em 2020, demandou maiores recursos por conta da Pandemia.

O gráfico abaixo mostra o comportamento da execução orçamentária de forma vertical (por funções) e de forma horizontal (evolução temporal).

Gráfico 4– Execução das despesas do Governo Federal, 2015-2022, por funções. Critério valores pagos (em R\$)



Fonte: SIOP. Elaboração própria da autora

Observa-se que o orçamento praticamente se divide em três grupos: os gastos sociais (assistência social, previdência social, saúde, educação, trabalho, cultura, habitação e saneamento). Assistência social, previdência social e saúde são áreas financiadas com o orçamento da seguridade social, mas também pode haver outras fontes de recursos.

O segundo grupo, conforme gráfico apresentado, refere-se aos encargos especiais. Nesse grupo, estão as despesas relacionadas ao refinanciamento das dívidas interna e externa, os serviços das dívidas interna e externa, outras transferências, outros encargos especiais e transferências para a educação básica.

O terceiro grupo é composto pelas demais despesas que, apesar de serem funções muito importantes como, por exemplo, as áreas legislativa, judiciária e essencial à justiça, estas não possuem uma demanda muito grande de recursos se comparada às demais áreas.

Há ainda outras despesas no orçamento a serem destacadas e categorizadas em uma política específica de atuação governamental.

Rua; Romanini (2013, p. 10) *apud* Rossini; Rotta; Borkovski (2019, p. 490) inferem que, para além das políticas sociais mencionadas, há as políticas econômicas, políticas de infraestrutura e as políticas de Estado.

Segundo as autoras, as políticas econômicas são “aquelas cujo intuito é a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa. Ex.: política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, etc.”

Já as políticas de infraestrutura são o suporte para a realização das políticas econômicas e sociais, tendo como principais despesas as de transporte, aviação, energia elétrica, combustíveis, petróleo e gás, saneamento básico, dentre outros.

As políticas de Estado, por ter como intuito a garantia da cidadania, dos direitos humanos e a manutenção da ordem interna e externa, bem como atuar na soberania nacional, relacionam-se com as despesas de segurança pública e defesa nacional, por exemplo.

Mas, apesar da necessidade do Estado em atuar em todas essas políticas e áreas, o gráfico acima demonstra que a maior concentração de despesas está apenas em dois polos: gastos sociais e encargos especiais, conforme já mencionado.

Os dados analisados foram extraídos do portal SIOP e sistematizados de acordo com as proposituras deste trabalho.

Desse modo, em análise de todos os gastos dos períodos e também da distribuição desses gastos em relação a todas as funções, observou-se que, em relação aos gastos sociais, as áreas de habitação e de cultura foram as que tiveram maiores quedas de gastos entre os períodos de 2019 a 2022 em comparação com os períodos de 2015 a 2018. A redução de gastos nessas áreas foi na ordem de 105% e 48,5%, respectivamente.

Ao realizar o comparativo ano a ano do setor de habitação, verificou-se que em 2016 houve um aumento extraordinário de 393% em relação aos gastos de 2015. Todavia, a partir de 2017 se inicia as sucessivas reduções.

A redução em 2017 foi de 51%; 2018 reduziu 15% em relação ao ano anterior; 2019 se reduziu mais 15,25% e, em 2020, a queda fatal de 250%.

Entretanto, mesmo com flagrantes reduções em seus gastos, observou-se que em 2021 houve um aumento de 6,4% em relação a 2020 e em 2022 houve um aumento de 17,36% em relação a 2021. O gráfico abaixo apresenta esse comportamento.

Gráfico 5– Gastos com habitação do Governo Federal, 2015-2022 – Critério valores pagos (em mi R\$)



Fonte: SIOP. Elaboração própria da autora.

Outras despesas que também apresentaram queda nos períodos de 2019 a 2022 em relação aos períodos de 2015 a 2018 foram as relacionadas com os direitos de cidadania. Nesse grupo de despesas estão custódia e reintegração social, direitos individuais, coletivos e difusos, assistência aos povos indígenas, assistência à criança e ao adolescente, assistência ao idoso e assistência ao portador de deficiência²⁴, dentre outras. A redução foi de 54,7%.

Com o Novo Regime Fiscal a partir de 2017, houve uma estagnação dos gastos de saúde, sendo conferido apenas reajustes, conforme IPCA. Todavia, com a Pandemia por COVID-19, o governo precisou realizar ações sanitárias que demandaram um aumento nos gastos. Sendo assim, em 2020, a saúde apresentou em relação ao ano anterior um aumento de 31,2%.

A assistência social em 2020, em virtude também da pandemia, demandou ações de proteção social que, por sua vez, gerou um aumento dos gastos em 441%.

²⁴Embora o termo correto seja “pessoa com deficiência”, essa subfunção ainda se apresenta no orçamento como “portador de deficiência”.

Já a educação, que também é uma área social e, portanto, finalística do governo, teve queda de 6,51% em 2018 com relação aos gastos de 2017. Em 2020 também apresentou queda de 6,78% em relação a 2019. Nos demais períodos, as despesas se mantiveram constantes, sem muitas oscilações, já que o NRF limitou os gastos nessa área. Em 2022 a educação apresentou um leve aumento em relação a 2021.

A previdência social apresentou em 2022 um aumento de 11,17% em relação a 2021. Diante desse aumento que, segundo o governo, era inesperado, o Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, através do Ofício 96/2022/CC/PR/CC/PR, de 30/11/2022, realizou consulta ao TCU sobre a possibilidade de abertura de créditos extraordinários por Medida Provisória.

De acordo com o documento, o aumento das despesas com o INSS, nesse período, deu-se em virtude das buscas de redução no repesamento no pagamento dos benefícios aos cidadãos no contexto ainda da pandemia.

Nota técnica da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/ME), juntada à consulta, informa que, em tese, entre as principais causas desse aumento de despesas na previdência em 2022 estão: 1) decréscimo na cessação de benefícios por óbito e 2) desrepesamento da fila de requerimentos.

Ainda segundo a Nota Técnica, a fila de espera na análise e concessão de benefícios caiu, no período de 2021 a 2022, de 1,7 milhão de pedidos para 1,2 milhão.

Após acatar a admissibilidade da consulta, o TCU analisou o processo TC 030.471/2022-2 e emitiu o acórdão 2704/2022 no sentido de que “é cabível a abertura de crédito extraordinário por meio de medida provisória, desde que atendidas as condições de relevância, urgência e imprevisibilidade da despesa, quando a insuficiência de dotação puder acarretar a interrupção de despesas primárias obrigatórias da União, como as de caráter previdenciário”.

Todavia, apesar do parecer favorável do TCU na abertura desses créditos extraordinários para o cumprimento das despesas previdenciárias em 2022, questiona-se alguns pontos diante da insuficiência orçamentária para a área e as justificativas apresentadas.

Sabe-se que o orçamento público tem a limitação como uma de suas nuances e que, diante do contexto de escassez, busca-se a priorização de determinadas áreas. Apesar das despesas serem fixadas na LOA, de acordo com a LRF, após 30 dias da publicação do orçamento, realiza-se a programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso.

Nesse contexto, de 2020 a 2022 observou-se um aumento bem significativo nas emendas de Relator Geral (RP 9)²⁵, o que acabou ocasionando conflitos na alocação de recursos no orçamento da União, que já possui sérias restrições diante do Teto de Gastos.

De acordo com o TCU, “no período de 2020-2022 foram aprovados R\$ 65.153,7 milhões nas respectivas leis orçamentárias a título de emendas de relator-geral com a feição incremental adotada a partir de 2020. Deste montante, foram empenhados, até outubro de 2022, R\$ 45.103,8 milhões e pagos R\$ 20.428,0 milhões”.

Portanto, o aumento de gastos na previdência em 2022, apesar das justificativas envolvendo a diminuição da fila de processos de concessão previdenciária, também deve estar relacionado a como o próprio orçamento de 2022 foi dotado, havendo, nesse sentido, um prejuízo dessa área social em detrimento das emendas do relator geral.

Ainda relacionada com as ações no combate à pandemia em 2020, mas já fora do agrupamento dos gastos considerados sociais, o governo aumentou seus gastos para a área de comércio e serviços em 177% em relação a 2019.

No que diz respeito às ações desse grupo voltadas para amenizar os efeitos econômicos da pandemia, sobretudo para a proteção do trabalhador foi instituído, através da Lei nº 14.020/20, o Programa Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda.

Por essas ações, a subfunção Proteção e Benefícios ao Trabalhador teve um aumento em 2020 de 35,2% em relação a 2019.

Contudo, o aumento expressivo dos gastos em comércio e serviços em 2020 não está adstrito somente a essa subfunção.

Embora nesse período a economia tenha dado uma desestabilizada, inclusive com desaquecimento na área comercial, o que fez com que o governo reduzisse os gastos na subfunção Promoção Comercial em 524%, outros aumentos foram conferidos dentro da função comércio e serviços, bem como se verificou redução em algumas outras subfunções dentro dessa mesma área.

Verificou-se aumento em Comércio Exterior (9,7%); Turismo (376%); Administração Geral (18,1%); Outros Encargos Especiais (66,46%) e outras subfunções. A área de Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia que, em 2019 não apresentou gastos, em 2020 teve despesas de R\$ 8.838.

25As emendas parlamentares, no contexto da EC 105/19, significam a transferência de recursos federais aos demais entes sem uma finalidade definida, nos termos do art. 166-A, inciso I da CF/88. Em uma seção específica será abordado de forma mais detalhada o assunto sobre as emendas parlamentares.

O setor de Turismo foi um dos setores da economia mais afetados com a pandemia, razão pela qual se destinou bastante recursos para esse setor.

A função indústria, dentro da execução orçamentária em análise, apresentou leve aumento entre 2015 e 2018 e queda nos períodos de 2019 a 2022 em relação aos quatro anos anteriores.

Ao passo que os gastos sociais apresentaram redução entre 2019 e 2022 em relação aos períodos de 2015 a 2018, com exceção da assistência e saúde em 2020, em virtude da pandemia e também com exceção da previdência em 2022 em relação a 2021, devido a alegação de redução da fila para concessão dos benefícios previdenciários, outros gastos relacionados a outros grupos de despesas apresentaram crescimento entre 2019 e 2022.

A defesa nacional, por exemplo, teve aumento de 11,66% em 2019 em relação a 2018 e aumento de 15,7% em 2022 em relação a 2019.

Em 2020, mesmo em um ano pandêmico que trouxe sérias consequências sanitárias e sociais ao país, sobretudo para os mais pobres, a defesa nacional apresentou um aumento de gastos com itens não essenciais de gêneros alimentícios, dentre os quais, camarão, salmão, bacalhau e filé mignon, inclusive bebidas alcoólicas como, por exemplo, uísque 12 e 8 anos e conhaque.

O TCU, através do processo TC-009.456/2021-0, apensado aos processos TC-012743/2021-6 e TC-004.575/2022-9, realiza auditoria no sentido de averiguar o aumento desses gastos e a regularidade dessas contratações. (ACÓRDÃO nº 747/2022 – TCU)

(...) Ademais, a inclusão de itens de luxo, alguns com características muito específicas, sem a devida justificativa acerca da necessidade, seja do item em si, seja quanto à especificidade das características, e incompatíveis com a finalidade da contratação (...) contrariam os princípios constitucionais da economicidade e da moralidade administrativa e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.924/2019 e 2.155/2012, ambos do Plenário)

Com relação ao aumento expressivo nessa função entre 2018 e 2022, está sendo investigado também, pelo TCU, 57.640 transações realizadas pelas unidades do Exército, Aeronáutica e Marinha nos Estados Unidos, as quais representam cerca de R\$ 20 bilhões.

Serão realizadas vistorias *in loco*, pois “foi detectada a ausência de informações usualmente armazenados em um sistema de compras”. Ademais, as Forças Armadas negaram acesso ao TCU para acessar o sistema, sob a alegação de informações sigilosas, mesmo embora o TCU

tenha argumentado a competência para a devida fiscalização, tendo em vista que os dados solicitados eram públicos, por não envolver compras estratégicas de defesa.²⁶

Segurança pública aumentou seus gastos em 22,8% entre 2019 e 2022 em relação a 2015 a 2018.

A agricultura, por sua vez, teve um aumento de 49,5% em 2022 em relação a 2019. Todavia, no comparativo entre os períodos de 2019 a 2022 em relação aos períodos de 2015 a 2022, essa área teve uma redução de 3,7%.

Os maiores gastos do orçamento estão centrados nos encargos especiais, onde, como já mencionado, estão as despesas relacionadas à dívida pública, sendo estas as que consomem mais o orçamento da União.

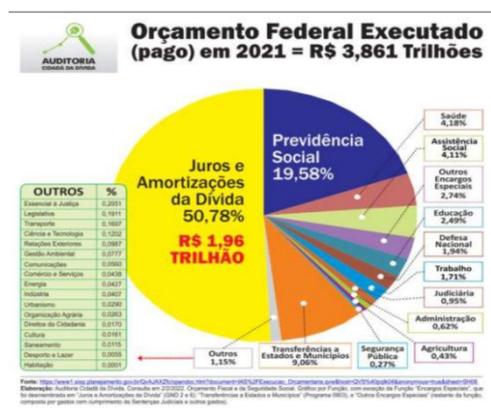
Nos períodos de 2019 a 2022 em comparação com os períodos de 2015 a 2018, os encargos especiais tiveram um aumento de 50,7%.

A Auditoria Cidadã da Dívida demonstra, através do gráfico abaixo, de como a distribuição do orçamento prioriza o pagamento da dívida pública em detrimento das demais despesas, em especial dos gastos sociais.

Fattorelli; Ávila (2022, p.01) explicam que os governos, ao priorizarem o pagamento da dívida, as demais despesas e “investimentos necessários ao nosso desenvolvimento socioeconômico são deixados de lado, sob o falacioso argumento de que não haveria recursos”.

Os autores explicam o porquê desse argumento ser falso. A crítica se estabelece na constatação de que recursos não faltam, pois só em 2021 havia cerca de R\$ 5 trilhões em caixa, bem como superávit primário no valor de R\$ 64 bilhões. Porém, os autores afirmam que todo esse dinheiro é reservado ao “rentismo”.

Figura 3– Distribuição das despesas públicas do Governo Federal, 2021 – Critério valores pagos.



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida

26BÉRGAMO. Mônica. TCUautorizaauditoresafazeremdevassaemcontratosmilitaressecretosnos EUA. Jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/03/tcu-autoriza-auditoria-a-fazerem-devassa-em-contratos-militares-secretos-nos-eua.shtml>. Acesso em 20 de mar. 2023.

Fattoreli; Ávila (2022, p.02-04) apontam os seguintes fatores para explicar o crescimento dos gastos com a dívida pública: 1) Juros elevados; Emissão excessiva de títulos da dívida pública federal; 3) Atuação de mecanismos de atuação do Sistema da dívida e 4) a falácia da “rolagem”.

No que se refere aos juros elevados, seu agravamento em 2021 se deu, conforme aponta autores, em virtude da disparada da Selic pelo Banco Central, sob a falsa justificativa de “controlar a inflação”.

Sobre a emissão excessiva de títulos da dívida pública, os valores das operações de créditos realizados em 2021, ao invés de serem empregados em investimentos para o desenvolvimento socioeconômico do país, foram destinados uma grande parte aos gastos com juros e mecanismos financeiros da própria dívida e também uma outra parte que ficaram parados no caixa do governo federal, aumentando o chamado “colchão de liquidez” que serve para dar garantias aos rentistas e deixar os bancos tranquilos de que o dinheiro para o pagamento dos próximos juros já se encontra armazenado em caixa (FATTORELI; ÁVILA, 2022, p.03).

De todas as emissões de títulos da dívida realizadas, em 2021, apenas 54 bilhões foram destinados para as áreas sociais, em contrapartida dos 1,670 trilhões para os juros da dívida e dos 307 bilhões do “colchão de liquidez” (FATTORELI; ÁVILA, 2022, p.03).

Os autores, a partir dessa análise, constataam, portanto, a falácia do argumento neoliberal, copiado por alguns outros economistas, no sentido de que a dívida pública estaria financiando áreas sociais como a Previdência Social por exemplo.

Quanto a atuação de mecanismos do próprio sistema da dívida, a emissão de novos títulos tem sido utilizada para o pagamento de juros e amortização de dívidas anteriores, além de alimentar outros mecanismos do Sistema da Dívida, como, por exemplo, os operados pelo Banco Central que, segundo os autores, possui uma política monetária suicida, pois tal política eleva exponencialmente a dívida em razão das taxas de juros historicamente elevadas, bem como à remuneração diária da sobra de caixa dos bancos, escandalosos contratos de swap, entre outros (FATTORELI; ÁVILA, 2022, p.04).

Grande parte dos juros é contabilizado como se fosse amortização, em que o governo nomeia essa operacionalização de refinanciamento da dívida ou, como também se chama, de “rolagem”.

A rolagem, dentro da dívida pública, segundo correntes liberais que defendem o equilíbrio das contas públicas através de corte de gastos sociais ou aumento de tributos²⁷, seria apenas a emissão de novos títulos para resgatar a dívida antiga, e que isso não significa custo financeiro para os cofres públicos.

Todavia, de acordo com Fattoreli e Ávila (2022), essa propagação se constitui em uma falácia, pois, para os autores, os dados comprovam que nova dívida está sendo contraída, o estoque está aumentando, e os novos títulos públicos emitidos são consumidos pelo Sistema da Dívida, inclusive para pagar gastos com juros (despesa corrente), e isso não pode ser chamado de “rolagem”.

Lindesay (2022), converge no mesmo sentido sobre a influência do refinanciamento da dívida/rolagem nos efeitos orçamentários e econômicos. Para o autor, a rolagem da dívida não significa apenas uma troca de uma dívida antiga por outra nova.

Na verdade, com base nos dados orçamentários de 2019, o autor demonstra que dos 468 bilhões de reais refinanciados, 88 bilhões de reais foram usados para pagamento de correção monetária e cambial da dívida pública mobiliária que, somado com o pagamento dos juros da dívida pública federal, no mesmo período, que foi de cerca de 346 bilhões de reais, totalizou-se 478 bilhões de reais aos cofres públicos em 2020.

Outros autores analisam os aspectos evolutivos da dívida pública e trazem elementos importantes de análises.

Pellegrini; Salto (2020, p. 293-294) afirmam que a evolução dívida pública está relacionada aos seguintes fatores: 1) PIB; 2) Taxa de juros e 3) Resultado primário.

Para os autores, em relação ao PIB, o tamanho da dívida deve ser relativizado pelo tamanho da economia. Quanto mais o PIB real cresce, o efeito redutor da dívida pode ser mais significativo.

Já as taxas de juros se mantêm historicamente elevadas por características estruturais da economia brasileira, sendo, portanto, o tamanho atual da dívida fruto da incidência cumulativa da taxa de juros ao longo do tempo. Todavia, essa variável não está sob controle, como o resultado primário, conforme aponta autores.

O resultado primário, por sua vez, relaciona-se com o controle da dívida pública quando verificados superávits. De acordo com os autores, “os superávits primários elevam o saldo da Conta Única, o que tende a retirar a liquidez da economia”.

²⁷FEIJÓ, Paulo Henrique. Falácias da Dívida Pública: O governo federal gasta 48% do que arrecada com o pagamento da dívida? Grupo Gestão Pública. Disponível em: <https://www.gestaopublica.com.br/falacias-da-divida-publica-o-governo-federal-gasta-48-do-que-arrecada-com-pagamento-da-divida-verdade-ou-mentira/>.

Todavia, quando o Banco Central repunha a liquidez desfazendo operações comprometidas ou o Tesouro emitia menos que os resgates na gestão da dívida mobiliária, a liquidez da economia não era afetada com a elevação do saldo da Conta Única pelos superávits primários.

De toda forma, os autores compreendem que o efeito, por este fator relacionado aos superávits primários, é a redução da dívida pública.

Dalto; Schlittler; Fanini (2019, p. 25), diferentemente do que afirmam Pellegrini e Salto sobre o controle da taxa de juros da dívida pública, que segundo estes autores, seria uma variável incontroleável, inferem que, na verdade, o Banco Central, por decisão administrativa, é quem define a taxa de juros.

Nesse sentido, Dalto; Schlittler; Fanini (2019, p. 25) expõem que “(...) as taxas de juros sobre a dívida pública serão determinadas pelos demandantes uma vez que o Banco Central é monopolista na oferta de reservas e, portanto, pode fixar a taxa que desejar sobre o que oferta”.

Os gastos com a dívida pública, por consumirem a maior parcela do orçamento público, influenciam como as finanças públicas devem se comportar.

Nesse sentido, questões relacionadas com os principais indicadores fiscais como, por exemplo, déficit público, resultado primário e a relação dívida/PIB, tomam cena, como pano de fundo, para a introdução de regras fiscais impostas por organismos internacionais como o FMI e Banco Mundial, que visam, em nome do equilíbrio fiscal, o corte de gastos sociais em detrimento da dívida pública, visando, desse modo, o atendimento da agenda política neoliberal que possui no mercado a personificação da concentração de renda e da acentuação das desigualdades sociais.

5.4 Gastos Sociais (2015-2022)

A grande maioria dos estudos sobre os gastos sociais encontrada nas pesquisas mostra uma preocupação mais pragmática e ortodoxa, baseada em aspectos convencionais de avaliação e análise.

Nesse sentido, verificou-se que os critérios de análises estavam centrados na eficiência e eficácia dos gastos, bem como no seu comportamento diante das políticas fiscais, sempre com a preocupação sobre a evolução desses gastos frente às restrições orçamentárias e a necessidade de manutenção de uma trajetória sustentável das contas públicas.²⁸

²⁸Maciel; Ceccato (2020, p. 153-154) defendem, em nome da sustentabilidade fiscal, a implementação de reformas que permitam o controle no crescimento da despesa pública.

Em outras palavras, essas análises orçamentárias consistem em como reduzir os déficits públicos sem, contudo, não deixar de honrar os compromissos firmados com a dívida pública. Afinal, os estudos mostram que, durante toda a história, principalmente em situações de crise, o Brasil precisou se endividar para dar conta de suas obrigações.²⁹

A proposta analítica dos gastos sociais, nesta seção, não parte dessa concepção tecnicista, muito embora se reconheça que os estudos da eficiência e eficácia dos gastos são muito importantes no auferimento da qualidade desses gastos.

Parte-se de uma avaliação política desses gastos, em que se questiona os argumentos e discursos utilizados na concepção e execução deles, através de critérios analíticos que envolvam como os *stakeholders*— aqui entendidos como governos, políticos, partidos políticos, organismos internacionais, banqueiros, sociedade civil, servidores públicos e mercado — se posicionam.

Assim, busca-se saber o porquê de os governos priorizarem outras áreas em detrimento das sociais, ou seja, o que fundamentam as decisões e escolhas políticas do não atendimento a contento das políticas sociais.

Rezende (1997) divide os gastos públicos em gasto mínimo, gasto social e gasto econômico, e os diferenciam a partir da classificação utilizada pela teoria dos bens públicos (Musgrave, 1973; Head, 1975; Savas, 1987; Muller, 1989).

Para o autor, o gasto econômico diz respeito a atuação do Estado na regulação de mercados ou, ainda, em casos de intervenção direta desempenhando atividades empresariais.

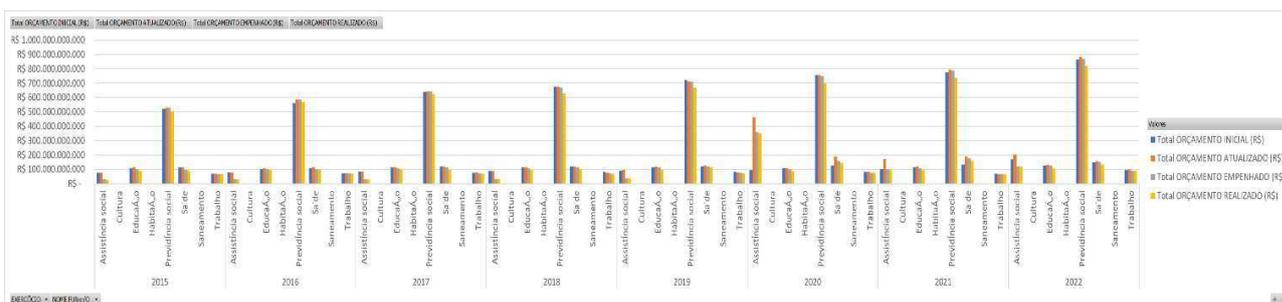
Já o gasto social se relaciona com a provisão de bens e serviços considerados quase-públicos, em que não há exclusividade do Estado em prover esses bens e serviços, podendo serem ofertados pelo mercado.

O conceito de tais gastos, pela teoria dos bens públicos, faz-se importante no confronto sobre a alocação de recursos diante das limitações orçamentárias, ou seja, diante das disputas alocativas, o que prepondera para o Estado em suas decisões.

De todas as funções constantes na execução das despesas públicas, apenas oito se classificam como gastos sociais. Esses gastos estão relacionados a atuação dos governos nas áreas de educação, saúde, assistência social, previdência, trabalho, habitação, saneamento e cultura, conforme mostra o gráfico 6 abaixo.

Gráfico 6 – Gastos sociais do Governo Federal, 2015-2022 (em valores correntes R\$)

²⁹Fattoreli (2007, p. 145-146) enfatiza que nas crises previsíveis e quase programadas o FMI oferece “planos de salvamento” às economias flageladas, impondo uma agenda de reformas e medidas econômicas que devem obrigatoriamente ser implementadas. Assim, um dos acordos e condições para o financiamento por este organismo é exatamente a redução de gastos.



Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração da autora

Observa-se, nesse gráfico, que os maiores gastos são da previdência social, seguidos por saúde, educação, assistência social e trabalho.

5.4.1 *Os gastos com Assistência Social e os impactos orçamentários dos programas de transferência de renda*

A assistência social, entre 2015 e 2019 se manteve praticamente no mesmo patamar, havendo um grande salto nessa área em 2020, tornando-a, nesse período o segundo maior gasto.

Entretanto, em 2021 houve uma significativa redução em relação a 2020 e em 2022 uma leve redução em relação ao ano anterior.

O fato que justifica o grande salto dos gastos na assistência social, em 2020, foi a Pandemia por Covid-19 que exigiu do governo uma atuação mais incisiva na proteção social, o que, dentre outras medidas, concedeu-se, através da Lei 13.982/20, auxílio emergencial de R\$ 600,00, inicialmente, por 3 meses a pessoas em vulnerabilidade.

Além do auxílio emergencial, o governo dispendeu recursos relativos à concessão de benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda.

De acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU³⁰, os valores despendidos com o auxílio emergencial foram de R\$ 295,3 bi e do benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda foi de R\$ 41,5 bi, totalizando R\$ 336,8 bi somente nessas ações.

Portanto, de acordo com o TCU, os gastos na assistência social, em 2020, correspondem a um aumento, em relação ao ano anterior, de 341%.

A assistência social antes da CF/88 era vista como uma prática meramente assistencialista e não como uma política social. Com a Constituição Cidadã, a assistência, juntamente com a saúde e previdência, passou a compor as ações da seguridade social (art. 194, CF/1988) e,

³⁰Relatório Fatos Fiscais – Brasil 2020.

diferentemente da previdência, que tem caráter contributivo, a assistência, assim como a saúde, não possui caráter contributivo. (ABRAHAM, 2021, p. 156)

Portanto, a CF/88 traz, em seu art. 203, que o direito social à assistência social se destina àqueles quem dela precisar independente de contribuições e, o art. 195 afirma que as ações da assistência social serão financiadas pelos recursos da seguridade social e de outras fontes de recursos.

Abraham (2021, p. 157) afirma que apesar da CF/88 prever a vinculação de receitas para a assistência social, essa vinculação seria facultativa, diferentemente da vinculação dos recursos para saúde e educação, que é obrigatória.

Interessante observar que, mesmo a vinculação de receitas para a assistência social ser facultativa, a assistência social não só constitui direito do cidadão, mas também um dever do Estado, assim como preceitua a LOAS, que é o principal normativo sobre a assistência social.

Ora, se é dever do Estado, os governos têm que suprir as necessidades das pessoas que demandam da assistência ações mais incisivas para a proteção social.

Abraham (2021, p. 158) afirma que “uma das principais políticas públicas na área de assistência social é o programa de transferência direta de renda ao cidadão por meio do Benefício de Prestação Continuada – BPC, previsto no art. 203, V, CF/88”.

Essa transferência consiste no pagamento de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

De forma objetiva, um dos critérios para o auferimento do BPC é a renda *per capita* que deve ser igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Ora, esse valor é bastante defasado e demasiadamente reduzido aos padrões atuais, permitindo, desse modo, latente miserabilidade social e violação ao mínimo existencial conforme pontua Abraham (2021, p. 158), inclusive havendo por parte do STF essa mesma análise, o que levou a Suprema Corte a considerar, através dos REs 567.985 e 580.963, a inconstitucionalidade progressiva do critério do $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo.

Lavinas (2007, p. 59) afirma que, o fato de o BPC estar atrelado ao $\frac{1}{4}$ do salário mínimo *per capita*, como condição do reconhecimento da pobreza do cidadão, pressiona pelo lado da demanda, já que, segundo a autora, a linha da pobreza, vinculada ao mínimo, “acaba por elevar o número de beneficiários potenciais toda vez que há valorização real do salário mínimo, o que não deveria ocorrer”.

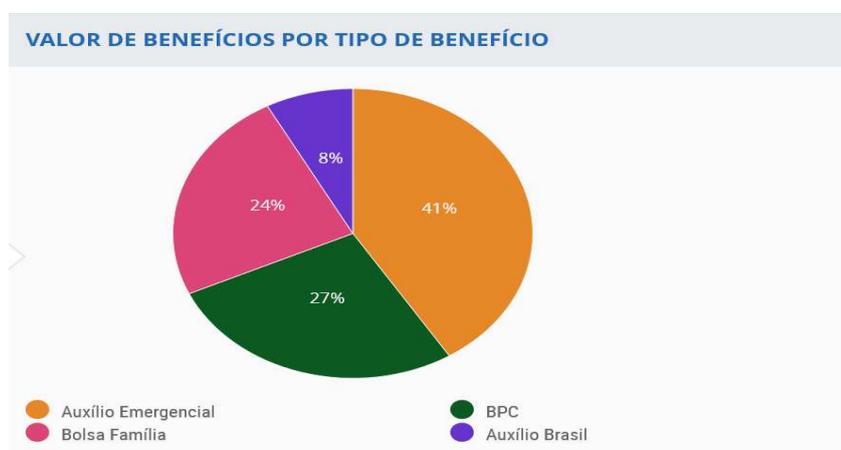
A autora explica que o “aumento real do salário mínimo reduz a incidência da pobreza, o que não se verifica quando os benefícios assistenciais estão vinculados a ele”.

Os valores despendidos a títulos de BPC foram mais de R\$ 55 bilhões em 2019, R\$ 58 bilhões em 2020, mais de R\$ 61 bilhões em 2021 e mais de R\$ 58 bilhões em 2022.³¹

A quantidade de beneficiários do BPC é de 4,7 milhões de pessoas entre idosos e pessoas com deficiência de baixa renda.³²

É importante notar a representatividade do BPC em relação a outros benefícios como, por exemplo, o Bolsa Família, Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil. Nesse sentido, observa-se a figura 4 abaixo:

Figura 4 - Valores dos benefícios (em %) entre 2015 e 2022.



Fonte: Portal da Transparência.

Apesar de o BPC ser um benefício instituído pela LOAS em 1993 e regulamentado pelo Decreto 6.214 de 2007 e se constituir um dos maiores programas de transferência direta de renda ao cidadão, verifica-se, no período analisado, no gráfico 9, que a maior parcela de benefícios pagos se refere ao auxílio emergencial que, por sua vez, surgiu apenas em 2020 como forma de amenizar os efeitos sociais da Pandemia por Covid-19.

Observa-se, ainda, que o BPC possui quase a mesma representatividade do Bolsa Família, que também é um outro grande programa de transferência de renda.

Os impactos fiscais dos benefícios de assistência social são mostrados na tabela abaixo, em que se verifica que seu percentual em relação ao PIB é considerado baixo, muito embora, em 2020, tenha havido um grande salto, mas como já mencionado, justifica-se esse aumento diante da situação atípica que o Brasil passou, em 2020, com a Pandemia.

31Dados extraídos do Painel Benefícios ao Cidadão disponível no Portal da Transparência. Acesso em 09 mar. 2023.

32Dados extraídos do Portal da Transparência.

Porém, para além dos impactos orçamentários que toda política e programa deva se preocupar, faz-se muito importante analisar, também, os impactos que essas políticas e programas, principalmente as de carácter social, como é a política da assistência, possam estar comprometidos com o combate à pobreza e à desigualdade.

Tabela 1 – Benefícios de assistência social do Governo Federal, 2015-2021 (Valores em % do PIB)

Benefícios de assistência social	1,20%	1,20%	1,30%	1,20%	1,30%	5,40%	1,80%
<i>Benefícios assistenciais - idade e invalidez</i>	0,70%	0,80%	0,80%	0,80%	0,80%	0,80%	0,70%
<i>Pensões especiais</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>Auxílios financeiros a pessoas físicas e famílias</i>	0,50%	0,50%	0,40%	0,40%	0,50%	4,60%	1,10%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

5.4.2 Gastos com Previdência e a polêmica do déficit previdenciário

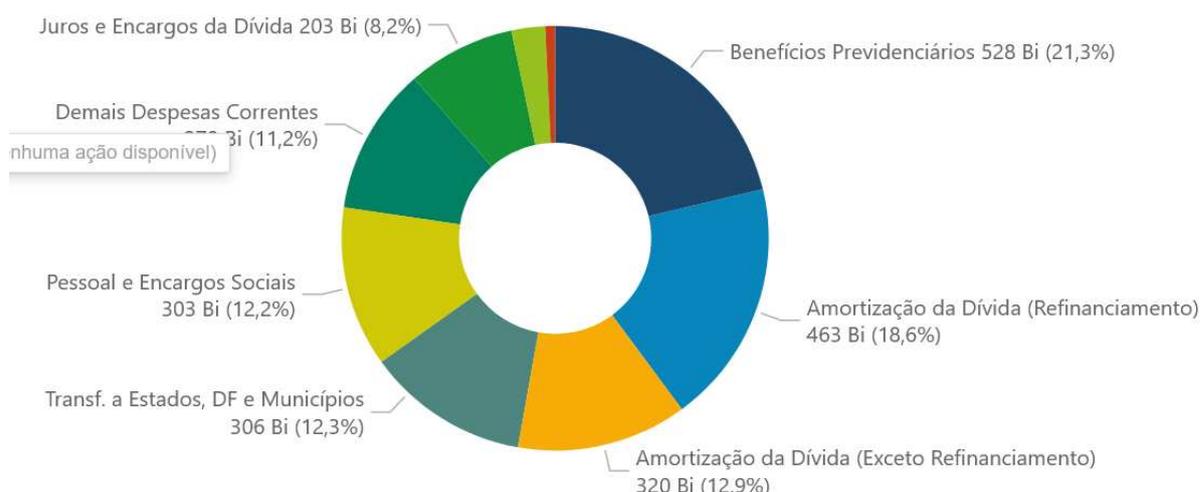
O gráfico 6 mostra que os maiores gastos sociais são o da previdência. De fato, a previdência acaba consumindo mais recursos desse grupo de despesas. Todavia, há o discurso que os gastos previdenciários não só são os maiores dentre os gastos sociais, como também seria a área com maior concentração de recursos dentre todas as despesas constantes do orçamento.³³

Essa análise somada às preocupações demográficas relacionadas com o envelhecimento da população em função do aumento da expectativa de vida e da baixa taxa de natalidade, que deixaria o RGPS numa situação insustentável no futuro é o que fundamenta a recorrência nas agendas governamentais, desde 1990, do tema da Reforma da Previdência. (GENTIL, 2007, p 29)

A figura abaixo sobre a execução orçamentária desmente aqueles que afirmam que a previdência se constitui no maior gasto do governo.

Figura 4 - Execução da despesa do Governo Federal por grupo, 2017 (despesas pagas)

³³Instituto Fiscal Independente. Relatório de Acompanhamento Fiscal 2017 que aponta a Previdência como responsável por 46% de todo o orçamento federal na última década. O gasto previdenciário, nesse recorte, contempla tanto as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto as do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos federais.



Fonte: Tesouro Transparente

De forma rápida e até desatenta, pressupõe-se de fato que o maior gasto apresentado no gráfico se relaciona com os benefícios previdenciários. Todavia, ao se somar as despesas relacionadas à dívida pública (amortização/refinanciamento; amortização, exceto refinanciamento; juros e encargos da dívida) tem-se que esse grupo de despesas chega a quase 40% do orçamento.

Ocorre que, conforme já foi discutido na seção sobre receitas públicas, os relatórios fiscais, numa tentativa de propagar informações e opiniões distorcidas, não consideram no cálculo de apuração desse suposto déficit previdenciário, todas as receitas que constitucionalmente e legalmente podem ser destinadas à previdência.

Consideram tão somente a soma dos valores das contribuições do INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho e subtrai os benefícios previdenciários do RGPS, sem, contudo, considerar todas as receitas que devem ser alocadas para a Previdência, em atendimento ao art. 195 da CF/88. (GENTIL, 2007, p. 30).

Ora, as receitas que compõem o orçamento da seguridade social não se resumem às contribuições dos empregadores relativos à folha de salários e empregados, mas também o produto das arrecadações da COFINS, CSLL e receitas de concurso de prognósticos, bem como outras fontes de receitas, nos termos do art. 27 da Lei 8.212/91, que trata sobre a seguridade social e seu plano de custeio.

Além disso, pelo fato da saúde e assistência social estarem inseridas na seguridade social, a própria Constituição Federal também prevê outras fontes de recursos para o custeio dessas áreas como, por exemplo, a aplicação mínima na saúde, por todos os entes, de recursos oriundos de seus impostos. (Art. 198, § 1º e §2º, incisos I, II, e III da CF/88)

Assim, por se saber que as contribuições sociais que compõem o orçamento da seguridade social não se constituem em impostos, conforme análise do art. 149 da CF/88, conclui-se perfeitamente que a saúde também pode ter seu financiamento com recursos provenientes do orçamento fiscal.

Outro ponto de análise é sobre o que dispõe o art. 76 da CF, com redação dada pela EC 126 de 2022, que desvincula do órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2024, 30% da arrecadação da União relativa às contribuições sociais.

O texto afirma que não haverá prejuízo para o RGPS, mas a verdade é que a desvinculação dessas contribuições acaba influenciando sim nas despesas da seguridade social.

O propósito dessa desvinculação se dá no contexto das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária dos anos seguintes. O assunto sobre as emendas será detalhado em uma seção específica.

Nesse sentido, a tabela abaixo demonstra que o sistema de seguridade social, o qual se inscreve a Previdência, não apresenta os déficits alarmantes ora propagados por aqueles que defenderam a Reforma.

Tabela 2 – Parte das Receitas da Seguridade Social do Governo Federal, 2015-2021 (R\$ milhões)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Contribuições sociais (1)	436.175	457.816	492.350	521.122	551.879	547.850	619.495
Contribuições a seguridade social (1.1)	320.447	335.032	353.167	373.300	395.657	387.405	450.809
Contribuições de empregados	60.313	63.479	66.760	70.323	74.541	72.981	83.825
Contribuições de empregadores	248.452	261.358	276.155	292.851	310.361	304.002	354.183
Contribuições de trabalhadores autônomos ou desempregados	9.136	7.452	7.352	7.071	7.517	7.253	9.161
Contribuições não classificadas	2.546	2.744	2.900	3.055	3.238	3.170	3.641
Outras contribuições sociais (1.2)	115.728	122.783	139.183	147.823	156.222	160.444	168.685
Contribuições de empregados	15.884	16.759	18.880	19.357	19.534	26.276	28.904
Contribuições de empregadores	26.043	27.680	30.971	31.654	31.595	36.403	39.157
<i>Contribuição patronal ao RPPS</i>	<i>17.227</i>	<i>17.796</i>	<i>19.397</i>	<i>19.382</i>	<i>18.969</i>	<i>21.717</i>	<i>22.286</i>
<i>Demais contribuições de empregadores</i>	<i>8.816</i>	<i>9.884</i>	<i>11.574</i>	<i>12.272</i>	<i>12.626</i>	<i>14.686</i>	<i>16.871</i>
Contribuições imputadas	73.801	78.344	89.332	96.812	105.093	97.765	100.625
Demais receitas (art. 195, CF/88) (2)	264.109	272.531	296.930	324.607	320.548	298.857	385.258
<i>Contribuição para o financiamento da seguridade social – CO-FINS</i>	<i>199.876</i>	<i>201.517</i>	<i>221.670</i>	<i>244.287</i>	<i>237.372</i>	<i>218.602</i>	<i>269.705</i>
<i>Contribuição sobre Concursos de Prognósticos e Sorteios</i>	<i>5.086</i>	<i>4.254</i>	<i>4.574</i>	<i>4.569</i>	<i>2.802</i>	<i>2.903</i>	<i>3.084</i>
<i>Contribuição social sobre o lucro líquido – CSLL</i>	<i>59.147</i>	<i>66.760</i>	<i>70.686</i>	<i>75.751</i>	<i>80.374</i>	<i>77.352</i>	<i>112.469</i>
TOTAL DAS RECEITAS (1+2)	700.284	730.347	789.280	845.729	872.427	846.707	1.004.753

Fonte – Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria da autora.

Tabela 3 – Parte das Despesas da Seguridade Social, 2015-2021 (R\$ milhões)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Benefícios previdenciários e assistenciais (1)	667.438	760.736	828.294	864.691	922.168	1.293.360	1.078.029
Benefícios de seguridade social (1.1)	492.311	570.863	621.877	648.421	689.982	741.541	769.247
Aposentadorias e pensões do RGPS	393.729	452.008	506.037	532.414	572.739	612.595	649.295
Seguro-desemprego	38.131	37.668	38.541	36.300	37.418	39.991	35.736
Abono salarial	9.181	18.347	16.566	17.237	17.595	19.580	10.158
Outros benefícios de seguridade social	51.271	62.841	60.734	62.470	62.230	69.375	74.058
Benefícios de assistência social (1.2)	71.501	78.248	82.911	86.274	93.271	408.691	161.861
Benefícios assistenciais - idade e invalidez	41.793	47.966	53.120	55.177	58.495	61.645	66.148
Pensões especiais	737	745	733	702	818	719	724
Auxílios financeiros a pessoas físicas e famílias	28.971	29.536	29.058	30.395	33.959	346.327	94.989
Benefícios sociais do empregador - RPPS (1.3)	103.626	111.624	123.506	129.996	138.915	143.128	146.921
Aposentadoria e pensões servidores públicos - pessoal civil	66.032	71.755	79.277	82.180	87.718	90.067	91.089
Aposentadoria e pensões servidores públicos - pessoal militar	36.863	38.634	42.851	46.439	49.885	51.627	54.312
Outros benefícios previdenciários servidores públicos	731	1.235	1.378	1.377	1.313	1.435	1.520
TOTAL DAS RECEITAS – DESPESAS	32.846	-30.389	-39.014	-18.962	-49.741	-446.653	-73.276

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Elabora própria da autora

Na tabela não foram incluídas as despesas com saúde, dada a ausência dessas informações na base de dados utilizada.

Observa-se, ainda, que os déficits em 2020 e 2021 foram bem maiores, mas se explica porque dentro das despesas estão inclusos os benefícios assistenciais como, por exemplo, o auxílio emergencial que, por sua vez, demandou, em 2020, os maiores gastos com assistência, sendo seu financiamento realizado também por outros recursos.

Em 2015, o orçamento da seguridade apresentou *superávit*, passando a apresentar *déficit* a partir do ano seguinte, o que acalorou ainda mais os debates sobre a Reforma da Previdência.

Porém, cumpre estabelecer que nessa tabela não constam todas as receitas previstas pela Constituição e pela lei 8.212/91 para seu orçamento, o que, mais uma vez, comprova, a maquiagem feita nos números de modo a fortalecer o discurso de que a previdência está quebrada e que, por isso, precisava ser reformada.

Outro ponto importante na análise e que traz repercussões políticas no contexto histórico atual do Brasil e que se cristaliza as reformas empreendidas, como a trabalhista, em 2017 e a previdenciária, em 2019, é o rompimento do governo da Presidenta Dilma, com seu impeachment em agosto de 2016.

Mesmo havendo *superávit* no orçamento da seguridade em 2015, conforme a tabela, a governante, sob acusação de pedaladas fiscais, foi destituída do Poder. Dizia-se que ela não estaria cumprindo com as metas fiscais.

Porém, conforme Dweck; Teixeira (2017, p. 38) apontam, a destituição da governante tinha um propósito claro de agenda política: a anti-desenvolvimentista que, segundo os autores, era “capitaneada pela fração bancário-financeira do capital, mas que contou inclusive com o apoio de setores do capital produtivo insatisfeitos”.

As forças políticas que tomaram o poder após o impeachment usaram da narrativa das supostas pedaladas fiscais para, na verdade, “recompor a função social da doutrina de “finanças públicas sadias”, pela qual, o nível de emprego deve depender exclusivamente do “estado de confiança” dos empresários”.

Segundo os autores, o discurso da “gastança” que fundamentou a destituição da governante em agosto de 2016, na verdade, contextualizou-se na reprovação às mudanças políticas, nos governos Lula e Dilma, resultantes do baixo desemprego, que aumentaram o poder de barganha dos trabalhadores.

Tanto autores liberais como da linha novo-desenvolvimentista defendem que seria necessário mudar as escolhas sociais para se empreender ajustes nos gastos públicos que permitissem elevar a taxa de poupança da economia e reduzir a dívida pública, como se os gastos correntes fossem os verdadeiros responsáveis pelo crescimento da dívida no período recente e esquecendo-se que a maior redução das dívidas bruta e líquida como porcentagem do PIB foram feitas nos governos de Lula e Dilma. Alguns são mais explícitos e propõem um novo pacto social em que os assalariados aceitem reduzir a participação dos salários na renda, para que o país pudesse acelerar sua taxa de crescimento. Uma nova roupagem para a velha teoria do bolo que deve primeiro crescer para depois ser dividido. As recentes medidas já aprovadas, como a EC do limite dos gastos públicos, bem como a proposta de reforma da previdência e a reforma trabalhista, ainda em discussão, sinalizam nesta direção e representam um risco de que a política fiscal, em particular a de gastos públicos, possa reverter os significativos efeitos no crescimento e na redução das desigualdades que tiveram nos últimos anos. (DWECK; TEIXEIRA, 2017, p. 39)

Diante dos supostos déficits previdenciários que fundamentaram a reforma da previdência e sendo esses gastos classificados, de acordo com Rezende (1997), que considera a teoria de bens públicos, não exclusivos do Estado, podendo esses bens e serviços, serem ofertados pelo mercado e, diante das análises das agendas políticas que marcam a condução das políticas fiscais, o que se pode inferir nesse contexto é que a insuficiência orçamentária nesses gastos possui como propósito bem específico: possibilitar a entrada dos mercados no fornecimento de previdência privada.

Não à toa, a própria CF/88, em seu art. 202, prevê o regime de previdência privada de forma complementar ao regime geral. Sendo assim, somente em 2021, os aportes em previdência privada cresceram 11,2%, superando R\$ 138 bilhões, conforme aponta a Federação Nacional de Previdência Privada e Vida – FenaPrevi.

Assim como a previdência, a saúde e a educação não possuem provimento exclusivos do Estado, havendo uma grande atuação do setor privado. Os dados sobre a atuação privada na saúde e educação serão dispostos nas próximas subseções.

5.4.3 Gastos com Educação: estagnação e atrofia orçamentária

Observa-se no gráfico 6 que as despesas realizadas da educação, em todos os períodos analisados, são menores que o inicialmente orçado.

Observa-se, ainda, que o comportamento dos gastos se manteve linear, sem muitas oscilações, apresentando gastos um pouco maiores apenas em 2022. Os menores gastos analisados nos períodos se referem ao ano de 2020, ano de Pandemia.

Essa linearidade, que denota falta de crescimento, se explica pela vigência da nova regra fiscal, a partir de 2017, que impõe um limite de gastos. Por essa regra, as despesas de cada ano são apenas reajustadas pela inflação do ano anterior

A partir do Novo Regime Fiscal, a área de educação acumulou perdas de R\$ 74,0 bilhões, que foram remanejados para outras áreas.³⁴

Ao apresentar execução das despesas menores que os valores inicialmente orçados, esse comportamento se explica pelo fato de se perceber constantes remanejamentos e cancelamentos das dotações orçamentárias.

Essas alterações no orçamento, durante sua execução, dentre outras razões, explicam-se pelas constantes reduções de suas despesas discricionárias, sendo observado entre 2016 e 2021 queda de 43,6% das despesas discricionárias da educação.³⁵

Para entender como funciona essas alterações durante a execução orçamentária, necessário se faz, primeiramente, entender como se dá todo o processo orçamentário, desde a sua proposta de lei à sua própria atividade.

O orçamento surge, inicialmente, em seu sentido formal, como uma peça que pode virar lei autorizando o Poder Executivo a gastar determinados valores. O Poder Executivo envia a proposta orçamentária para o Poder Legislativo que delibera sobre o tema e os valores orçados.

Ao retornar para o Executivo, tem-se que o orçamento aprovado seria uma mera expectativa de sua execução, dada a sua natureza predominantemente autorizativa, salvo as exceções do orçamento impositivo e das despesas obrigatórias e transferências constitucionais e legais.

34Nota Técnica nº 17/2022 – Câmara dos Deputados/ Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira.

35Nota Técnica nº 17/2022 – Câmara dos Deputados/ Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira.

Outro ponto de análise para entender esse processo que repercute muitas vezes na inexecução orçamentária, é que orçamento é diferente de financeiro. Essa diferença implica dizer que, muitas vezes, por mais que se tenha determinado valor no orçamento para determinada política ou programa, mas se não tiver recursos financeiros suficientes que supram essa dotação, infelizmente a despesa não poderá ser executada.

Mas a inexecução do orçamento da educação em relação ao orçamento inicialmente autorizado não se resume apenas aos contingenciamentos das despesas discricionárias. Há também inexecução das despesas obrigatórias.

Essa inexecução é possível dada a ainda natureza autorizativa do orçamento público, mesmo embora havendo, a partir de 2015, aspectos inerentes à impositividade do orçamento.

Nesse sentido, a execução das despesas, tanto obrigatórias, quanto discricionárias, obedece à programação financeira e ao cronograma de execução mensal de desembolso, estabelecido pelo art. 8º da LRF.

O art. 9º, dessa mesma lei, afirma que, ao se verificar em cada bimestre o não cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, haverá limitação de empenho e movimentação financeira.

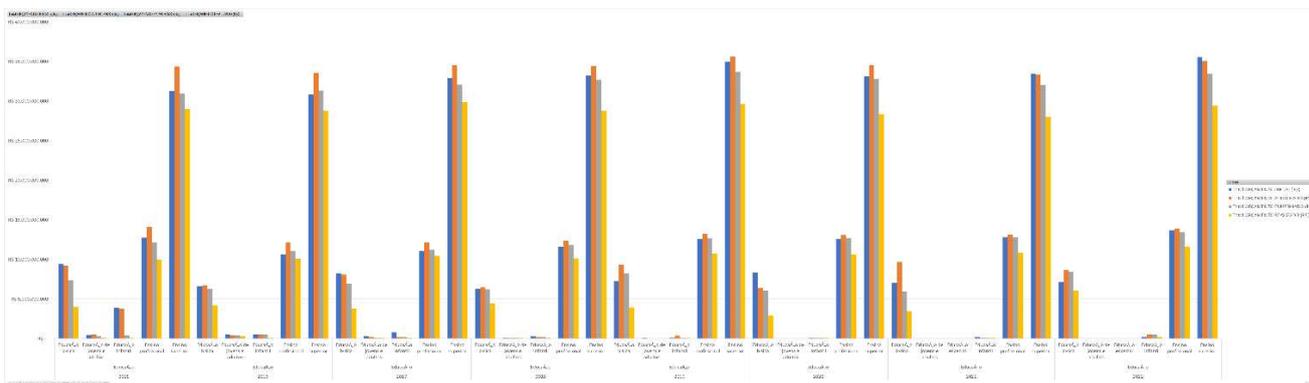
Todavia, esse contingenciamento não deve respingar nas despesas consideradas obrigatórias, conforme ressalva do §2º do dispositivo supramencionado.

Ocorre que, algumas despesas de caráter obrigatório se sujeitam ao controle de fluxo do Poder Executivo. Essas despesas se referem a despesas bem específicas. Para se ter uma ideia, só em dezembro de 2022, o Ministério da Economia, através da Portaria nº 10.395, possibilitou o remanejamento de despesas obrigatórias com controle de fluxo para despesas discricionárias dentro dos ministérios.

Dentro da Educação esse remanejamento se deu numa redução na ordem de R\$ 9.862.700 para R\$ 300.000 (R\$ mil), conforme análise do Decreto nº 10.961/22 e Portaria nº 10.395/22.

Outro ponto muito importante de análise dos gastos da educação é como esses gastos estão distribuídos entre suas atividades finalísticas, ou seja, qual a representatividade de seu orçamento nos diferentes níveis educacionais.

O gráfico abaixo mostra a distribuição desses gastos, em que se verifica uma concentração maior de gastos no nível superior, seguido do ensino profissional e educação básica.



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria da autora.

Apesar da educação de nível superior apresentar os maiores gastos, esse nível vem apresentando sucessivos cortes, de modo a comprometer os investimentos e até mesmo a manutenção das atividades acadêmicas. É o que se observa na figura abaixo:

Figura 5 – Gastos com ensino superior do Governo Federal, 2015-2022 (R\$ bi)



Fonte: Siafi. Despesas corrigidas pelo IPCA. Base 2022.

Fonte: Siafi. Despesas corrigidas pelo IPCA. Base 2022.

Todavia, os cortes na educação também atingem os demais níveis, principalmente na educação básica, mesmo embora o FUNDEB tenha sido excluído do teto dos gastos públicos.

Para se ter uma ideia, somente em dezembro de 2020, através da Lei 14.077/20, a educação básica sofreu redução em seu orçamento na ordem de R\$ 1,1 bilhão.

A análise orçamentária dos gastos da educação, para além de um desânimo quanto às políticas públicas sociais no âmbito educacional, traz uma angústia que se reverbera numa desesperança total no país.

A CF/88 prevê em seu art. 214, VI, o plano nacional de educação que, dentre outras ações e medidas, estabelecerá metas de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Nesse sentido, o plano nacional de educação, em seu art. 5º, § 4º afirma que o investimento público em educação engloba todos os recursos previstos no art. 212 da CF/88 e art. 60 do ADCT, bem como aqueles previstos no art. 213 da CF/88.

Assim, todos os esforços para o cumprimento das metas de investimento nas políticas educacionais não devem ser medidos. Quando os governos, ao precisarem reduzir gastos, assim o fazem retirando recursos da educação, enfatiza mais uma vez o desrespeito com o futuro do país.

Diante dos percalços do financiamento da educação brasileira, vários debates se inscrevem em torno da discussão sobre os vários modelos de financiamento da educação de outros países.

Canziani et.al (2018, p. 81) afirmam que nos Estados Unidos praticamente todas as universidades são pagas, sendo as públicas cobradas anuidades menores.

Já a Alemanha, segundo os autores, há a priorização de um sistema educacional público e predominantemente gratuito, desde o ensino primário até o superior.

A Austrália também é outro país que o ensino superior é predominantemente público.

Canziani et. al (2018, p. 94) comparam o modelo de educação superior chileno ao modelo educacional brasileiro. Segundo os autores, a forma de ingresso nas universidades se assemelha nesses dois países, que se dá através de uma avaliação nacional, como o Sisu aqui do Brasil.

Todavia, os autores mencionam que o financiamento da educação chilena se diferencia bastante do financiamento da educação brasileira, em que se verifica, diante do contexto ditatorial de Pinochet, nos últimos 45 anos, uma era de privatizações que impõem o pagamento de taxas, independentemente de a instituição ser pública ou privada.

De forma a acalorar ainda mais os debates sobre o financiamento da educação e, de forma mais específica, o financiamento do ensino superior, há ainda a discussão da possibilidade das universidades federais, que são públicas e gratuitas, passarem a cobrar mensalidades de seus estudantes.

Essa é a proposta indicada pelo Banco Mundial (2017) que, diante de suas análises, traz o discurso de fortalecimento do setor privado em detrimento do setor público. Esse discurso pode ser perfeitamente compreendido quando o Banco Mundial (2017, p. 123) afirma “além do mais, alunos nas universidades públicas brasileiras em média custam de duas a três vezes mais do que alunos matriculados em universidades privadas”.

Essa afirmação se contextualiza quando em seu estudo há a indicação da necessidade de introduzir o pagamento de mensalidades em universidades públicas para as famílias mais ricas

e de direcionar melhor o acesso ao financiamento estudantil para o ensino superior (programa FIES).

Uma opção para aumentar os recursos das universidades federais sem sobrecarregar o orçamento seria a introdução de tarifas escolares. Isso é justificável, pois o ensino superior oferece altos retornos individuais aos estudantes e, com base em dados atuais, o acesso privilegia fortemente estudantes de famílias mais ricas. Paralelamente, é necessário facilitar o acesso a mecanismos de financiamento para estudantes que não possam pagar as mensalidades. Felizmente, o Brasil já possui o programa FIES, que oferece empréstimos estudantis para viabilizar o acesso a universidades privadas. O mesmo sistema deveria ser expandido para financiar o acesso a universidades federais. A ampliação do FIES para incluir universidades federais poderia ser combinada ao fornecimento de bolsas de estudos gratuitas para os estudantes dos 40% mais pobres da população, por meio do programa PROUNI. Juntas, essas medidas melhorariam a equidade do sistema e gerariam uma economia para o orçamento federal de aproximadamente 0,5% do PIB. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 138)

Ora, a agenda política, portanto, é bem óbvia, baseia-se no neoliberalismo que quer de todo modo favorecer o mercado em detrimento do setor público. Inclusive, atualmente o sistema de educação brasileira não é provido exclusivamente pelo Estado. Há uma grande representatividade do setor privado no fornecimento de educação, em todos seus níveis.

E mais, para além do favorecimento do setor privado, por meio do pagamento das mensalidades pelas pessoas ricas, o próprio Estado também injeta bastante recursos nas instituições privadas, seja através do PROUNI ou FIES.

O PROUNI é custeado via gastos tributários do governo. De acordo com a RFB, somente em 2022, o governo deixou de arrecadar R\$ 2.208.676.808 concedendo benefícios fiscais às Instituições de Ensino Superior privadas.

Além disso, de acordo com o FNDE, entre 2010 e 2019 foram desembolsados recursos da ordem de R\$ 97 bilhões com FIES, dos quais 43,90% foram destinados à região Sudeste.

Portanto, a pergunta que sempre esteve calada agora se faz: a quem o Estado pretende atender?

5.4.4 Gastos com Saúde

Os gastos com saúde são maiores que os da educação, conforme se pode depreender dos gráficos apresentados. O financiamento da saúde é realizado pelo orçamento da seguridade social, mas também pode haver outras fontes de recursos, (arts. 195 e 198, §1º da CF/88).

A evolução orçamentária nos períodos analisados mostra uma certa constância, principalmente depois do Novo Regime Fiscal que estagnou os gastos nessa área. Todavia, em 2020, os gastos com saúde apresentam um aumento substancial, devido à Pandemia por Covid-19.

As despesas específicas da saúde no combate à Pandemia em 2020 foram na ordem de R\$ 39,5 bilhões, conforme dados do Tesouro Transparente. A figura abaixo mostra a fonte de recursos utilizadas no combate à Pandemia em 2020.

Figura 5 - Fonte de recursos utilizada pelo Governo Federal em despesas com saúde no combate à Pandemia por Covid-19 (R\$ bi)

Fonte de Recursos	Despesas Pagas
00 - Recursos Primarios de Livre Aplicacao	3.639.947.587
21 - Aplicacoes Definidas Na Adpf N° 568	1.143.941.546
44 - Titulos de Responsabilid.Do Tesouro Nacional	14.598.570.376
51 - Recursos Livres da Seguridade Social	5.921.486.985
53 - Rec.Dest. às Atividades-Fins Seguridade Social	12.262.391.362
74 - Tx/Mul.P/Poder de Polícia e Mul.Prov.Proc.Jud	12.540
86 - Rec.Vinc.Aplic.Políticas Publicas Especificas	7.162.486
88 - Recursos Financeiros de Livre Aplicacao	1.915.333.448
Total	39.488.846.330

Fonte: Tesouro Transparente

Observa-se que a fonte de recursos no combate à pandemia foi diversa, incluindo recursos livres da seguridade social e recursos de verba recuperada da Petrobrás na Operação Lava Jato (ADPF nº 568).

Além dessas fontes, a que representou um maior fluxo foi a proveniente dos títulos do Tesouro Nacional que se constitui em uma receita de capital do tipo operações de crédito.

Os gastos com saúde devem atender ao preceito constitucional de aplicação obrigatória mínima de recursos pelos entes. Isso não significa dizer, todavia, que as despesas com saúde devem se restringir aos percentuais mínimos aplicados.

Atualmente a União deve repassar para a saúde, no mínimo, 15% de sua receita corrente líquida em cada exercício financeiro. Essa regra foi dada pela EC nº 86/2015 que, previu essa aplicação de modo progressivo, em que esse percentual somente seria atingido em 2020.

Todavia, a EC nº 95/2016, que trata do NRF, revogou o art. 2º da EC nº 86/2015, alterando os efeitos da aplicação mínima em saúde, de que trata a CF/88, já para 2017.

A partir de 2017, portanto, com as novas regras fiscais, os gastos com saúde seriam apenas corrigidos pelo IPCA até 2036.

No intuito de se verificar a distribuição dos gastos de saúde em subfunções, o gráfico abaixo apresenta esse fluxo em suas subáreas finalísticas entre 2015 e 2022.

Gráfico 8– Função Saúde/Subjunções (subáreas finalísticas) do Governo Federal, 2015-2022 (Critério valores pagos)



Fonte: SIOP. Elaboração própria da autora.

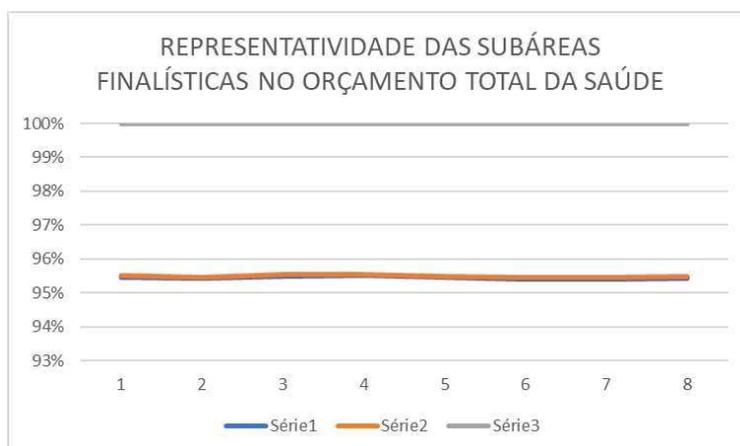
Observa-se que o maior fluxo de gastos está na Assistência Hospitalar e Ambulatorial seguido da Atenção Básica.

A assistência hospitalar diz respeito às políticas e ações voltadas para a média e alta complexidades, em que estão inseridas, por exemplo, a realização de cirurgias e disponibilização de UTIs. Já a assistência ambulatorial se refere a prestação de serviços especializados de saúde em ambulatórios, envolvendo atendimento direcionado para as várias especialidades médicas (MINISTÉRIO DA SAÚDE).

A atenção básica, por sua vez, insere-se no contexto de promoção, prevenção, proteção, diagnóstico, tratamento, reabilitação, redução de danos, cuidados paliativos e vigilância em saúde, realizada com equipe multiprofissional direcionada à população de determinado território (MINISTÉRIO DA SAÚDE).

Os gastos em todas as subáreas finalísticas apresentadas no gráfico representam em média 95% de todos os gastos da saúde, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 9 – Representatividade das subáreas finalísticas em relação ao orçamento total da saúde do Governo Federal (Critério Valores pagos em %)



Fonte: SIOP. Elaboração própria da autora.

Infere-se, portanto, que em geral os gastos com saúde não sofrem grandes alterações, permanecendo de forma linear, principalmente após 2017 com o NRF.

Apesar dessas subfunções consumirem cerca de 95% dos recursos da saúde, seus gastos ainda se mostram insuficientes diante das demandas da população em relação a esses serviços de saúde.

O país apresenta 1.102.146 procedimentos hospitalares em déficit e com potencial de demanda tendo como referência a média de procedimentos de 2014 a 2019.³⁶

Esse déficit, para além de demandar maiores gastos e ações mais incisivas para reduzir as filas de espera nos hospitais, há ainda a preocupação nos sérios prejuízos à saúde da população que, diante de graves problemas de saúde, por não haver o atendimento quando mais precisou, pode acabar morrendo nas filas dos hospitais.

Nesse sentido, em 08 de março de 2023 foi publicada a Portaria nº 237/2023 que, dentre outras ações importantes na saúde, traz o rol de procedimentos cirúrgicos para o Programa Nacional de Redução das Filas de Cirurgias Eletivas, Exames Complementares e Consultas Especializadas.

Apesar desses esforços para amenizar as dificuldades de acesso ao SUS pela população, a questão orçamentária ainda é aquela que traz mais restrições. Todavia, essas restrições não se consubstanciam, necessariamente, no dilema da escassez de recursos públicos.

³⁶Nota Técnica 23 - Boletim Informativo Especial do PROADESS - Projeto de Avaliação de Desempenho do Sistema de Saúde/ ICICT FIOCRUZ.

Sabe-se que a escassez de recursos é uma constatação econômica, mas que a alocação de recursos em determinadas áreas em detrimento de outras é um fator relevante da natureza política do orçamento, tendo em vista que o orçamento é sempre alvo de disputas.

Essa disputa pelo orçamento, por sua vez, inscreve-se no contexto da crise do capitalismo mundial em curso desde os anos de 1970, marcada pela queda tendencial das taxas de lucro, que o levou a disputar cada vez mais os recursos do fundo público (CISLAGHI; TEIXEIRA; SOUZA, 2011, p. 8).

É nesse contexto de disputas entre o capital e o orçamento público que cresce cada vez mais a atuação do setor privado nessa área, e se expande de tal modo que se verifica a grande tendência de privatização da saúde.

Não obstante, somente em agosto de 2022, o número de beneficiários de planos médico-hospitalares totalizou 49.9 milhões, um crescimento de aproximadamente 1,58 milhão de beneficiários nos planos médico-hospitalares, em comparação a agosto de 2021, o equivalente a 3,27% de aumento.

Já nos planos exclusivamente odontológicos, o número de beneficiários chegou a 30,4 milhões, com um acréscimo de 2,3 milhões de beneficiários em relação a agosto de 2021 – o que representa 8,33% de crescimento no período (FEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR).

Portanto, por mais que se tenha em mente as restrições orçamentárias diante das políticas públicas, observa-se que o discurso do não provimento, a contento, das políticas sociais, como a saúde, por exemplo, dar-se diante de facetas que querem promover o mercado a todo custo, inclusive e, principalmente, com dinheiro público.

Todavia, sendo o Estado brasileiro um Estado Democrático de Direito e que, por isso, deve efetivar os direitos fundamentais sociais, não deveria haver em sua agenda políticas neoliberais que subfinancia as políticas sociais e exclui o Povo da Constituição.

Desse modo, Abraham (2021, p. 142) vai chamar esses gastos sociais de gastos fundamentais. Para o autor, o tratamento dos gastos sociais como gastos fundamentais se relaciona com os direitos fundamentais sociais elencados na Constituição Federal e que, por se tratarem de direitos fundamentais, estes gastos devem ser realizados nas proporções e medidas necessárias à efetivação dos direitos.

5.5 Transferências de recursos da União para os entes subnacionais

Esta seção aborda, dentro da execução orçamentária, como se dão as distribuições das transferências de recursos da União para os entes subnacionais e a sua importância na execução das políticas públicas.

Sabe-se que a União realiza políticas públicas, mas que, em virtude da estrutura federativa do Brasil, necessário se faz de uma descentralização de poder e de uma desconcentração de recursos da União para os Estados, DF e Municípios.

Nesse sentido, é que se fundamenta as transferências de recursos da União para os demais entes, bem como o modelo de repartição de receitas, tendo em vista a necessidade dos entes subnacionais em financiar as políticas públicas as quais executam.

5.5.1 *Transferências de recursos para Estados e DF, 2015-2022*

O art. 157, incisos I da CF/88 afirma que pertencem aos Estados e DF o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.

O art. 159, inciso I, alínea a, da CF/88, por sua vez, afirma que a União entregará 21,5% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados ao Fundo de Participação dos Estados e do DF.

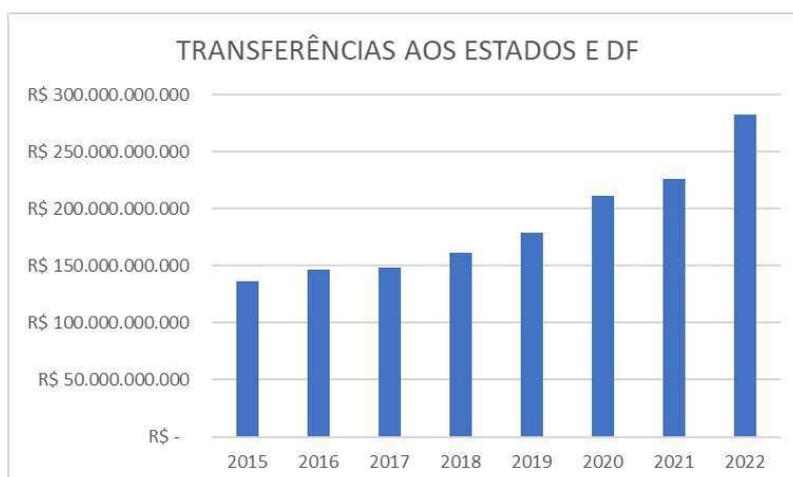
A união entregará ainda aos Estados e DF, conforme inciso II do dispositivo citado, 10% do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

A CF/88 ainda prevê outros recursos que devem ser destinados aos Estados e DF como, por exemplo, CIDE e outros relacionados aos repasses do Fundeb.

Essas transferências são as chamadas constitucionais e que, por isso, são de caráter obrigatório. Todavia, há outras transferências da União para os Estados e DF que são voluntárias, decorrentes muitas vezes de convênios.

O gráfico abaixo traz a execução das transferências da União para os Estados e DF entre 2015 e 2022.

Gráfico 10– Transferências da União aos Estados e DF (em R\$ bi)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Elaboração própria da autora.

Observa-se na evolução que os valores das transferências entre 2015 e 2018 tiveram poucas oscilações, ficando na média de R\$ 148.166.080.446. Já nos demais períodos se verificou um salto que representa 51,7% da média dos períodos anteriores.

O Novo Regime Fiscal, adotado pela EC 95/2016 que estabelece o teto de gastos, exclui do limite de gastos as transferências constitucionais da União para os demais entes. Isso explica o porquê de os valores dessas transferências estarem sempre crescentes.

De todas as transferências aos Estados e DF, os recursos do FPE são os que possuem uma maior representatividade, totalizando entre 2015 e 2022 R\$ 647.292.364.156.

Dados do Portal da Transparência mostram que os Estados que mais recebem recursos da União são os estados de São Paulo e Bahia, respectivamente.

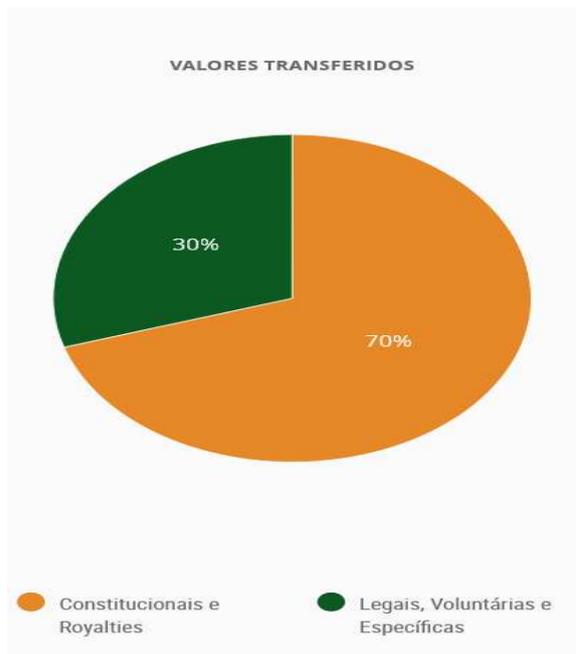
Os Estados que receberam menos recursos foram Mato Grosso do Sul e Santa Catarina, respectivamente. Os valores são transferidos com base nos coeficientes individuais de participação estabelecidos conforme Decisões Normativas do TCU.

No caso do FPE, esses coeficientes são calculados a partir das seguintes variáveis dos estados: tamanho da população e renda domiciliar per capita.

De todos os valores transferidos, 70% se referem às transferências constitucionais e o restante às transferências legais, voluntárias e específicas, conforme mostra o gráfico abaixo relativos aos dados de 2022 extraídos do portal da transparência.

Dentre as transferências voluntárias se destacam as transferências especiais que são, conforme o art. 166-A, inciso I, da CF/88, referentes às emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária.

Figura 6 – Transferências da União (2022)



Fonte: Portal da Transparência

A Portaria Interministerial nº 252, de 19/06/2020 regulamentou a execução da transferência especial que, por sua vez, inseriu-se no texto constitucional a partir da EC 105/2019.

Extraí-se da natureza e conteúdo desses repasses a sua discricionariedade, bem como finalidade imprecisa. Ou seja, não há necessidade de se firmar convênio com o ente beneficiado, tampouco será identificado o objeto do gasto, bastando apenas a identificação do ente beneficiário. (ALMEIDA, 2022, p. 06-07)

Essa forma de repasse fere os princípios da transparência e moralidades públicas, uma vez que não se sabe exatamente para onde e em que estão sendo realizados os gastos públicos.

A própria lei 4.320/64 traz em seus arts. 5º e 15, como princípios orçamentários, a vedação de dotações globais destinadas a atender despesas de forma indiferentemente e, ainda, a vedação de despesa sem discriminação, no mínimo, por elementos.

A LRF também veda a consignação de crédito orçamentário com finalidade imprecisa, exigindo, desse modo, que a despesa seja especificada.

Além do mais, as transferências voluntárias do tipo especiais, por estarem nas mãos dos parlamentares, revelam-se um forte atributo de natureza política, em que repercute não somente na destinação da alocação dos recursos pelos autores de tais emendas, mas também pode servir como uma moeda de troca e jogatinas de interesses políticos diversos que, muitas vezes, prejudicam a população.

Em análise às transferências aos Estados e ao DF, verificou-se que em 2022 foi o ano que houve maiores transferências. Apesar da maioria dessas transferências serem constitucionais, há também as voluntárias, das quais se incluem as especiais.

E mesmo que as transferências especiais não identifiquem em qual objeto estão sendo realizadas as despesas, deveria indicar, pelo menos, a localidade de sua aplicação. Todavia, conforme dados do portal da transparência, somente em 2022, R\$ 11.301.256.985,65 foram destinados a uma localidade não informada.

Não à toa, 2022 foi ano eleitoral. Portanto, há possibilidade desses recursos e outros terem sido utilizados como uma forma eleitoreira e de captação de apoio político.

É nesse contexto de influência das emendas parlamentares que, a partir de 2020, nas finanças públicas brasileira apareceu um novo fenômeno apelidado de orçamento secreto.³⁷

5.5.2 Transferências da União para os Municípios

O Brasil possui mais de 5500 municípios. Esses municípios, que passaram a ter uma maior autonomia política-administrativa e financeira após a CF/88, apesar de terem competência própria para instituir e cobrar seus tributos, diante das grandes demandas na provisão dos serviços públicos, principalmente por conta da descentralização da execução dos gastos públicos, viram-se com a necessidade de recebimento de maiores repasses da União.

Para além dos repasses constitucionais, conferidos também nas transferências para os Estados e DF, os municípios também recebem transferências voluntárias.

O principal recurso financeiro que a União transfere aos municípios é o Fundo de Participação dos Municípios. Não obstante, existem outros que também compõem essas transferências.

O FPM não surgiu com a CF/88. Foi garantido na CF/1946, mas somente criado com a EC/18 de 1965. Contudo, é com a atual Constituição que esse fundo foi ampliado e as bases tributárias que o compõem também teve aumento em seus percentuais.

A composição desse fundo, atualmente, é de 22,5% do produto da arrecadação do Imposto de Renda e Proventos e do Imposto sobre Produtos Industrializados, além de 1% entregue no primeiro decênio de dezembro; 1% no primeiro decênio de julho de cada ano e mais 1% no primeiro decênio de setembro de cada ano.³⁸

³⁷Trata-se, em linhas gerais, das emendas do relator que, libera os valores do orçamento a deputados e senadores sem, contudo, identificar o nome desses parlamentares beneficiados. Daí o nome ser secreto. O tema do orçamento secreto será mais bem detalhado e discutido em uma seção própria.

³⁸CF/88: Art. 159, inciso I, alíneas b,d,e,f.

O gráfico abaixo mostra a evolução das transferências da União para os municípios.

Gráfico 10– Transferências da União para os municípios, 2015-2022 (em valores correntes R\$)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Elaboração própria da autora.

Observa-se no gráfico que, da mesma forma que a distribuição das transferências aos Estados, nas dos municípios também se verifica poucas oscilações entre 2015 e 2018, havendo entre 2019 e 2022 um salto que representa 56,6% em relação aos quatro anos anteriores.

Em análise ao período 2017, primeiro ano do governo Temer, após a destituição da Presidenta Dilma em 2016, verifica-se que praticamente não houve aumento nos repasses para os municípios.

Apesar do grande volume de transferências conferidos aos municípios e desses entes ainda contarem com sua arrecadação tributária própria, verifica-se que a grande maioria dos municípios brasileiros possui grandes dificuldades no provimento dos serviços públicos.

De acordo com Souza; Grin (2021), o FPM representa o maior programa de transferências para os municípios e responde por quase 80% de todos os tipos de transferências e 32% das receitas municipais totais. Os fundos do FPM são partilhados de acordo com um mecanismo que depende das estimativas da população local e da renda per capita.

Estes autores afirmam que 10% do FPM vai para as capitais, 86,4 % para os pequenos municípios e 3,6 % para os municípios com mais de 156.216 habitantes.

Conclui, estes autores, que o sistema de partilha do FPM beneficia os municípios menos populosos.

De toda forma, no que concerne à distribuição de recursos da União para os municípios, a realidade brasileira, diante do federalismo fiscal, impõe essas medidas. Todavia, o caráter da

execução das despesas, no que se refere às transferências, tanto as obrigatórias e, principalmente as discricionárias é que possuem alguns pontos de questionamentos.

Quanto às transferências obrigatórias, Abrucio; Couto (1996, p.43) explicam que os critérios de transferências do FPM propiciam um mecanismo de transferência inefetivo.

Em relação às transferências discricionárias, os questionamentos se centram nas emendas do relator que não trazem especificidade e não demonstram transparência em sua execução, podendo, muitas vezes, serem utilizadas de modo diverso da finalidade pública que se exige dos recursos públicos.

5.6 Despesas obrigatórias e discricionárias, contingenciamento de despesas e análise das emendas parlamentares

O orçamento público brasileiro é composto, dentro das despesas primárias, pelas despesas obrigatórias e discricionárias. As despesas obrigatórias são aquelas decorrentes da própria Constituição e leis, sendo, portanto, inflexíveis e sem qualquer margem para ajustes.

Todavia, dentro das despesas obrigatórias, há as despesas obrigatórias com controle de fluxo. Estas trazem margem de ajustes, através dos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF).

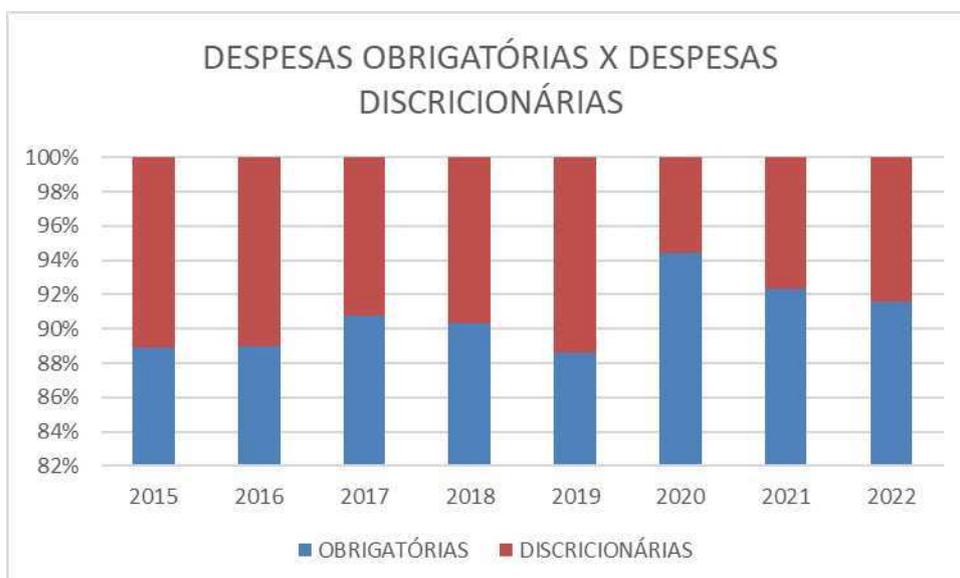
Estes decretos podem limitar tais despesas quando verificado, ao final de cada bimestre, frustração da receita em relação às metas de resultado primário ou nominal, estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, nos termos do art. 9º da LRF.

As despesas discricionárias, por sua vez, referem-se às despesas que, por trazerem flexibilidade na alocação de recursos, as demandas são atendidas conforme o gestor público que estabelece o seu fluxo de execução, podendo serem contingenciadas.

O gráfico abaixo mostra o comportamento das despesas obrigatórias e discricionárias entre 2015 e 2022. A análise desse comportamento faz inferências acerca da “rigidez” do orçamento público, bem como permite discussões sobre os efeitos do NRF sobre os gastos sociais.

Além disso, a análise das despesas obrigatórias e discricionárias permite trazer uma breve discussão sobre a natureza do orçamento público (autorizativo ou impositivo) e como essa natureza repercute, de um modo geral, na execução orçamentária.

Gráfico 11- Despesas obrigatórias x despesas discricionárias do Governo Federal, 2015-2022 (em %) – Critério valores pagos.



Fonte: SIOP. Elaboração própria da autora. Todas as despesas discricionárias, incluindo as decorrentes de emendas parlamentares.

Gráfico 11- Despesas obrigatórias x despesas discricionárias do Governo Federal, 2015-2022 (em valores R\$) – Critério Valores pagos



Fonte: Elaboração própria da autora. Todas as despesas discricionárias, incluindo as decorrentes de emendas parlamentares.

Observa-se que em 2015 e 2016 as despesas obrigatórias ficaram abaixo dos 90% e que em 2017 passou um pouco dos 90%, mantendo esse patamar no ano seguinte. Porém, em 2019,

o percentual dessas despesas diminuiu em virtude do aumento das despesas discricionárias ocasionado pelo pagamento de mais de R\$ 34 bilhões referente à revisão do contrato de cessão onerosa à Petrobras.³⁹

Em 2020, as despesas discricionárias apresentaram uma redução em valores correntes em relação a todos os demais períodos. Em relação às despesas primárias totais, nesse período, em termos percentuais, a redução das despesas discricionárias foi de 5,5%. Justifica-se essa redução por conta do aumento das despesas obrigatórias no combate à pandemia.

Em 2021 e 2022, as despesas obrigatórias chegaram a um patamar em torno dos 92%. Justifica-se esse encolhimento das despesas discricionárias face às despesas obrigatórias por conta da adoção do NRF.

Por sua vez, essas despesas obrigatórias, apesar da limitação imposta pelo teto de gastos, teve crescimento influenciado pelas taxas acima da inflação.

No que se refere aos gastos no combate à pandemia, estes não estavam subscritos apenas às despesas obrigatórias. As despesas discricionárias também custearam boa parte das ações na pandemia.

As principais ações no combate à pandemia, em 2020, que demandaram despesas discricionárias foram: 1) auxílio emergencial, correspondendo (90,93%) das despesas discricionárias destinadas à essa ação; 2) enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do coronavírus (67,61%); 3) auxílio emergencial residual (94,75%).⁴⁰

Todavia, as despesas discricionárias, em 2020, não estão atreladas unicamente às ações de combate à pandemia.

Dentre essas despesas, estão inclusas as emendas parlamentares, inclusive, as emendas do Relator Geral (RP-9), que, obtiveram maiores destaques a partir da EC 105/2019. Antes de 2019, não havia um identificador próprio no orçamento para as emendas do relator geral, sendo a inserção do código RP-9 já na LDO-2020. (TIMM, 2023, p. 39).

Por essa Emenda Constitucional, as transferências, via emendas parlamentares, passaram a ter novas modalidades, dentre as quais, as transferências voluntárias especiais que, dada a ausência de regras claras, inibe a transparência, o controle e a fiscalização desses recursos.

As transferências voluntárias ocorrem sem nenhum critério objetivo, tampouco apresenta o objeto em que está sendo gasto, o que pode trazer indícios sérios de corrupção.

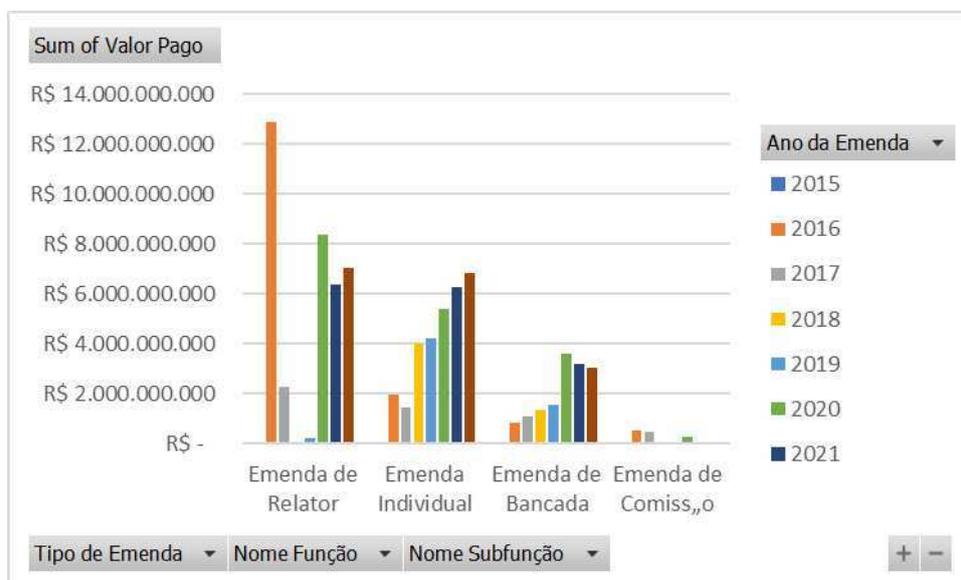
³⁹Resultado do Tesouro Nacional – dezembro de 2019 – Publicado em 29 de janeiro de 2020.

⁴⁰Relatório de execução das despesas discricionárias – 2020 – SOF-Orçamento Federal.

O crescimento das emendas parlamentares, a partir de 2020, portanto, deu-se em virtude da reafirmação da impositividade do orçamento, através da EC 105/2019.

O gráfico abaixo mostra o comportamento das emendas parlamentares entre 2015 e 2022.

Gráfico 12- Emendas parlamentares, do Governo Federal, por tipos, 2015-2022 – Critério valor pago (em R\$)



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria da autora

Apesar de se perceber uma grande expressividade das emendas do relator em 2020, por conta da EC 105/2019, verifica-se, no gráfico acima, que os maiores recursos das emendas do relator se concentraram em 2016.

A explicação desse fenômeno, em termos técnico-legais, justifica-se pela EC 86/2015 que possibilitou a destinação de 1,2% da RCL às emendas parlamentares, caracterizando, dessa forma, o orçamento impositivo.

De acordo com a referida emenda, a inexecução dessas despesas somente ocorreria em caso de impossibilidade técnica ou, ainda, se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na LDO.

Outra possível explicação para tamanha expressividade das emendas em 2016, é de ordem política. O Brasil ao adotar o presidencialismo de coalizão tem, a partir desse mecanismo, o estabelecimento de parâmetros para a governabilidade.

Nesse sentido, é preciso que o Poder Executivo tenha uma boa relação com o Congresso para poder aprovar os projetos de seu interesse.

O Brasil, entre 2015 e 2016, apresentou um momento de ruptura política, em que a então Presidenta Dilma foi destituída do poder, sob o argumento de não cumprimento das metas fiscais.

Durante o processo de impeachment, entre dezembro de 2015 a agosto de 2016, Temer assume o governo interinamente e, nesse período, acelera liberação de verba para as emendas parlamentares.

Desse modo, pode-se inferir que a explicação para o crescimento das emendas parlamentares em 2016 pode estar atrelada às questões políticas envolvendo a destituição da Dilma do poder, bem como para que Temer conseguisse a governabilidade para aprovar o NRF, a reforma do ensino médio e a reforma trabalhista, além de dar andamento às discussões da reforma da previdência que, somente foi aprovada em 2019.

Outros fatos políticos podem ter influenciado o comportamento das emendas parlamentares, tanto em 2016, quanto em 2017, no governo Temer.

O impeachment da Dilma foi apenas a ponta do *iceberg* para a introdução de um pacote de reformas de austeridade fiscal, bem como para institucionalizar o “toma lá dá cá”, tão criticado.

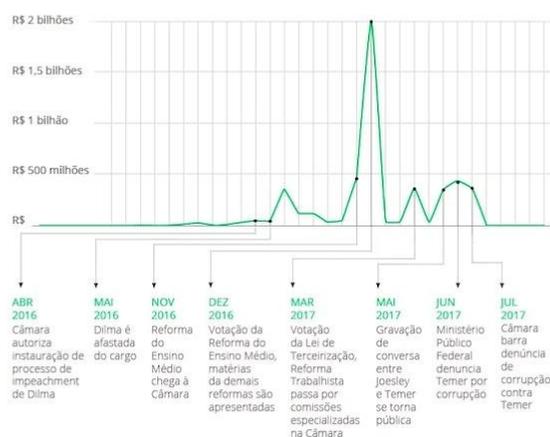
O valor de todas as emendas liberadas em 2016 equivaleu a R\$16.221.561.925. Entretanto, em observação ao comportamento dessas liberações, verificou-se que os maiores fluxos coincidiram com datas muito próximas a aprovações importantes para o governo, inclusive quando foi divulgada gravação de conversa entre Joesley e Temer⁴¹ e quando o Ministério Público Federal apresentou denúncias sérias relacionadas à corrupção, obstrução da justiça e organização criminosa contra Temer.

A figura abaixo mostra esses eventos e os relacionam com as emendas parlamentares.

Figura 7- Histórico de pagamento de emendas a deputados federais, 2016-2017 (em R\$)

41Joesley Batista é um dos donos do grupo JBS (Fribói) e esteve envolvido na operação Lava Jato, em que foi acusado de pagamento de propina ao governo. Em delação premiada, acusou o então Presidente Michel Temer de incentivar o pagamento de R\$ 500 mil ao ex-deputado federal Eduardo Cunha (PMDB-RJ) para que não revelasse informações à operação “lava jato”.

Histórico dos pagamentos de emendas a deputados federais:



Infografia: Raquel Cordeiro

Reprodução: The Intercept Brasil

Analisando todos os tipos das emendas parlamentares, entre 2015 e 2022, além do grande fluxo apresentado em 2016, como já mencionado, em 2020 os valores das emendas parlamentares superaram os valores de 2016.

Embora o ex-presidente Jair Bolsonaro tenha vetado duas vezes a impositividade das emendas do relator geral na LDO 2020, isso não impediu um empenho recorde de recursos via emendas de relator geral, nesse período (TIMM, 2023, p. 38).

Várias denúncias foram realizadas contra o governo Bolsonaro envolvendo o pagamento de emendas parlamentares em troca de apoio político. As principais dizem respeito a um suposto esquema de compra, com os recursos das emendas, de tratores e equipamentos agrícolas por preços até 259% acima dos de referência.

Em relatório de parecer prévio das contas do Presidente da República de 2020, realizado pelo TCU, através do processo TC 014.922/2021-5, analisou-se as emendas parlamentares do relator-geral (RP-9) e a conexão do pagamento dessas emendas com as denúncias apresentadas.

Sobre as denúncias de mau uso da alocação dos recursos via RP-9, o TCU nesse relatório remete que a apuração já está sendo realizada em processos específicos, de modo que apenas analisa os demais aspectos envolvendo as emendas do relator (RP-9).

Por não haver informações centralizadas sobre como os órgãos e entidades federais recebem e atendem as demandas dos parlamentares para alocação das emendas RP-9, essas emendas foram apelidadas de “orçamento secreto” ou “orçamento paralelo”.

A distribuição de emendas parlamentares por dezenas de ofícios e planilhas não se demonstra compatível com o arcabouço jurídico-constitucional. Não é razoável supor

que emendas parlamentares sejam alocadas – no ente central que deve ser exemplo para toda a Federação – a partir de dezenas de ofícios, sem que sejam assegurados dados abertos em sistema de registro centralizado que permitam a transparência ativa, a comparabilidade e a rastreabilidade por qualquer cidadão e órgãos de controle. A realidade identificada não reflete os princípios constitucionais, as regras de transparência e a noção de accountability, razão pela qual deve ser objeto de recomendação. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU, TC 014.922/2021-5)

Para se ter ideia da falta de transparência quanto aos critérios utilizados na distribuição desses recursos, o TCU aponta que os valores repassados em 2020 aos municípios de Tauá (CE), Carneiro (AM), Parintins (AM) e Santana (AP), apresentaram alocações *per capita* em montantes muito superiores aos verificados nas alocações *per capita* dos respectivos estados, regiões e da média *per capita* nacional, superando, até mesmo, o maior valor *per capita* entre os estados (Amapá), cujos fatores serão analisados nos processos de fiscalização em curso pela Corte de Contas.

Em 2021, a concentração de repasses mais elevados se deu em apenas 14 cidades, das quais apenas 7 são capitais. Entre as cidades que receberam repasse global acima de R\$ 50 milhões, cuja soma corresponde a 7,5% das emendas RP9 de 2021, sobressaem as transferências realizadas aos municípios de Arapiraca (AL), São Félix do Xingu (PA), Campina Grande (PB) e São Gonçalo (RJ), no total de R\$ 343,6 milhões.

Os repasses federais a esses 4 municípios variaram de 737% a 5.237% na destinação das emendas RP 9, em relação ao que receberam no ano anterior. Essa variação elevada e concentrada em algumas cidades chama a atenção.

O TCU aponta, ainda, alguns fatores críticos em relação às emendas do relator-geral (RP-9). O órgão afirma que a sistemática das emendas RP9 não permite um planejamento governamental quando comparado com o planejamento do Poder Executivo, além de possuírem um baixo índice de investimento.

Em 2021, a sistemática de inclusão de novas programações do PLOA envolvendo o RP9 restringiram as programações necessárias e suficientes para a União honrar despesas obrigatórias (R\$ 7,4 bilhões) e despesas discricionárias, inclusive as priorizadas pela LRF para preservação do patrimônio público. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU, TC 008.731/2022-5)

No que se refere à distribuição das emendas do RP9 para as áreas de saúde e assistência social, o TCU afirma que não houve atendimento dos critérios objetivos previstos constitucional e legalmente para alocação dos recursos da União nessas áreas.

Portanto, a partir dessas nuances sobre as emendas parlamentares, estabelece-se diversas relações e conexões com a (in) execução do orçamento público, considerando tanto as despesas obrigatórias, quanto as discricionárias.

Assim, pelo fato de as emendas ao orçamento somente serem possíveis quando da indicação de recursos provenientes de anulação de despesas, nos termos do art. 166, §3º, inciso II, da CF/88, apesar de ser algo compreensível dentro da normativa e até no contexto de racionalidade orçamentária, esse mecanismo acaba afetando a execução orçamentária de despesas obrigatórias destinadas às políticas e programas de grande importância social.

Apesar da Administração Pública possuir o dever de executar as despesas obrigatórias, nos termos do art. 165, §10, da CF/88, essa execução acaba, muitas vezes, nem sendo efetiva, tendo em vista a necessidade de seu cancelamento para a abertura de créditos adicionais, nos termos do art. 165, §11, da CF/88.

Nesse sentido, em 2020 foi aberto crédito suplementar, através da lei 14.077/2020, no valor de mais de R\$ 6 bilhões de reais. A origem desse crédito, de acordo com o anexo II da referida lei, é proveniente de cancelamento de dotações referentes aos programas da Educação Básica de Qualidade, Educação Profissional e Tecnológica e Educação Superior.

Ao passo que essas dotações foram canceladas para a abertura dos créditos suplementares, prejudicando sobremaneira as políticas educacionais, que teve seu orçamento reduzido em 2020, o crescimento das emendas parlamentares nesse período assusta, como já foi mencionado.

Convergindo com a obscuridade das emendas RP9, o PSOL protocolou uma representação no TCU e outra no MPF, contestando a liberação de mais de R\$ R\$ 3 bilhões em emendas a 285 parlamentares.

A contestação se dá no contexto de suspeita de compra de voto através da liberação das verbas em meio às eleições da Câmara e do Senado para a escolha dos novos presidentes das duas casas.⁴²

Outro ponto de análise referente a (in) execução das despesas, tanto obrigatórias, quanto discricionárias, está inserido no comportamento da programação financeira. Como já mencionado, a LRF afirma que o orçamento deve atender a uma programação financeira e que, caso haja frustração da receita, uma medida a ser tomada para o cumprimento das metas fiscais é a limitação de empenho, ou seja, o contingenciamento de despesas.

42SAMPAIO, Cristiane. Brasil de Fato. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/01/29/bolsonaro-se-vale-de-praticas-espurias-diz-lider-do-psol-sobre-eleicao-na-camara>. Acesso em 19. mar 2023.

Todavia, nem todas as despesas se sujeitam à essa programação, somente as obrigatórias com controle de fluxo e as discricionárias.

As despesas que constituem obrigações constitucionais e legais, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela LDO não podem ser contingenciadas. (ART. 9º, § 2º, da LRF)

Já as despesas obrigatórias com controle de fluxo, mesmo não havendo limitação de empenho, sujeitam-se à programação financeira, uma vez que a sua execução vai depender de vários fatores, em que a utilização (ou não) dos limites de pagamento pelos diversos órgãos da administração pública não dependeria da gestão financeira do Tesouro. (IFI, 2018, p. 38)

Uma das consequências das despesas com controle de fluxo, é o seu empoçamento que, segundo o Instituto Fiscal Independente (IFI), refere-se à diferença (positiva) entre o limite de pagamento e a despesa efetivamente paga em determinado período do ano.

Esse, ao se inserir no contexto de programação financeira, pode indicar a possibilidade de o déficit primário ser inferior à projeção oficial, pois os limites de pagamentos não necessariamente serão atingidos em determinado ano, já que é possível o controle do fluxo.

O gráfico abaixo mostra o comportamento da programação financeira relativa às despesas obrigatórias com controle de fluxo e as discricionárias, entre 2015 e 2022.

Gráfico 13- Despesas sujeitas à programação financeira do Governo Federal, 2015-2022 – Critério valores pagos (em R\$ milhões – valores correntes)



Fonte: STN. Elaboração própria da autora.

Observa-se, no gráfico, que a execução das despesas sujeitas à programação financeira não segue uma linearidade. Em 2015, as discricionárias foram maiores que as obrigatórias com controle de fluxo no mesmo período. Em 2016 esse comportamento se repete, porém os valores tanto das discricionárias, quanto das obrigatórias com controle de fluxo são maiores que as do ano anterior, sendo as despesas obrigatórias com controle de fluxo, em 2016, praticamente iguais às despesas discricionárias de 2015.

Já em 2017, o comportamento é o inverso. Tanto as despesas obrigatórias com controle de fluxo e as discricionárias são menores que as do ano anterior. Em 2018 essas despesas voltaram a subir e em 2019 cresceram mais ainda, estando as despesas discricionárias em um patamar superior às obrigatórias com controle de fluxo, nesse mesmo período.

Em 2020, verifica-se uma queda dessas despesas em relação à 2019, porém em 2021 o movimento é de aumento. Em 2022, a execução das despesas obrigatórias com controle de fluxo aumenta extraordinariamente em relação a todos os anos anteriores e as discricionárias também aumentam, mas não consegue superar a sua execução do período de 2019.

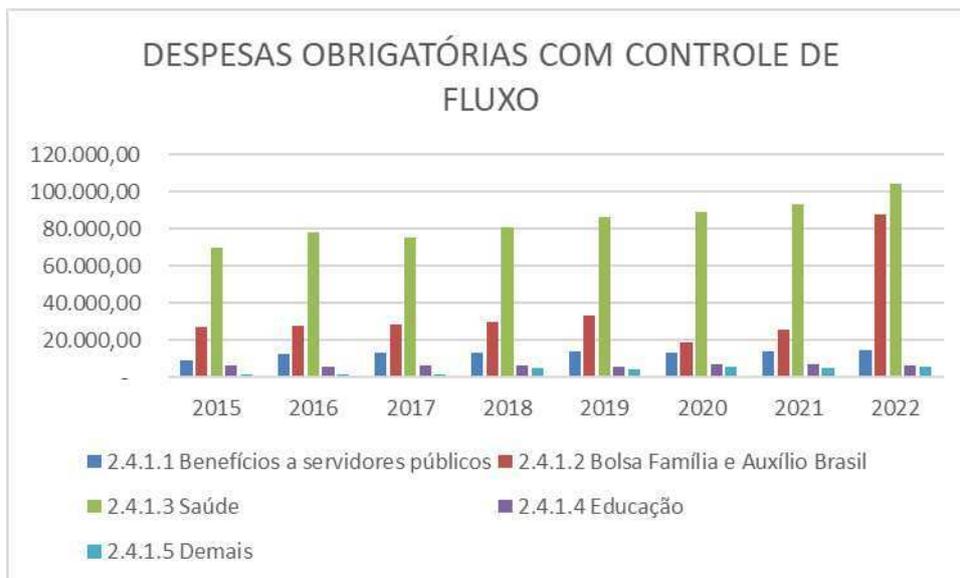
Apesar das despesas totais da União, em 2020, terem sido bem elevadas por conta da excepcionalidade da pandemia, e, nesse período, ter havido uma recessão econômica que influenciou na baixa arrecadação tributária, os gastos do período foram custeados, em sua grande maioria, por créditos extraordinários, os quais não estão inclusos no teto de gastos.

Outro ponto que permitiu com que o governo conseguisse administrar o orçamento, no período, foi exatamente a execução das despesas sujeitas à programação financeira que apresentou uma redução de R\$ 27,9 bilhões em relação à LOA 2020.

O total dessas despesas orçada foi de R\$269.582 bi sendo executado apenas 241.695, o que representa, portanto, uma redução de 10% dessas despesas.

O gráfico abaixo mostra a distribuição, por função, das despesas obrigatórias com controle de fluxo.

Gráfico 14- Despesas obrigatórias com controle de fluxo do Governo Federal, 2015 a 2022 – Critério valores pagos (em R\$ milhões – valores correntes)



Fonte: STN. Elaboração própria da autora.

Observa-se que os maiores gastos no grupo dessas despesas, em todos os períodos, foram na saúde, seguido do Bolsa Família e Auxílio Emergencial. Benefícios a servidores públicos aparece com maiores gastos que a educação, e as demais despesas com pouca representatividade.

Apesar de se perceber que em 2020 os gastos com Bolsa Família tenham sofridos uma queda, ressalta-se que, na verdade, nesse período, houve uma substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Emergencial, nos termos da Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.988/2020.

A execução orçamentária das despesas com controle de fluxo foi menor que as fixadas na LOA de 2020, uma vez que houve redução da dotação do Bolsa Família na substituição temporária pelo Auxílio Emergencial, que, por sua vez, foram custeados pelos créditos extraordinários abertos para o combate à pandemia.

Apesar dessa redução das despesas com controle de fluxo em relação às fixadas na LOA, se comparadas as despesas obrigatórias com controle de fluxo com o total das despesas primárias, observa-se que, no geral, não houve redução de despesas primárias. O que houve, na verdade, foi uma substituição de programações, em que as despesas obrigatórias com controle de fluxo cederam lugar à elevação dos gastos realizados pelos créditos extraordinários.

Em relação às despesas discricionárias, a tabela abaixo mostra seu comportamento, por função, durante os períodos de 2015 a 2022. A análise desse comportamento se faz necessária diante do contexto de redução das despesas discricionárias em relação às obrigatórias no intuito de se verificar quais as áreas foram mais prejudicadas com essa redução e entender o porquê

dessas áreas terem sido mais atingidas que outras que, por sua vez, ao invés de apresentarem reduções, registraram crescimento.

Tabela 4- Despesas discricionárias do Governo Federal, por função, 2015-2022 (Valores correntes) – Critério valores pagos.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	PERDA 2022-2015	%
2.4.2.1 Saúde	17.073,66	19.673,42	23.029,95	28.590,43	29.327,61	23.680,72	29.857,03	33.009,67	15.936,00	93,40
2.4.2.2 Educação	27.559,73	28.219,69	23.925,04	24.505,38	21.907,28	19.331,00	19.686,33	20.017,63	-7.542,10	-37,68
2.4.2.3 Defesa	11.220,58	14.142,87	12.720,82	15.336,52	19.540,39	11.882,39	11.351,96	12.684,98	1.464,40	11,54
2.4.2.4 Transporte	10.166,89	12.476,50	10.896,70	10.732,11	9.257,94	9.103,43	8.137,46	8.155,07	-2.011,81	-24,67
2.4.2.5 Administração	5.198,35	5.402,44	5.974,26	7.843,25	6.781,15	5.899,05	5.963,22	7.690,48	2.492,12	47,94
2.4.2.6 Ciência e Tecnologia	5.376,24	5.636,76	4.208,20	4.269,91	3.936,10	3.179,27	2.945,75	4.890,06	-486,18	-9,94
2.4.2.7 Segurança Pública	2.068,49	2.586,94	3.031,27	3.512,16	3.514,14	3.018,85	3.046,60	3.500,97	1.432,47	69,25
2.4.2.8 Assistência Social	3.240,15	4.474,78	4.049,50	2.855,24	3.840,03	2.522,20	2.539,61	5.837,69	2.597,55	19,83
2.4.2.9 Demais	47.188,03	46.602,50	30.266,77	29.766,04	66.539,64	29.763,52	40.436,58	55.384,29	8.196,26	17,37
TOTAL DISCRICIONÁRIAS	129.092,13	139.215,91	118.102,51	127.411,04	164.644,28	108.380,44	123.964,53	151.170,84	22.078,71	17,10

Fonte: SIOP. Elaboração própria da autora.

Observa-se na tabela que, apesar das despesas discricionárias totais terem apresentado um aumento de 17,1% entre 2015 e 2022, algumas áreas sofreram perdas, enquanto outras tiveram ganhos.

Educação, Transporte e Ciência e Tecnologia foram as áreas mais afetadas com a redução das despesas discricionárias. Educação perdeu 37,68%; Transporte, 24,67% e Ciência e Tecnologia perdeu 9,94% dessas despesas entre 2015 e 2022.

Já saúde, segurança pública, administração, assistência social e defesa apresentaram aumentos bem significativos nesse grupo de despesas.

Os mecanismos utilizados para a redução dessas despesas foram o cancelamento e remanejamento de suas dotações para a abertura de créditos adicionais no cumprimento das despesas obrigatórias, bem como a utilização de contingenciamento de despesas.

Diferentemente do contingenciamento, que significa o bloqueio orçamentário diante da frustração das receitas previstas diante do cumprimento das metas fiscais, o cancelamento e o remanejamento de dotações se referem a realocação dos créditos orçamentários de uma categoria de programação para a outra.

Nesse sentido, em 2020, diante da excepcionalidade da pandemia, não houve contingenciamento de despesas, embora tenha havido cancelamento de despesas discricionárias em face das despesas obrigatórias.⁴³

⁴³Relatório parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República 2020. Tribunal de Contas da União - TCU

Em 2015, o contingenciamento total de despesas foi na ordem de R\$ 79,5 bilhões⁴⁴. Todavia, o TCU considerou que os cortes realizados no período não foram suficientes para atingimento da meta fiscal vigente nas datas de edição dos Decretos 8.496/2015 e 8.532/2015.

Em 2016, o corte foi de R\$ 11,4 bilhões.⁴⁵ Em 2017, por sua vez, as despesas contingenciadas acumuladas foram de R\$ 19,3 bilhões. O TCU destaca que foi graças a esse bloqueio que o teto de gastos foi cumprido.

Já em 2018, o orçamento final das despesas discricionárias auferiu uma ampliação de R\$ 6,5 bilhões, cerca de 5% do total dessas despesas autorizadas na LOA. Entretanto, na distribuição dessa ampliação, apenas algumas áreas tiveram incremento, enquanto outras sofreram cortes. (Relatório contas do Presidente da República – TCU).

De acordo com o TCU, as áreas com maiores incrementos percentuais em suas dotações foram: Fazenda (64%), Direitos Humanos (59%) e Integração Nacional (42%).

Por outro lado, os órgãos Vice-Presidência da República (-50%), dos Transportes, Portos e Aviação Civil (-39%) e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (-25%) apresentaram cortes em suas dotações.

Em 2019, apesar dos contingenciamentos realizados nos primeiros bimestres, tendo em vista o aumento das receitas em virtude da excepcionalidade da arrecadação relativa à revisão do contrato de cessão onerosa da Petrobrás, houve nesse período uma ampliação dos limites das despesas discricionárias em R\$ 57,4 bilhões (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO).

Em 2021, durante os decretos de programação orçamentária e financeira, não foi verificado necessidade de contingenciamento, embora também não fosse possível ampliar esses limites, já que houve a necessidade de se respeitar o teto dos gastos públicos, que possui limites mais restritivos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO).

O contingenciamento de despesas influencia e é influenciado pelo volume de restos a pagar de cada exercício. Quanto mais há restos a pagar processados do exercício anterior, maior será o contingenciamento, pois boa parte da limitação é usada para o pagamento desses restos a pagar.

Na outra via, quando as despesas são contingenciadas, seja pela frustração das receitas ou pelo aumento das despesas obrigatórias, e que esse contingenciamento é realizado no finaldo

⁴⁴Relatório parecer prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República 2015. Tribunal de Contas da União – TCU.

⁴⁵Relatório de Acompanhamento Fiscal – Instituto Fiscal Independente – IFI.

exercício financeiro, a inscrição em restos a pagar não processados aumenta, pois não há tempo hábil para completar todos os estágios da execução das despesas.

Embora os dados dos contingenciamentos apresentados tenham sido extraídos dos relatórios do Tribunal de Contas da União, quando são emitidos os Relatórios bimestrais de apuração das metas de resultados e, conseqüentemente, publicação dos decretos de limitação de empenho, ocorre um verdadeiro terror e angústia em todas as áreas, principalmente, as sociais, que veem seu orçamento congelado, por mais que seja temporariamente.

Em alguns períodos, por exemplo, o TCU aponta que não houve necessidade de contingenciamento ou que houve ampliação dos limites das despesas, mas como a avaliação das metas de resultados é feita bimestralmente, a União contingencia recursos a cada reprogramação, por mais que no final do exercício se realize os ajustes de contas.

E quando ocorre esses bloqueios a cada reprogramação, os órgãos ficam paralisados diante das necessidades de se prover os serviços públicos naquele período. Quando há o desbloqueio, perde-se o tempo necessário para se processar as despesas, ocasionando, como já mencionado, em restos a pagar.

Para se ter ideia do alvoroço que é quando há bloqueios do orçamento, mesmo que esses bloqueios sejam temporários, o relatório do TCU aponta que em 2021 não foi verificado a necessidade de contingenciamento, embora a própria LOA de 2021 tenha sido sancionada com cortes, principalmente nas áreas de educação, economia e defesa. O total de cancelamentos e bloqueios do orçamento em comparação com o PLOA foi na ordem de R\$ 29,1 bilhões (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

Há o discurso de que o aumento das despesas obrigatórias em detrimento das despesas discricionárias prejudica, sobremaneira, os investimentos públicos. De fato, as despesas discricionárias possibilitam uma maior aplicabilidade, tanto no custeio, quanto nos investimentos, e isso é muito importante.

Entretanto, pelo fato de as despesas discricionárias serem sujeitas ao controle de fluxo, em que há cancelamentos de dotações orçamentárias para realocação de recursos em outras áreas e, ainda, essas despesas poderem ser contingenciadas, muitas vezes prejudicando as áreas sociais em detrimento de outras áreas que não se sujeitam aos limites mais restritivos do teto de gastos públicos, a narrativa que se faz sobre essa “rigidez” orçamentária precisa ser desvendada.

Desvendar a narrativa da “rigidez” orçamentária consiste em estabelecer, a partir de alguns questionamentos, parâmetros de avaliação política sobre quem traz esse discurso, quais os objetivos inerentes à redução das despesas obrigatórias e quais despesas obrigatórias essa

narrativa propõe a redução, bem como entender, no âmbito das despesas discricionárias, quais são as principais decisões políticas na alocação desses recursos.

Assim, compreende-se a delicadeza do assunto. Se por um lado, as despesas obrigatórias se fazem necessárias na implementação das políticas públicas e as discricionárias permitem o investimento; por outro lado, quanto maiores as despesas discricionárias frente às obrigatórias, é possível que essas despesas discricionárias, diante de sua flexibilidade, acabem atendendo a interesses políticos diversos das reais necessidades da população.

O outro ponto de análise se refere quando a narrativa propõe a redução das despesas obrigatórias. A redução proposta se refere às despesas relacionadas aos gastos sociais, sobretudo, os relacionados com o orçamento da seguridade social, além da educação.

Embora se tenha, para a saúde e educação, a previsão constitucional de aplicação mínima de recursos, essas áreas não estão ilesas ao discurso de redução de gastos.

Todo esse discurso se materializa nas diversas regras fiscais estabelecidas, onde a máxima é de equilíbrio das contas públicas, mesmo que esse provoque danos sociais. Essas regras, por sua vez, são impostas por organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, por exemplo, que buscam ter seus interesses atendidos, tornando o Estado “cativo” dos interesses do grande capital, principalmente o financeiro.

Ao contrapor as despesas obrigatórias e discricionárias, em razão das emendas parlamentares, portanto, foi possível entender a dinâmica do comportamento da execução dessas despesas e, a partir disso, fazer uma breve inferência acerca da natureza jurídica do orçamento público.

Durante muito tempo, o orçamento era meramente autorizativo, mas, a partir de 2015, com as emendas impositivas, foi possível introduzir a conotação impositiva no orçamento.

Todavia, apesar do instituto das emendas impositivas, diante de como se configura o orçamento brasileiro, percebe-se ainda sua natureza autorizativa, o que torna muito frágil a execução das políticas públicas, isso porque haveria apenas uma expectativa do orçamento e que, na prática, ele, muitas vezes, pode nem ocorrer, inclusive havendo os cancelamentos ou contingenciamentos.

Nesse sentido, observa-se decisão judicial do TRF1, em 2021, sobre o financiamento público da Educação, em que o órgão julgador entendeu que o orçamento possui natureza meramente autorizativa, de modo a se constituir para os cidadãos apenas uma expectativa de direito quanto à sua execução.

O caso que ensejou a demanda judicial se referia ao questionamento do Ministério Público Federal quanto ao contingenciamento realizado no orçamento da Universidade Federal de

Minas Gerais, bem como a regularidade do decreto nº 9.725/19, que extingue cargos em comissão e funções de confiança e limita a ocupação, a concessão ou a utilização de gratificações.

O órgão julgador indeferiu a pretensão, sob o argumento de que o decreto de limitação de empenho se faz necessário no contexto da LRF, como instrumento apto ao cumprimento da meta, bem como a realização dessas limitações se constitui uma obrigação, e não uma faculdade do Poder Executivo, sendo necessária para garantir o cumprimento das metas fiscais da LDO (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO).

Ora, ao analisar os termos da referida decisão, observa-se que o Poder Judiciário – pelo menos parte dele – coaduna com a não realização das políticas públicas necessárias à efetivação de direitos, uma vez que condiciona essa realização às leis e normativos que restringem a execução orçamentária e enfatiza a ideia de metas fiscais, estas impostas de modo a sufocar ainda mais a sociedade.

5.7 Investimentos públicos

Diferentemente da maioria das demais despesas públicas, os investimentos públicos em infraestrutura, por exemplo, possibilitam a acumulação de ativos fixos, que potencialmente ampliam o patrimônio líquido do setor público e geram um fluxo futuro de receitas, além de se tratar de uma variável macroeconômica que exerce efeitos simultâneos de estímulo sobre a demanda e sobre a oferta. (ORAIR; SIQUEIRA, 2018, p. 940)

Pelo lado da demanda, no curto prazo, as despesas de investimento estão associadas a multiplicadores do produto e do emprego mais elevados, sobretudo em períodos recessivos. Sob a ótica da oferta, possuem a faculdade de romper gargalos estruturais e ampliar a produtividade sistêmica da economia no médio e longo prazo. (ORAIR; SIQUEIRA, 2018, p. 940)

Nesse sentido, há estudos empíricos que mostram uma relação positiva entre as despesas de infraestrutura, no âmbito dos investimentos públicos, e o crescimento econômico. (ORAIR; SIQUEIRA, 2018, p. 940)

Todavia, os autores reconhecem que, mesmo havendo uma relevância teórica e empírica sobre a necessidade dos investimentos e, estes serem fundamentais para o crescimento econômico, sempre que se fala em ajustes fiscais, são os investimentos a entrarem primeiro nos cortes de verbas.

(...)os investimentos nem sempre recebem a prioridade que deveriam e são candidatos preferenciais a sofrerem cortes orçamentários durante os processos de ajuste fiscal – seja por questões de economia política, rigidezes legais e institucionais, seja pelo foco

excessivo no curto prazo, que faz com que retornos de longo prazo sejam negligenciados. (ORAIR; SIQUEIRA, 2018, p. 940)

López; Teixeira (2020) explicam que os investimentos em infraestrutura podem ser tanto de caráter econômico, quanto social. Sob o aspecto econômico, há uma elevação da produtividade de forma direta e indireta, através das estradas, rodovias, aeroportos, transporte naval, redes de esgotos, aquedutos, redes de distribuição de água, energia e gás, estações de irrigação e estruturas dedicadas à transferência de produtos.

Pelo aspecto da infraestrutura social, estes investimentos direcionados às escolas, segurança pública, usinas de eliminação de resíduos, hospitais, estruturas esportivas, áreas verdes etc., tenderiam a melhorar as condições sociais da população e atuar sobre a produtividade econômica.

O gráfico abaixo traz a trajetória dos investimentos públicos do Governo Central e demonstra uma tendência à queda nos investimentos.

Gráfico 15 - Investimentos públicos do Governo Federal, 2015-2021 (em % do PIB)

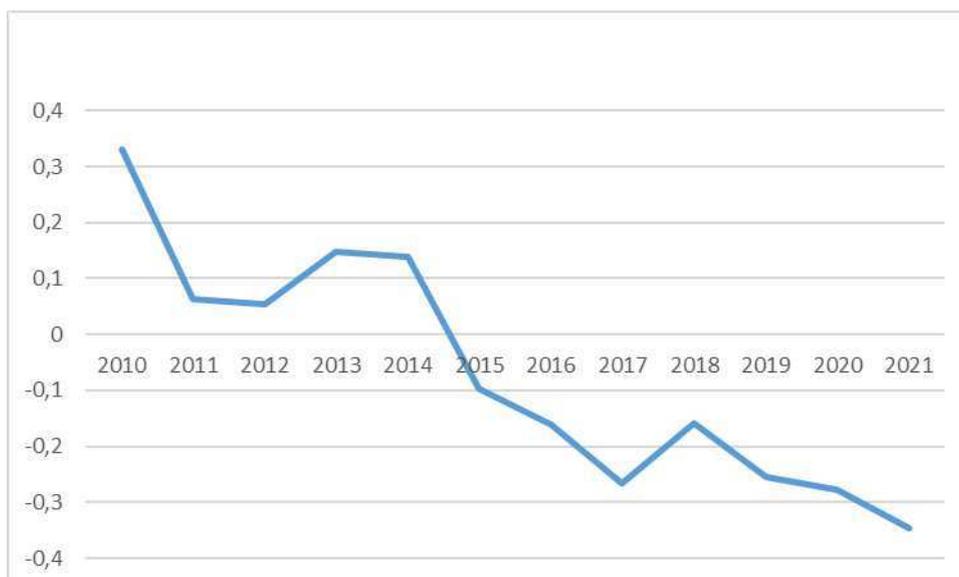


Fonte: STN. Elaboração própria da autora.

O gráfico abaixo mostra os investimentos líquidos de depreciação⁴⁶, em porcentagem do PIB, e demonstram que entre 2010 e 2014 os valores eram positivos e que a partir de 2015, os investimentos passaram a ter valores negativos.

Gráfico 16- Investimentos líquidos do Governo Central, 2010-2021 (em % do PIB)

⁴⁶Investimento que efetivamente amplia o estoque de capital (Souza Jr; Cornélio, 2022)



Fonte: STN. Elaboração própria da autora.

O comparativo dos investimentos entre os períodos de 2010 a 2015 com os entre 2016 a 2021 possibilita algumas inferências acerca da influência dos regimes fiscais e das orientações da política econômica dos governos para os investimentos públicos.

Desde 1999, o regime de metas fiscais, baseado em *superávit* primário, vigora no Brasil. Esse regime, diante de diversas tensões durante esse período, teve que passar por algumas flexibilizações e acomodar diferentes orientações de política fiscal (ORAIR, 2016, p. 21)

Assim, entre 1999 e 2005, no momento de contração do ciclo de médio prazo da política fiscal, as metas foram progressivamente aumentadas, e os resultados primários saíram de valores aproximadamente nulos para alcançar um superavit superior a 4,0% do PIB. Para isso, foi preciso aumentar a carga tributária em 6,6 p.p. no PIB, bem como estabelecer uma queda de 1,3 p.p. dos investimentos públicos (ORAIR, 2016, p. 21).

Todavia, após esse período contracionista, houve uma reorientação da política fiscal, no sentido de flexibilizar o regime de metas para gerar espaço fiscal, de modo a propiciar e ampliar os investimentos públicos.

Nesse sentido, em 2005 foi criado o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) que previu a aplicação de 9,8 bilhões de reais entre 2005 e 2007 em obras vitais para superar os principais entraves logísticos que prejudicam o desenvolvimento da economia, principalmente os planos de crescimento das empresas exportadoras (LOPES, 2005).

A ideia desse projeto surgiu, inicialmente, por conta dos diversos problemas enfrentados diariamente pelos motoristas que circulavam nas rodovias federais brasileiras, em péssimas condições, porém não havia espaço fiscal para os investimentos na infraestrutura de transportes.

Todavia, o lançamento do (PPI) somente foi possível após discussão de um novo acordo com o FMI, em que se argumentou que investimentos potencialmente rentáveis não entrariam na conta das despesas públicas e, portanto, não afetariam a meta do superávit primário em negociação com o Fundo. (LOPES, 2005)

De todo modo, o governo brasileiro decidiu não renovar o acordo com a instituição multilateral, mas o PPI foi mantido, como uma tentativa de melhorar a eficiência do gasto público.

Ao lançar o (PPI) e não renovar o acordo com o FMI, o governo demonstra a clara intenção de priorizar os investimentos públicos em relação ao pagamento da dívida pública.

Essa inferência é dada por Lopes (2005) quando a autora afirma que o governo “(...) pretende comprovar a vantagem econômica de investir em projetos que prometem ser rentáveis, comparada com a aplicação dos recursos para reduzir a dívida pública, que caiu nos últimos três anos, mas ainda é preocupante”.

Depois do PPI, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que, entre 2007 e 2014 se estabeleceu como o principal programa de desenvolvimento do país.

Diante das flexibilizações fiscais realizadas entre 2005 e 2010, para a abertura de espaço fiscal, Orair (2016, p. 21) afirma que o crescimento da taxa de investimentos ocorreu na mesma magnitude que a redução do resultado primário requerido pela legislação.

O autor afirma, ainda, que nesses períodos, apesar dos investimentos conferidos, verifica-se um aumento dos gastos sociais, sobretudo, aqueles relacionados com “as pressões estruturais em favor de transferências redistributivas e da construção de um projeto de estado de bem-estar social, com ampliação do acesso aos serviços sociais básicos pela população, que remontam pelo menos à renovação do contrato social após a Constituição Federal de 1988” (ORAIR, 2016, p. 21).

Ainda sobre o período de bem-estar social e sobre a sua aplicação, no que tange não somente à prática de políticas públicas, mas também a de políticas econômicas, têm-se:

A convicção de que a sociedade não pode ser deixada simplesmente à deriva das leis de mercado face à experiência negativa dos efeitos perversos da crise capitalista dos anos 1930 -, e o vivo desejo de justiça social, reforçado pelo espírito de solidariedade e pela premência da consolidação da paz mundial, constituíram os fundamentos que legitimaram a ação do Estado a favor da expansão e da generalização dos sistemas de proteção social, a partir, especialmente, da concepção do modelo baseado em princípios universais de cobertura das necessidades básicas da população como um todo. (SOUSA, 2006, p. 173-174)

A partir de 2016, quando se percebe uma queda nos investimentos, a postura do Estado diante da política fiscal é tentar e (até conseguir) implementar um novo regime fiscal (Teto dos

1.1.21 Organização Agrária	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.22 Indústria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.23 Comércio e Serviços	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.24 Comunicações	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.25 Energia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.26 Transporte	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
1.1.27 Desporto e Lazer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.28 Encargos Especiais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: SIOP. Elaboração própria da autora.

Observa-se que 2016 foi o ano que os investimentos totais tiveram maior representatividade no PIB (0,8%) em relação aos demais períodos. 2015, 2017, 2018 e 2020 tiveram a mesma proporção, entre si, de investimentos (0,6%). 2019 apresentou queda nos investimentos (0,5%); e 2021 e 2022 foram os anos com menores percentuais de investimento público (0,4%) cada período.

Os investimentos conferidos foram realizados nas seguintes áreas: Defesa Nacional (0,1%) em todos os períodos analisados; saúde (0,1%) apenas nos anos de 2015, 2016, 2018, 2019 e 2020.

A área de educação apresentou investimentos (0,1%) apenas entre 2015 e 2019. Urbanismo teve investimentos (0,1%) em 2016, 2020 e 2022. Transporte, por sua vez, foi o setor de maiores investimentos, sendo (0,2%) em 2016 e (0,1%) nos demais períodos.

Apesar do setor de transporte ser um setor estratégico de investimentos, em termos de valores nominais, 2021 e 2022 foram os períodos que tiveram os menores investimentos durante a série histórica.

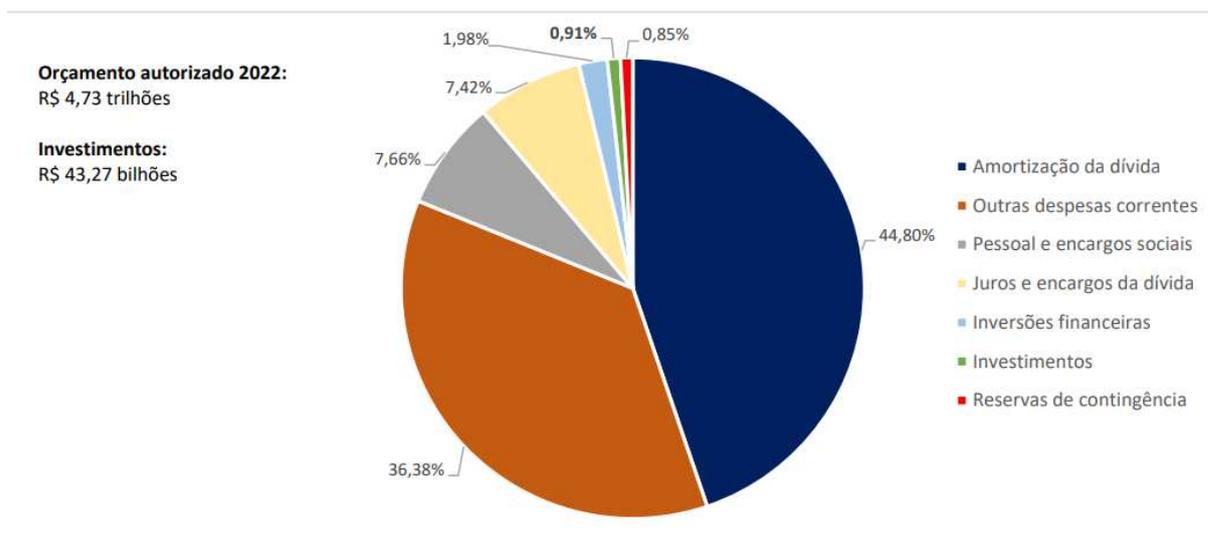
Já na educação, observa-se, em valores nominais, que os maiores valores investidos foram em 2015 e 2016, sendo os demais períodos uma constante queda. Saúde, por sua vez, teve maiores investimentos em 2018 e 2020.

Por outro lado, observa-se, a partir dos dados extraídos do SIOP, que de todas as funções, as que apresentaram maiores investimentos, entre 2015 e 2022, em valores nominais, foram defesa nacional e transportes. As demais funções não apresentaram expressividade de investimentos.

Ao se comparar a média dos investimentos realizados nos oito períodos, na saúde e educação com a média dos investimentos na defesa nacional e no setor de transportes, verifica-se que os investimentos da saúde e educação representam, em média, apenas um pouco mais da metade dos investimentos da defesa e de transportes.

O gráfico abaixo apresenta o orçamento autorizado de 2022, por grupo de natureza de despesas, onde se verifica a pouca relevância dos investimentos em relação às despesas dos demais grupos, principalmente no que se refere à amortização da dívida.

Figura 8- Despesas autorizadas do Governo Federal por Grupo de Natureza de Despesas, 2022 (em R\$ trilhões)



* Os dados incluem o orçamento fiscal e da seguridade social, sem considerar o investimento das estatais.

Fonte: Elaboração CNT, com dados do Siga Brasil. Consulta realizada no dia 31 de janeiro de 2022.

Observa-se que a proporção dos investimentos autorizados, em relação ao orçamento da União, só não é menor que a reserva de contingência, embora ambas possuam quase a mesma representatividade.

Nesse sentido, dimensiona-se a compreensão de que parece que os investimentos em áreas sociais não são interessantes para os governos.

Sabe-se que os investimentos públicos impulsionam o desenvolvimento. Todavia sob a ótica liberal, os governos buscam o crescimento econômico, muitas vezes desconsiderando a importância da criação de oportunidades sociais no processo de desenvolvimento.

Sen (2010, p. 71-72) problematiza a relação entre crescimento econômico e investimentos e incentivos nas áreas sociais. Para ele, “o sucesso do processo conduzido pelo custeio público realmente indica que um país não precisa esperar até vir a ser muito rico (durante o que pode ser um longo período de crescimento econômico) antes de lançar-se na rápida expansão da educação básica e dos serviços de saúde.”

O autor explica que essas áreas sociais também são importantes para o crescimento econômico e, por isso, não haveria a necessidade de ter que esperar “ficar rico” primeiro para só então promover a qualidade de vida.

5.8 Custeio

As despesas discricionárias, além de poderem ser direcionadas aos investimentos, também podem ser direcionadas para o custeio.

As despesas com custeios são aquelas relacionadas à manutenção administrativa dos órgãos públicos, sem as quais os serviços públicos não conseguiriam ser providos minimamente. São exemplos de custeio administrativo serviços de apoio, material de consumo, locação e conservação de bens imóveis, tecnologia da informação e comunicação, telefonia, contas de energia elétrica, água e outros.

A tabela abaixo mostra as despesas de custeio administrativo, por função, do período de 2015 a 2022 (em % do PIB)

Tabela 6 - Despesas de custeio administrativo do Governo Federal, por função, 2015-2022 (em % do PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CUSTEIO ADMINISTRATIVO	0,71	0,79	0,68	0,66	0,63	0,59	0,51	0,52
Legislativa	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Judiciária	0,06	0,07	0,06	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04
Essencial à Justiça	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
Administração	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06	0,05	0,07
Defesa Nacional	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,08	0,09
Segurança Pública	0,04	0,05	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03
Relações Exteriores	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Assistência Social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00
Previdência Social	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Saúde	0,08	0,09	0,08	0,08	0,08	0,10	0,08	0,07
Trabalho	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
Educação	0,14	0,16	0,14	0,13	0,12	0,10	0,08	0,09
Cultura	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Direitos da Cidadania	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Urbanismo	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Habituação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Saneamento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gestão Ambiental	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Ciência e Tecnologia	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Agricultura	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Organização Agrária	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
Indústria	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Comércio e Serviços	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Comunicações	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01
Energia	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
Transporte	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01

Desporto e Lazer	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Encargos Especiais	0,02	0,04	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado pela própria autora

Observa-se na tabela que o percentual do PIB aplicado às atividades de custeio foi decaindo com o passar de cada ano, havendo uma queda de 0,19% entre 2015 e 2022.

Essa queda do custeio impossibilita e inviabiliza as diversas atividades administrativas dos mais diversos órgãos, como já mencionado. Porém, quando esses órgãos são vinculados à saúde e educação, a queda do custeio representa o verdadeiro sucateamento das políticas públicas.

5.9 Regimes fiscais: (in) sustentabilidade das contas públicas?

No processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas, onde se envolve o financiamento dessas políticas e sua fonte de recursos, deve haver indicadores de desempenho, os quais se inserem no contexto de governança pública.

A governança pública, por sua vez, dimensiona e orienta a gestão pública para os resultados. Nesse sentido, ao apontar esses indicadores de desempenho, a governança propõe uma avaliação com base em metas de ajustes fiscais, os quais devem ser observados diante do comportamento fiscal e controle das contas públicas.

Nesse sentido, as regras fiscais servem como mecanismo orientado para “conter o viés deficitário do setor público, decorrente de uma pressão excessiva sobre o gasto do governo”, conforme define Tinoco (2020, p. 314).

Esse autor afirma que a propensão ao gasto estaria ligada ao oportunismo político que se beneficiaria com esses gastos diante de seus eleitores, sua base de apoio ou até em relação aos seus adversários políticos (TINUOCO, 2020, p.315).

Não obstante a essa análise do autor supramencionado, os gastos públicos se realizam diante dos contextos das necessidades públicas (ou pelo menos deveria se firmar nesse sentido).

Sabe-se que, de fato, o comportamento orçamentário é induzido e fundamentado pelas pretensões políticas que são diversas, a depender do partido, do político ou até mesmo dos grupos de pressão (lobbistas) que acabam direcionando o orçamento aos seus interesses, porém, mesmo diante desse contexto, as regras fiscais se inserem da ideia de se conter os gastos públicos em detrimento da dívida pública.

Essa dívida, por sua vez, conforme já explicado em outros capítulos e seções, está historicamente ligada à dependência do país ao capital estrangeiro. Ademais, em alguns momentos da história, o aumento excessivo da dívida pública não pode ser explicado, tampouco se soube onde e em que foram aplicados os recursos advindos da constituição da dívida, principalmente no período da Ditadura Militar.

Em linhas gerais, as regras fiscais são introduzidas com base em indicadores de monitoramento das contas públicas, a saber: resultado primário; razão dívida/PIB; metas de resultados fiscais; déficits e superávits, orientações baseadas na capacidade de fornecer direcionamento operacional claro para a política fiscal de curto prazo, dentre outros.

Tinuco (2020, p. 317) infere que as regras para a dívida possuem como vantagem principal a avaliação da sustentabilidade fiscal de um país, através da atuação direta na principal variável desse indicador.

Porém, admite que há desvantagens nessas regras, pois nem sempre a autoridade fiscal pode ter o controle dessa dívida, em decorrência da taxa de juros e da taxa de câmbio, além de se levar a uma política fiscal pró-cíclica e levar a uma busca de receitas não recorrentes.

De toda forma, as regras fiscais são fruto das elaborações do *staff* do FMI, em que tais regras se baseiam em princípios que norteiam o controle das contas públicas na busca de sua sustentabilidade.

Levantamento realizado em 2018, pelo Instituto Fiscal Independente – IFI, aponta que há no Brasil cerca de 11 regras fiscais, dentre as quais, 04 estão ligadas ao indicador dívida; 04 ao indicador de despesa; 01 de receita e 02 de resultado.

Essas regras estão estabelecidas tanto na Constituição Federal, quanto na LRF e resoluções. A LRF, introduzida em 2000, fez-se um grande instrumento de controle e transparência das contas públicas, permitindo ao cidadão um maior acesso e compreensão dos gastos públicos.

Em 2016, através da EC nº 95/2016, surgiu o NRF que estabeleceu o teto de gastos, mecanismo de controle do aumento das despesas primárias, onde a fixação das despesas de cada ano somente seria possível em observância ao limite do ano anterior corrigido pela inflação.

Esse mecanismo, em termos reais, encolheu os gastos públicos, em especial os gastos sociais e os investimentos. Assim, com o encolhimento dessas despesas e frontalmente um aumento cada vez mais do atendimento das necessidades públicas, esse NRF está asfixiando as contas públicas, à medida que se observa um aumento da dívida e o não atendimento, a contento, do povo.

Tanto é que, Tinoco (2020, p. 327) avalia alguns fatores de sucesso da implementação do NRF. Dentre esses fatores, o autor destaca que o comportamento do risco-país e da curva de juros diminuiu significativamente desde a implantação desse NRF.

O indicador risco-país se refere ao risco de realização de investimentos em países emergentes, como o Brasil. Indica ao mercado financeiro se o Brasil pode ou não dar calote em seus credores.

Ora, mais uma vez, demonstra-se que o NRF está mais preocupado com o mercado financeiro que mesmo o bem-estar da população, que se vê a mínguas, com tamanha austeridade fiscal.

O Banco Mundial (2017) no seu documento “Um ajuste justo” faz uma análise acerca da eficiência e equidade do gasto público no Brasil e, em relação ao NRF, afirma ser um meio necessário e importante no controle da dívida pública que vai apoiar seu crescimento mais sustentável no futuro.

Esse documento traz, ainda, a ideia de que a implementação do NRF contraria as despesas com benefícios sociais e gastos mínimos, que são despesas obrigatórias, o que faz defender a necessidade de ajuste dessas despesas, diminuindo-as mais ainda.

De acordo com o Banco Mundial (2017), em termos práticos, o NRF representa a redução de 25% do orçamento federal ao longo de uma década.

Ressalta-se a importância de se manter o equilíbrio das contas públicas, mas esse equilíbrio tem que incluir as políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos sociais. Para isso, os governos devem se atentar para formas de investimentos públicos que impulsionem crescimento com desenvolvimento e, ao mesmo tempo, preservar o meio ambiente e trazer benefícios sociais.

5.9.1 Despesas sujeitas ao Teto dos Gastos e exceções

Segue abaixo figura da tabela com o limite do teto de gastos por poder/órgão entre 2017 e 2023, tendo como base a execução do orçamento de 2016.

Figura 9 – Limite do teto de gastos por poder/órgão, 2017-2023 (em R\$ milhões – Valores correntes)

Tabela 1 - Teto de gastos por poder/órgão - Limites Atualizados¹ - R\$ Milhões - Valores correntes

Sigla	Discriminação	Base 2016	Limite 2017	Limite 2018	Limite 2019	Limite 2020	Limite 2021	Limite 2022	Limite 2023
EXE	I. Poder Executivo	1.169.441,6	1.253.641,4	1.290.623,8	1.339.022,2	1.396.734,1	1.459.866,4	1.608.480,8	1.867.413,5
	II. Poder Legislativo	10.549,7	11.309,3	11.642,9	12.079,5	12.600,1	13.169,7	14.510,3	15.538,1
CD	Câmara dos Deputados	5.067,2	5.432,1	5.592,3	5.802,0	6.052,1	6.325,7	6.969,6	7.463,3
SF	Senado Federal	3.729,9	3.998,5	4.116,4	4.270,8	4.454,9	4.656,2	5.130,2	5.493,6
TCU	Tribunal de Contas da União	1.752,5	1.878,7	1.934,1	2.006,7	2.093,2	2.187,8	2.410,5	2.581,2
	III. Poder Judiciário	36.314,0	38.928,6	40.077,0	41.579,9	43.372,0	45.332,4	49.947,2	53.485,1
STF	Supremo Tribunal Federal	542,0	581,0	598,1	620,6	647,3	676,6	745,4	798,2
STJ	Superior Tribunal de Justiça	1.273,9	1.365,6	1.405,9	1.458,6	1.521,5	1.590,3	1.752,1	1.876,3
JF	Justiça Federal	9.397,9	10.074,5	10.371,7	10.760,6	11.224,4	11.731,8	12.926,1	13.841,6
JM	Justiça Militar da União	457,9	490,9	505,3	524,3	546,9	571,6	629,8	674,4
JE	Justiça Eleitoral	6.192,7	6.638,6	6.834,4	7.090,7	7.396,3	7.730,6	8.517,6	9.121,0
JT	Justiça do Trabalho	16.020,8	17.174,3	17.681,0	18.344,0	19.134,6	19.999,5	22.035,5	23.596,3
JDFT	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	2.263,3	2.426,3	2.497,8	2.591,5	2.703,2	2.825,4	3.113,0	3.333,5
CNJ	Conselho Nacional de Justiça	165,5	177,4	182,7	189,5	197,7	206,6	227,7	243,8
DPU	IV. Defensoria Pública da União	459,7	492,8	507,4	526,4	549,1	573,9	632,3	677,1
	V. Ministério Público da União	5.544,3	5.943,5	6.118,8	6.348,3	6.621,9	6.921,2	7.625,8	8.165,9
MPU	Ministério Público da União	5.474,0	5.868,1	6.041,2	6.267,8	6.537,9	6.833,4	7.529,1	8.062,4
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público	70,3	75,4	77,6	80,5	84,0	87,8	96,7	103,6
	VI. TOTAL	1.222.309,3	1.310.315,6	1.348.969,9	1.399.556,3	1.459.877,1	1.525.863,6	1.681.196,5	1.945.279,8
	Fator de Correção (EC 95/EC 113)		7,20%	2,95%	3,75%	4,31%	4,52%	10,18%	7,20%

¹ Atualização dos limites decorre principalmente da mudança na regra de correção do limite (Emenda Constitucional nº 113/2021) e considera os efeitos da Emenda Constitucional nº 126/2022. Para maiores detalhes ver Notas Técnicas de atualização metodológica do Teto de Gastos disponíveis em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/despesas-e-transferencias-totais>

Fonte: STN

Observa-se que, entre 2018 e 2021, o fator de correção foi em média de 3,8%, mas já em 2022, o limite de gastos foi estabelecido pelo fator de 10,18%, representando um fator de correção muito superior aos demais períodos.

O fator de correção utilizado se refere à inflação do ano de 2021 que se projetou em 10,18% em virtude de vários fatores: pandemia, alta do dólar, valorização global do petróleo e seca, que levou a uma quebra de safras no campo e ao aumento dos preços de energia (G1 – Economia, 23/12/21).

De acordo com o economista André Braz da FGV, a soma de todos os energéticos (elétricas e derivados representa quase 50% do resultado geral do IPCA (G1 – Economia, 23/12/21).

A utilização desse novo fator de correção foi introduzida a partir da EC 113/2021 que possibilita a utilização do índice apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária não mais pelo índice apurado pelo período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Essa Emenda Constitucional, além de modificar normas relativas ao NRF, estabelece também o novo regime de pagamento dos precatórios.

Nem todas as despesas estão incluídas no cálculo do teto dos gastos públicos. As transferências constitucionais, créditos extraordinários, Fundo Constitucional do Distrito Federal, despesas financeiras, aumento de capital de empresas, pleitos eleitorais, encontro de contas e parcelamento de sentenças judiciais são despesas que estão fora do limite do teto de gastos.

Além dessas despesas, a EC 126/2022 excluiu algumas despesas do teto de gastos a partir de 2023: 1) despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas

custeadas com recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais; 2) despesas das instituições federais de ensino e das instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs) custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas; 3) despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia.

Não se incluem no limite estabelecido para o Poder Executivo as despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% +do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021.

A partir de 2017, a execução orçamentária buscou seguir os parâmetros de controle das despesas estabelecidos pelo teto de gastos. Nesse sentido, parecer do TCU apontou cumprimento do teto de gastos em 2017 por todos os órgãos federais. No entanto, afirmou que, se não houver ajustes nas despesas com benefícios previdenciários, nos próximos anos, o limite do teto poderia não ser cumprido.

É nessa linha de pensamento, na busca do cumprimento das metas estabelecidas pelo NRF, que se firmou ainda mais a ideia da reforma previdenciária, realizada em 2019.

A tabela abaixo apresenta os valores realizados, em 2022, referentes às despesas sujeitas ao teto de gastos e àquelas que não estão inclusas no teto.

Figura 10- Despesas sujeitas ao Teto de Gastos e exceções (2022)

Rubrica	Valor Total
Despesa sujeita ao teto	3.634.852.428.002,31
Exceção: Despesa Financeira	444.313.071.228,97
Exceção: Créditos Extraordinários	22.268.693.504,49
Exceção: Transf. E/M	2.038.363.426,85
Exceção: FCDF	528.719.495,23
Exceção: Aumento de Capital de Empresas	352.974.614,43
Exceção: Pleitos Eleitorais	240.849.604,00
Exceção: Parcelamento de Sentenças Judiciais	10.622.469,57
Exceção: Encontro de Contas	0,00
Total	4.104.605.722.345,88

Fonte: STN

Observa-se, na figura, que as despesas financeiras, que são as que possuem o segundo maior gasto, não se incluem no teto de gastos. Estão inclusas nestas despesas financeiras, dentre outras, o pagamento de juros da dívida pública.

Ora, por que o pagamento de juros da dívida pública não se sujeita ao teto de gastos, enquanto as despesas das áreas sociais necessitam dessa contenção?

O que está por trás desse discurso de contenção de despesas a todo custo, mas mantém fora do limite de gastos as despesas relacionadas à dívida?

A construção da narrativa em torno do equilíbrio das contas públicas é válida, é preciso de fato haver sustentabilidade fiscal para o atendimento das necessidades públicas. Todavia, essa narrativa distorce a realidade para, ao invés de se centrar nas preocupações em resolver os problemas sociais, há o agravamento ainda mais desses problemas quando se verifica que as preocupações estão mais em torno do cumprimento do pagamento da dívida pública.

Óbvio que se houve contração de empréstimos e assunção de dívidas, deve-se pagar, mas sempre considerando que não prejudique a área social. Além disso, a própria constituição de dívidas, muitas vezes se faz necessária diante dos momentos e ciclos econômicos que o país vivencia como, por exemplo, quando há o desaceleramento da atividade econômica, em que resulta em uma baixa arrecadação tributária, gerando déficits públicos (PELLEGRINI; SALTO, 2020, p. 284).

Todavia, o discurso baseado nessa lógica, que é plausível, diante dos contextos inseridos apresentados, não mostra a sua essência, os reais motivos que fazem o Estado, através de seus governos, priorizarem o pagamento da dívida pública em detrimento das áreas sociais.

A busca desenfreada pelo crescimento econômico, baseado na valorização do capital e na instrumentalização do mercado, muitas vezes de forma apartada dos vínculos e da valorização das áreas sociais, consubstancia a verdadeira face do discurso de austeridade fiscal, pois para se atender ao capital, não há como atender, ao mesmo tempo, as necessidades sociais.

E nesse jogo de disputas, de poder político, a atuação dos atores se dá de acordo com seus interesses e pela influência que exercem sobre os demais, por meio de discursos capazes de influenciar pessoas menos informadas.

5.9.2 *O papel dos atores políticos no controle social das contas públicas*

Quando se fala em senso crítico das pessoas em relação aos discursos sobre o orçamento público e as dificuldades dos governos na alocação de recursos diante das limitações orçamentárias frente às inúmeras demandas da sociedade, refere-se às questões relativas à promoção, incentivos e estímulos ao monitoramento e controle social das contas públicas.

Apesar de haver vários instrumentos que possam possibilitar o acompanhamento das contas públicas pela população, os portais da transparência não trazem uma linguagem fácil e acessível a todos os cidadãos. Há, ainda, uma grande dificuldade de entendimento da execução do orçamento público por parte da maioria das pessoas, em especial do cidadão comum.

(...) um dos aspectos que dificultam o controle da sociedade sobre a atuação dos agentes políticos, a falta de instrumentalização por parte do governo, que é o detentor da informação. Estas informações nem sempre chegam à sociedade ou, quando chegam, muitas vezes são disponibilizadas de forma parcial, em linguagem extremamente técnica, o que prejudica a sua compreensão, não atendendo assim ao princípio da transparência, que deve guiar a atuação pública. (FIRMINO, 2018, p. 02)

Por esse ponto, observa-se que o controle social é mal subsidiado pelos governos que, mesmo havendo previsão constitucional e legal para instrumentalizar o acesso às contas públicas, o fazem, mas – até parece proposital – em uma linguagem não tão fácil de compreensão por parte dos cidadãos.

Não obstante, a construção em torno da importância da participação popular nos espaços de poder e decisões políticas não se deu de forma pacífica. A luta por essa inserção se deu, sobretudo, através dos movimentos sociais, os quais se constituem em formas de resistência à opressão política.

No Brasil, os principais movimentos sociais, logo após a Proclamação da República, foram o movimento de Canudos na Bahia, em 1896, liderado por Antônio Conselheiro; Revolta da Vacina, no RJ (1904); Revolta da Chibata (1910) e Revolta de Juazeiro, em Juazeiro do Norte-CE (1914) (GONZALEZ, 2010, p. 13-14).

Durante o período militar que foi marcado por censuras e repressões, os movimentos sociais buscavam estratégias de resistências para derrubar o regime e retomar a democracia e a conquista de direitos. Cita-se como destaque a esses movimentos, o Movimento Estudantil.

Assim afirma Netto (2017, p.147) “os estudantes nessa época dominados pela raiva tomavam decisões mais rebeldes para enfrentar os militares”.

O autor ressalta a importância dos movimentos sociais e explica ainda que “os movimentos sociais se materializam no espaço, desenvolvem processos, organizam e dominam territórios das mais diversas formas, uma delas é através de ocupações, manifestações e até ações mais diretas como as táticas de guerrilhas” (NETTO, 2017, p. 144).

A participação popular também pode ser realizada através dos Conselhos de políticas públicas. Hannah Arendt defende o sistema de conselhos como uma alternativa à democracia representativa que, para ela, o modelo de democracia representativa baseada no sistema de partidos políticos acaba restringido à efetiva participação política do povo (ARENDR, 2011, p. 300).

Nesse sentido, a autora enfatiza a importância do sistema de conselhos como um espaço amplo de participação política dos indivíduos, surgido ao longo das revoluções, e que tal sistema se baseia na ideia de não haver nenhum vínculo entre seus membros e os partidos políticos (ARENDR, 2011, p. 339).

Outros movimentos também se destacam na luta pela conquista de direitos como, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores; MST; Movimento Feminista; Movimento em defesa dos índios e os Movimentos negros.

Outros atores políticos, diferentemente dos movimentos sociais, que lutam pela conquista de direitos, exercem fortes influências, tanto na construção, quanto no dimensionamento e propagação dos discursos estabelecidos em torno das políticas fiscais. Por exemplo, a mídia que traz em seus recursos linguístico-discursivos, propensões e posicionamentos políticos de acordo com a identidade escolhida nos embates políticos.

A mídia é o elemento que coloca a serviço da democracia os meios para que a população conheça os matizes dos elementos políticos. É por meio dela que se cria consciência (deliberada ou não) sobre a pauta política, sobre seus atores, sobre a agenda, etc. É ela que exerce, nesse momento, o poder inquisidor (sem entrar no mérito se corretamente ou não), abrindo as caixas pretas das instituições e do comportamento dos políticos. (CARDIA, 2008, p.43)

A mídia, enquanto formadora de opinião pública, ao invés de levar as informações à sociedade de forma imparcial, para que os cidadãos possam chegar as suas próprias conclusões sobre os fatos políticos, acaba manipulando esses fatos de acordo com seus próprios posicionamentos acerca desses embates.

Os jornalistas são agentes da sociedade, trabalhando para que o cidadão médio tenha acesso à verdadeira informação. Isso significaria, portanto, que ele deveria desmistificar as manobras dos políticos e mostrar o engodo de determinadas situações. Não é isso o que ocorre. Embora o jornalismo político mantenha uma certa hostilidade aos

políticos, e às vezes tente mostrar ao público sua desconfiança em relação a eles, no fim, o que ocorre, é uma maciça adesão dos meios ao espetáculo. (CARDIA, 2008, p. 87)

A mídia possui, por excelência, formação discursiva neoliberal e que, por isso, inscreve-se ideologicamente numa posição de classe em conformidade com o grande capital, o que a faz produzir efeitos de relativização dos impactos deste projeto nas políticas públicas ao adotar práticas apoloéticas de austeridade fiscal (ALMEIDA; AMARAL, 2020, p. 431).

Almeida; Amaral (2020, p.431) afirmam que a imprensa se mostra

como se compreendesse a sociedade à maneira de uma grande empresa a ser gerenciada sob ações burocráticas, tendo como horizonte a propriedade privada, a acumulação de capital e o lucro, assim como diz Marx (2019), à revelia das necessidades sociais concretas (alimentação, saúde, educação, moradia, etc.) (Almeida; Amaral, 2020, p.431)

Os autores explicam que o discurso jornalístico tem o poder de distorcer e manipular a realidade dos fatos, através da criação da ilusão de causas e consequências, ordenando o mundo e os sentidos dos fatos ocorridos.

Eles advertem (2020, p. 432) que “este funcionamento discursivo interpela os indivíduos a ponto de persuadi-los, de mantê-los alinhados à política dominante do jornal, que pode ou não estar em consonância com a linha dominante dos ditames políticos da nação”.

Assim, esses autores estabelecem uma relação entre a imprensa, o golpe-impeachment da Dilma e o desmonte das políticas públicas. Eles afirmam que o discurso e apelo midiáticos representaram grande influência para aprovação de diversos projetos de leis e emendas constitucionais, em especial a do teto de gastos públicos.

Nesse sentido, Almeida; Amaral (2020, p. 445) explicam que “as forças políticas brasileiras que se uniram pelo golpe-impeachment de Dilma encontraram na imprensa a grande porta-voz do projeto político neoliberal que havia sido contido, em sua voracidade, durante os governos petistas”.

Apesar de Temer possuir pouca popularidade, o então presidente, ao assumir no lugar da Dilma, possuía o respaldo do Congresso, do grande capital e da imprensa, que o retratava como uma figura de autoridade.

Esse tratamento da imprensa em relação a Temer e a chancela desses setores em seu governo fizeram com que reformas estruturais como a trabalhista e a do NRF pudessem ser aprovadas.

Assim, quando se vislumbra as influências da mídia para o discurso da austeridade fiscal a todo custo, observa-se que essa mídia, enquanto ator político, sustenta a ideia de uma política fiscal baseada no controle dos gastos, via NRF.

A sustentação dessa ideia por parte da imprensa, por sua vez, traduz o discurso político de que o “teto de gastos” é necessário e deve ser mantido.

A despeito dessa defesa do teto de gastos por parte da imprensa, observa-se abaixo trecho de coluna de um economista publicada na Revista Veja de 12 de maio de 2021, edição nº 2737. O título do texto é “Em defesa do teto de gastos - O limite para despesas é a garantia da estabilidade” por Maílson da Nóbrega.

O teto de gastos foi, assim, uma medida heroica. Ou ele ou o caos. Por vinte anos, a despesa estará limitada à inflação. O teto será revisto no décimo exercício. O limite, dizia-se, realçaria o conflito distributivo do Orçamento, criando o ambiente para discutir e reformar a estrutura do gasto público. A racionalidade se imporia, vencendo resistências às mudanças. (NÓBREGA, 2021 *in* REVISTA VEJA, edição nº 2737 de 12 de maio de 2021)

Observa-se, portanto, no trecho da revista Veja, uma narrativa que induz o leitor a acreditar na importância e necessidade do NRF como a única medida salvadora dos problemas inerentes às finanças públicas.

Henrique (2018, p. 124) corrobora no mesmo sentido sobre o quanto a mídia pode incorporar uma agenda política e difundi-la, conforme suas próprias orientações.

(...) a ideologia neoliberal fundamentou os argumentos do governo para montagem da agenda no que se refere à limitação dos gastos públicos. Desde que começaram a lançar o tema na mídia e a buscar sustentação política para aprovação da medida no congresso nacional, o discurso do governo apelava para necessidade da medida e racionalidade científica da mesma, alcançando em alguns momentos um apelo quase que “apocalíptico”. (HENRIQUE, 2018, p. 124)

Almeida; Amaral (2020, p. 444) refletem ainda sobre como a narrativa midiática diante do impeachment subsidiou o fortalecimento de projetos de poder calcados em estruturas neoliberais e, portanto, de desigualdades e exclusão social, além de um total desrespeito aos direitos humanos.

Para o fortalecimento desses projetos, essa narrativa forneceu os alicerces simbólicos e discursivos que viriam a convergir no bolsonarismo. De acordo com os autores, o bolsonarismo, por sua vez, no âmbito do impedimento de projetos políticos calcados na inclusão social, possui no desmonte das políticas públicas a porta de entrada do retorno de um ensaio neoliberal ainda maior do que aquele experimentado ao longo da década de 1990.

Os autores inferem, portanto, diante do que a mídia significou para o bolsonarismo e as estruturas de poder baseadas na ideologia neoliberal, que o próprio impeachment foi um pressuposto, e não como uma excepcionalidade, do que resta da democracia burguesa brasileira.

Além da mídia, outros atores políticos, diante dos embates, conflitos e disputas sobre o orçamento, buscam reforçar o discurso da austeridade fiscal imposta pelo teto de gastos e repassar esse discurso para a grande massa da população, de modo a manipulá-la para que ela receba esse discurso com poucos ou sem nenhum questionamento e, assim, imaginar de fato que o país está quebrado e que a solução é a contenção dos gastos sociais.

Esses atores podem ser, inclusive, externos, que são os que introduzem o discurso ao Brasil da incorporação da agenda neoliberal, calcada no fato de o Brasil, enquanto país emergente, receber investimento privado externo, aliado às elevadas taxas de juros aplicadas na economia, o que favorece o rentismo e o torna alvo central de medidas econômicas que buscam assegurar a posição favorável dos investidores estrangeiros (HENRIQUE, 2018, p. 122).

Os demais atores como os tecnoburocráticos e gestores públicos, os primeiros os que exercem o processo administrativo-burocrata, e os segundos, aqueles ligados ao processo decisório da política orçamentária, alocando e implementando as políticas públicas; são atores que trazem, além dos próprios conflitos internos, conflitos entre si (COUTO; CARDOSO JR, 2018, p. 76).

Couto; Cardoso Jr. (2018, p. 76) falam, ainda, no âmbito da governança orçamentária, dos atores que atuam como controladores do orçamento, sendo representados pelos órgãos de controle internos e externos, as instituições fiscais independentes (IFIs), a sociedade civil organizada, o Poder Legislativo e a imprensa especializada.

Esses autores afirmam que o papel destes, dentre outros, é mediar os interesses conflitantes entre os demais atores e, no modelo ideal, deveriam prezar tanto pela política fiscal quanto pelo alcance dos resultados e pela entrega dos serviços à sociedade (GOOD, 2014).

No entanto, de acordo com os autores supramencionados, esses atores “defendem interesses específicos, como no caso da execução de emendas parlamentares, e, no lugar da independência e da isenção com relação ao jogo orçamentário, sua atuação, no caso brasileiro, pode ter o peso prático de priorizador de gastos, sendo sua força crucial para as transformações ocorridas na governança orçamentária”.

A *accountability* é exercida tanto pelos órgãos de controle, quanto pelos conselhos e sociedade civil apresenta dificuldades em relação ao estabelecimento de um orçamento voltado para os anseios sociais.

Isso acontece porque os órgãos de controle atuam institucionalmente mais na fiscalização contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial sob os aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, verificando, desse modo, o auferimento dos resultados e metas fiscais estabelecidos pelos governos nas suas leis orçamentárias.

No que se refere aos conselhos, a dificuldade destes na firmamento de um orçamento orientado para o povo, reside no fato de que o orçamento é construído com base nos indicadores fiscais já preestabelecidos pelo governo sob orientação e pressão dos organismos internacionais em volta de uma política fiscal baseada na austeridade.

Além do mais, verifica-se ainda uma tentativa dos governos em barrar a participação popular nos espaços de poder e decisões políticas, seja por meio dos conselhos ou colegiados. Inclusive, em 2019 foi baixado um Decreto pelo ex-Presidente Bolsonaro que limitava a participação dos colegiados na administração pública federal. (Decreto nº 9.759/19). Todavia, esse decreto foi revogado em 2023, através do decreto nº 11.371/23.

Assim, por mais que os conselhos atuem ativamente como atores políticos de pressão na decisão sobre a alocação de recursos e no controle das contas públicas, sua força não consegue tamanha expressividade a ponto de mudar a agenda da política fiscal.

Todavia, os conselhos, assim como as associações populares, exercem um importantíssimo papel no monitoramento do orçamento público, o que, mesmo não possuindo forças suficientes para mudar ou influenciar a condução da política fiscal, possibilita aos cidadãos um certo dimensionamento do que acontece com os recursos públicos.

Portanto, contextualiza-se a atuação dos diversos atores políticos numa conjuntura de disputas em torno do orçamento, estando dispostos na arena os principais jogos e meios utilizados por esses atores para se sagrarem vencedores diante dessas disputas. Assim, tem-se que a análise discursiva sobre a política de austeridade fiscal, estampada no NRF que impõe o teto de gastos, consubstancia-se na performance da agenda neoliberal.

Para corroborar, mais uma vez com essa análise, Vieira et.al (2018, p.11) afirma que

a austeridade constitui, para alguns autores, a derradeira manifestação do neoliberalismo e, quando aplicada, limita os avanços obtidos com as políticas sociais de caráter universal, podendo retardar a retomada do crescimento das economias dos países, afetando drasticamente o presente e as perspectivas futuras dessas sociedades. (VIEIRA ET. AL et.al, 2018, p.11)

Portanto, tem-se aqui que as políticas fiscais que dão ênfase à austeridade e buscam a todo custo colocar na cabeça das pessoas que, apesar de ser amargo, esse remédio se faz necessário para a sustentabilidade das contas públicas, na verdade, trata-se de um discurso enfeitado para garantir a perpetuação do neoliberalismo.

6 RESERVA DO POSSÍVEL PARA QUÊ E PARA QUEM?

Após a análise do orçamento público federal entre 2015 e 2022 e a discussão teórica acerca das conformações do Estado em torno da Constituição e das políticas públicas, bem como a problematização em torno das restrições orçamentárias diante das políticas e o custo dos direitos, este quarto e último capítulo se direciona como uma reflexão da teoria da reserva do possível na (in) efetividade dos direitos fundamentais sociais.

Parte-se do pressuposto de que a efetividade dos direitos fundamentais sociais, no âmbito desta pesquisa, centra-se na necessidade e na capacidade dos governos de implementação das políticas públicas através do orçamento público.

Todavia, os governos apresentam capacidade financeira e orçamentária limitada para implementar as políticas necessárias às garantias de direitos.

Com base nesse argumento, o Estado acaba “justificando” a inefetividade de muitos direitos, em especial, os sociais.

Esse argumento, por sua vez, encontra âncora na teoria da *Reserva do Possível*⁴⁷, que denota a constatação econômica da escassez de recursos públicos diante das inúmeras e crescentes demandas da sociedade inscritas em seus direitos.

Desse modo, a reserva do possível se apresenta como uma teoria que acaba prezando mais as questões econômicas diante das questões sociais e até jurídicas.

Como essa teoria não foi desenvolvida no Brasil e foi incorporada ao discurso brasileiro no não provimento, a contento, das políticas públicas, busca-se entender o porquê desse discurso possuir tamanha força.

Para isso, conforme capítulo 3, avaliou-se politicamente o orçamento público, a partir da análise das prioridades governamentais entre 2015 e 2022.

De acordo com essa análise, a orientação da política orçamentária é de caráter mais restritiva em relação aos gastos sociais em detrimento da alocação de recursos voltados para outros setores da economia, beneficiando o mercado, através da priorização do pagamento dos juros e da dívida pública.

Essa orientação, por sua vez, está estampada na agenda neoliberal que o Estado acabou incorporando como sua agenda política e definindo, desse modo, suas prioridades.

47Explicação dessa teoria já introduzida no capítulo 2.

Nesse sentido, a partir dessas nuances, a propositura desse capítulo é o de desvelar esse discurso estatal do não provimento, a contento, dos gastos sociais, mesmo considerando a escassez de recursos como uma constatação econômica.

A proposta de análise do discurso para desvelar a verdadeira agenda política do Estado parte do confronto entre o que é dito de forma explícita e aquilo que está nas entrelinhas. Muitas vezes o orçamento está posto, mas sua “transparência” não é de fácil acesso e compreensão.

Além disso, diante da realidade social brasileira, que é peculiar, qual o sentido de se incorporar uma teoria estrangeira para “justificar” a inexecução das políticas sociais? Sua aderência traz parâmetros justos que justifiquem seu uso? Para que a reserva do possível, se o Brasil pode construir ou adotar uma postura mais expansiva em relação aos direitos sociais? A quem interessa ou quais grupos políticos e econômicos interessam essa teoria?

Essas perguntas vão nortear o desenvolvimento deste capítulo, o qual possui uma única seção que, por sua vez, está dividida em três subseções.

6.1 Reserva do possível: contexto e pretexto

6.1.1 Reserva do Possível como sustentáculo das práticas neoliberais

Sgarbossa (2010, p. 86) antes de adentrar sobre os principais aspectos que norteiam a teoria da reserva do possível, vai contextualizar a formação do Estado a partir do advento do pensamento neoliberal e da globalização econômica.

O autor aborda esse advento do pensamento neoliberal como uma ponte ou saída entre o Estado-providência para o mercado-providência.

O Estado-providência estava pautado, de acordo com o autor, no advento do Estado Social que, por sua vez, possuía como atributos a conjunção específica de fatores como o nível de desenvolvimento industrial, tecnológico e econômico, o ambiente político-filosófico e, notadamente, a repartição das forças políticas entre as classes sociais.

Com a crise desse Estado-Providência, através, dentre outros fatores, do enfraquecimento das forças políticas de algumas classes em detrimento de outras, surge a corrente neoliberal.

A intervenção estatal na economia, os modelos e tipo keynesiano e do Estado Social – intimamente vinculados – geraram descontentamento em determinados segmentos da sociedade e constituíram alvo de críticas por parte de tais setores, notadamente as elites econômicas, especialmente em virtude da regulação do mercado. (SGARBOSSA, 2010, p. 90)

Essa formação e nova conformação de Estado vai influenciar e definir sua atuação diante da efetivação dos direitos. A efetivação dos direitos sociais somente é possível numa configuração de Estado social, o que no primeiro capítulo, falou-se em Estado provedor.

Com essa nova conformação de Estado, baseada nos preceitos neoliberais, tem-se agora um Estado mínimo.

O Estado mínimo é aquele que procura intervir o mínimo possível na economia. Essa intervenção mínima, por sua vez, gera discrepâncias sociais e exclusão, pois o mercado teria mais liberdade para atuar, concentrando mais renda e segregando a sociedade. Ademais, no Estado mínimo, a implementação de políticas públicas, via gastos públicos, acaba sendo comprometida.

Sgarbossa (2010, p. 97-98) ao expor a corrente neoliberal, traz as principais considerações de Friedman sobre esse sistema e sua relação com os direitos. Nesse sentido, afirma que Friedman considera o “comércio internacional um elemento promotor de harmonia entre os Estados, além de sustentar encontrar-se a mesma na interdependência característica da modernidade”.

Ora, em primeiro lugar se faz importante mencionar que a modernidade é uma invenção europeia para justificar a sua dominação sobre os demais países, sobretudo, aqueles inseridos em seu processo de colonização, como o Brasil.

Nas palavras de Dussel (1993, p. 75) os países dominados, conquistados e vencidos, devem ter no conceito de modernidade, a ideia de que o que é útil e bom, de “grandíssima utilidade” e “para o bem de todos”, é também ótimo para esses países.

O autor, na verdade, faz uma crítica ao conceito de modernidade e da forma como esse conceito se incorpora aos países invadidos pela Europa. Nesse sentido, sua obra reflete sobre o mito da modernidade e o eurocentrismo, referindo-se ao ano de 1492 (“descobrimento” da América) como um encobrimento do outro pela cultura europeia.

Dussel (1993, 75) explica que a Europa impõe uma ideia de que sua cultura é superior e bem mais desenvolvida que as demais. Para o autor, o mito da modernidade consiste na vitimização e culpabilização do inocente, que é o Outro, na medida que a Europa considera esses países como “o bárbaro que se civiliza, que se desenvolve ou se moderniza”.

O segundo ponto diz respeito ao fato de que a afirmação sobre o comércio internacional ser um elemento promotor de harmonia entre os Estados é um pouco delicada do ponto de vista da transferência da responsabilidade de cada país aos ditames internacionais. Essa harmonia entre os Estados poderia muito bem se inserir no contexto de dominação econômica de um país

sobre outro e “estando tudo bem”, “sem conflitos”, pois caberia a um país mandar (o imperalista) e o outro obedecer (os países emergentes, como o Brasil).

Nessa linha de pensamento, Sgarbossa (2010, p. 96) expõe que Friedman repudia veementemente os direitos sociais, bem como os “programas de bem-estar social”, sob o argumento de que o atendimento a essas demandas geraria dependência da tutela estatal.

Diante da grande influência política do neoliberalismo na contemporaneidade, Santos (2005, p. 155) afirma que essa ideologia e sua prática, combinada com as operações transnacionais das grandes empresas e das agências internacionais, foram responsáveis pela redução do protagonismo do Estado como ator no sistema mundial.

As consequências dessa redução do protagonismo do Estado, no âmbito político, segundo Sgarbossa (2010, p. 108), ao mencionar Abili Lázaro Castro de Lima, é a “relativização ou eliminação de fronteiras em prol do livre comércio mundial, o que evidentemente afeta a soberania dos Estados-nação e implica aumento da interdependência das economias em nível global”.

O pensamento neoliberal e sua prática conduziu, configurou o Estado e redefiniu seu tamanho, de modo a reduzi-lo seletivamente perante sua atuação diante de sua intervenção na economia, em especial, na regulamentação legal da força de trabalho e nas barreiras ao comércio internacional – e, ainda, diante da outorga de prestações sociais, que não se estende às outras áreas na mesma intensidade (SGARBOSSA, 2010, p. 112).

Sgarbossa (2010, p. 111) enfatiza, portanto, que as teorias neoliberais, nesses moldes, estavam compreendidas em um movimento de reação política, filosófica e teórica contra o Estado Social e ganhou corpo, em seu intuito político, de reengenharia estatal e de liberalização do mercado, favorecido pelo enfraquecimento dos Estados nacionais em virtude do processo de globalização econômica.

O autor reflete sobre a democracia diante do neoliberalismo. Para ele, essa relação não se constitui apenas sob os aspectos econômicos e sociais, mas traz implicâncias para o âmbito político.

Assim, afirma: “Na realidade, a democracia em si mesma não constitui um valor do neoliberalismo, e este, por sua vez, não preconiza apenas a primazia do econômico – logo, da liberdade de mercado – sobre o social, mas igualmente sobre o político e sobre a democracia” (SGARBOSSA, 2010, p. 112).

O que o autor quis dizer é que é possível haver países liberais e, ao mesmo tempo, serem autoritários, político e institucionalmente, como no Chile, sob a ditadura de Pinochet, de 1973 a 1990.

Dessa forma, ao passo que há um minimalismo prestacional do Estado, observa-se um maximalismo penal e militar. Mas esse maximalismo penal e militar também pode estar presente até mesmo nos países precursores das maiores reformas neoliberais.

Por esse maximalismo penal e militar, a atuação estatal se dá pelo aumento repressivo de seu aparato, seja através das forças de segurança interna, seja pelas Forças Armadas.

A defesa expressa desse maximalismo penal e militar é realizada por alguns dos principais teóricos do pensamento neoliberal.

Essa defesa, por sua vez, estabelece-se quando, observa-se a incapacidade do Estado, diante do desmonte do Welfare social, de intervir com força na economia de modo a mediar as relações capital-trabalho que se tornaram cada vez mais díspares e precárias, e passa a ter na ideologia da responsabilidade individual seu fundamento filosófico (CORRÊA, 2017, p. 59).

Assim, Corrêa (2017, p.59) explica que esse enfraquecimento do Estado de Bem-Estar social, diante da firmação e incorporação do neoliberalismo, passa a ser um fator para que os políticos se preocupem cada vez mais com a criminalidade como uma oportunidade de legitimação.

Para confirmar seu raciocínio, cita Nills Christie (2011, p. 66), quando este afirma que “o objetivo principal da vida é o dinheiro e a ideia dominante é a de que o caminho consiste na desregulamentação da economia de mercado, o crime se converte na principal arena para o que sobra da política”.

A exclusão social, a miséria e a pobreza, como produtos do neoliberalismo, trazem consequências para o aumento da criminalidade. Esta, por sua vez, ao gerar um aumento de insegurança, enseja uma demanda por mais segurança, a qual é propiciada com maior rigor através do aparato repressivo estatal e pelo crescimento do mercado de segurança privada (SGARBOSSA, 2010, p. 113).

Ora, mesmo sabendo que todos os direitos possuem custos, parece que a lógica da ideologia neoliberal é de que as despesas do Estado com segurança devem ser menores que as de provimento das demandas sociais. Além disso, haveria um favorecimento do mercado, através do provimento da segurança privada.

O Estado, diante das externalidades ocasionadas pelo mercado, assume uma postura com ênfase, ora no que se poderia chamar de “piedade”, em referência à proteção social em sentido amplo, ora no que poderia se chamar de “potência”, em referência à repressão em sentido amplo, conforme Sgarbossa (2010, p. 113).

Essa alternância de postura traz o entendimento do autor de que o Estado, ao conferir proteção às pessoas afetadas pelas externalidades negativas do mercado, como os desempregados, por exemplo, também traz uma legislação penal socialmente seletiva.

Nesse sentido, o autor relaciona essas proposições para se verificar em que medida a retração do Estado Social, preconizada pelo neoliberalismo, vem acompanhada por uma gestão da miséria através do direito repressivo estatal.

De acordo com o autor, dentre outras vias, o neoliberalismo obtém vazão pelas elaborações teóricas da reserva do possível.

Assim, pode-se afirmar que a Reserva do Possível é, portanto, uma teoria que dá sustentáculo às práticas neoliberais.

6.1.2 Peculiaridades do Brasil

A maioria dos países periféricos, assim como o Brasil, é de ex-colônias dos países europeus. Esses países acabaram sofrendo com um desenvolvimento tardio, o que trouxe consequências sérias para as políticas de âmbito social e a concretização dos direitos constitucionalmente elencados.

Fernandes (1976, p. 222) afirma que no Brasil, o desenvolvimento capitalista, em cada uma de suas três fases, significou coisas distintas e que em nenhuma dessas fases houve uma réplica ao desenvolvimento capitalista característico das Nações tidas como centrais e hegemônicas.

Tonin (2011, p. 59) afirma que, no Brasil, o capitalismo tardio possui uma interpretação a partir do contexto de alguns períodos históricos da economia brasileira. Esses períodos vão desde a economia colonial, passando pela economia mercantil escravista cafeeira nacional, economia exportadora capitalista, origem e consolidação do capital industrial, industrialização restringida até chegar na industrialização pesada.

Furtado (1974, p. 97) ao relacionar desenvolvimento com modernidade constata que, no caso da economia brasileira, os avanços na industrialização não necessariamente significam que essa economia vá abandonar suas características de subdesenvolvimento.

O autor questiona, desse modo, por que a difusão mundial do progresso técnico e os decorrentes incrementos da produtividade não tenderam a liquidar o subdesenvolvimento, bem como busca demonstrar que uma política de "desenvolvimento" orientada para satisfazer os altos níveis de consumo de uma pequena minoria da população, tal como a executada no Brasil, tende a agravar as desigualdades sociais e a elevar o custo social de um sistema econômico.

Para isso, Furtado (1974) parte da hipótese de que o subdesenvolvimento é um aspecto do modo pelo qual o capitalismo industrial vem crescendo e se difundindo desde o seu surgimento.

Nesse sentido, o autor explica que o governo brasileiro, em todo esse processo, utilizou-se da política fiscal para tornar permanentes as novas estruturas industriais que permitiam uma elevada lucratividade e altos investimentos, favorecendo, sobretudo, uma minoria privilegiada.

Esses elevados lucros, por sua vez, abriram as portas para uma política de distribuição de renda favorecendo grupos superiores da escala salarial, uma vez que a oferta de quadros profissionais era relativamente inelástica, conforme aponta Furtado (1974).

A utilização da política fiscal pelo governo para favorecer essa minoria privilegiada se consubstanciou na concessão de variados e generosos “incentivos fiscais”.

Esses incentivos, de acordo com o autor, consistiam na formação de uma carteira de investimentos por cada contribuinte do imposto de renda (aproximadamente 5 por cento das famílias) como alternativa ao pagamento de parte do imposto devido.

Por sua vez, os pobres, com uma pesada carga de impostos indiretos, estão excluídos desses privilégios.

Assim, Furtado (1974) enfatiza que “a característica mais significativa do modelo brasileira é a sua tendência estrutural para excluir a massa da população dos benefícios da acumulação e do progresso técnico”.

Conclui, portanto, que “a durabilidade do sistema baseia-se grandemente na capacidade dos grupos dirigentes em suprimir todas as formas de oposição que seu caráter anti-social tende a estimular”.

A conclusão do autor traz a reflexão do quanto o sistema capitalista, para se perpetuar, precisa e faz para suprimir os movimentos contrários à sua base político-ideológica. Para isso, utiliza-se dos grupos dirigentes, entendidos aqui, como aqueles que estão no poder, como os políticos, por exemplo.

Sgarbossa (2010, p. 120), a partir da leitura dos relatórios da CEPAL de 2002, apresenta dados sociais sobre a América Latina e do Brasil, comparando os índices brasileiros com os demais países latino-americanos, e afirma que em termos de desigualdade social, levando-se em conta o IDH do PNUD e o coeficiente Gini, o Brasil é o país mais desigual dos países latino-americanos. O autor até enfatiza, inclusive, que a Venezuela é menos desigual que o Brasil.

O autor também afirma, a partir de relatório do Banco Mundial, que a desigualdade no Brasil é estável, tendo mantido, entre 1977 e 1999, o coeficiente de Gini constantemente no

intervalo entre 0,58-0,62, havendo uma excepcionalidade apenas em 1989, quando esse coeficiente subiu para 0,64.

Esses dados apresentados por Sgarbossa (2010) vai permitir uma análise de como as características sociais dos países periféricos possuem peculiaridades que não vão possibilitar um acompanhamento por parte desses países em relação ao desenvolvimento dos países centrais.

Não obstante a esse não acompanhamento, os países periféricos – já tomados pela hegemonia neoliberal e pelo seu enfraquecimento, enquanto Estados nacionais, em virtude da globalização econômica e da dependência internacional – jamais puderam conhecer um Estado social nos moldes dos existentes nos Estados ricos do Norte (SGARBOSSA, 2010, p. 123).

Santos (2005, p. 155) explica esse processo de não acompanhamento dos países periféricos em relação ao desenvolvimento dos países centrais e expõe as suas implicações. Segundo o autor, quando o Estado perde relativamente seu protagonismo, apesar de ser um fenômeno generalizado, as suas implicações são diferentes entre Estados do centro, da semiperiferia ou da periferia.

Como o contexto é de crescente desigualdade entre o Norte e o Sul, o autor afirma que

(...) os Estados periféricos e semiperiféricos estão a ficar cada vez mais limitados – como vítimas ou parceiros – ao cumprimento das determinações do capital financeiro e industrial transnacional, determinações, por sua vez, estabelecidas pelas organizações internacionais controladas pelos Estados centrais. Essas determinações, frequentemente apresentadas em combinações estranhas de liberalismo econômico e de proteção dos direitos humanos, abalam a tal ponto e já de si frágil componente social do Estado, que esses países assumem a ideia da crise do Estado-Providência sem nunca terem usufruído verdadeiramente deste. (SANTOS, 2005, p. 155)

A afirmação de Santos (2005) traz algumas reflexões acerca da efetivação dos direitos sociais elencados na Constituição de 1988.

Como os países periféricos, como o Brasil, nunca puderam experimentar de fato as be-nesses do Estado Social – dispostas de forma genérica nas Constituições latino-americanas, incluída a brasileira de 1988 –, a realização das políticas sociais, inerentes a essa forma de Estado, acaba sofrendo “os reveses da ideologia e dos programas neoliberais e a fragilização advinda da globalização econômica neoliberal, o que representa, ao fim e ao cabo, o arrefecimento de uma atuação já tímida no sentido da implementação dos direitos sociais e o desmantelamento das conquistas já consolidadas” (SGARBOSSA, 2010, p. 124).

Dando ênfase a esse arrefecimento dos direitos sociais ocasionado pelo sistema político neoliberal, Sgarbossa (2010, p. 125) explana que

No Brasil, como os países periféricos em geral, o advento da vaga neoliberal revelou-se, portanto, de efeitos devastadores, eis que antes mesmo da implantação e do funcionamento por um tempo razoável de um sistema de proteção social mais próximo daquele outrora existente nos países centrais, os primeiros sofreram toda a influência cultural, política e filosófica do pensamento neoliberal e o enfraquecimento oriundo da globalização econômica, os quais vieram a se revelar, ao fim e ao cabo, fatores eficientes de arrefecimento das instituições e dos direitos sociais, natimortos, portanto, porquanto nunca inteiramente implementados... (SAGARBOSSA, 2010, p. 125)

Ora, essa fragilização do Estado Social no Brasil, sendo que sequer houve a sua completude, põe em xeque os direitos elencados na Constituição Federal de 1988 que, por sua vez, apesar de se ter a ideia de promoção da cidadania, incorpora o discurso de que a implementação desses direitos não é possível diante da limitação orçamentária.

Tanto é que o Presidente José Sarney, na época da promulgação da CF/88, chegou a afirmar na TV que o país se tornaria ingovernável com a nova Carta, referindo-se ao impacto imediato dos direitos constitucionais perante o Orçamento Geral da União.⁴⁸

Apesar das limitações orçamentárias existentes, entretanto, a fala de Sarney se contextualiza com o Consenso de Washigton, realizado nos Estados Unidos, em 1989, onde se realizou uma série de “recomendações”, ora verdadeiras imposições, aos países latino-americanos, de modo a propiciar o alargamento do neoliberalismo.

É, portanto, nesse contexto de pressão neoliberal, em que a fala de Sarney vai “cair como uma luva”, pois os direitos constitucionalmente elencados, agora de forma mais ampla, precisariam de um orçamento para a sua concretização.

Sousa (2006, p. 173), explica sobre como se deu essa fragilização do Estado Social no Brasil, bem como o porquê desse modelo de Estado, ao ser introduzido no País, a partir da Constituição de 1988, não se deu em sua completude, de modo a indispor ou não garantir os direitos elencados na Constituição.

Segundo o autor, apesar da emergência do Estado de Bem-estar Social ter significado uma resposta às dolorosas lições das crises econômico-sociais e políticas do passado, cujas origens remontam ao liberalismo do século XIX, a sua inserção à realidade brasileira através da Constituição Federal, de aspectos de cidadania, na verdade, deu-se como um verdadeiro e “grande “pacto” entre capital e trabalho para salvaguardar os fundamentos capitalistas, refor-

48Folha de S. Paulo. A-6 - Política – Quarta-feira, 27 de julho de 1988.

çado pela constituição de complexa rede institucional, com significativo poder de atuar coordenadamente, com forte ingerência reguladora dos domínios econômico e social” (SOUSA, 2006, p.173).

A explicação de Sousa (2006) revela exatamente as contradições apresentadas na Constituição Federal, a qual em leitura atenta aos seus dispositivos, é possível a percepção da busca do atendimento aos interesses do capital e, ao mesmo tempo, busca conferir proteção social.

Ora, a situação é bem delicada. Diante da própria natureza e características do capitalismo, o qual se constitui de maneira excludente, não é possível o atendimento, ao mesmo tempo, do capital e do social. Não há como se falar em justiça fiscal e social, quando para cumprir com esse grande “pacto” entre capital e trabalho, o Estado acaba, muitas vezes, prestigiando mais o capital que à classe trabalhadora.

Tanto é que, o orçamento público, para além de ser um instrumento de política pública, é também um instrumento de política econômica e fiscal. Sendo assim, tendo em vista a escassez de recursos e limitações orçamentárias, este instrumento acaba sendo alvo de disputas e, nessas disputas, por sua vez, conforme já discutido ao longo dessa dissertação, quem detém o poder acaba se beneficiando mais.

Ou seja, nessa queda de braços entre a elite e a classe trabalhadora, infelizmente a elite acaba vencendo, principalmente quando se observa que o Estado, em sua agenda política, acaba favorecendo mais à classe burguesa.

Passarinho (2007, p. 39) ao se referir ao orçamento da seguridade social, em especial o da previdência, argumenta que “desde o nascedouro na nova Constituição, as correntes liberais investem contra a vinculação de receitas dos orçamentos públicos, com o argumento de que esse instituto retiraria do gestor público a mobilidade necessária a uma adequada administração dos gastos públicos, criando-se, assim, uma espécie de “engessamento” dos orçamentos”.

Essa contextualização das peculiaridades do capitalismo tardio no Brasil serve para introduzir ou buscar fundamentar, através do estágio atual desse capitalismo – o neoliberal – a recepção e utilização da construção em torno da reserva do possível pelo Brasil.

Assim, a próxima subseção cuidará de tratar desse tema, de modo a relacionar seu contexto histórico e sua propagação, bem como relacionar a subordinação da efetividade dos direitos sociais à teoria da reserva do possível, esta que, por sua vez, mostra-se como sustentáculo das práticas neoliberais.

6.1.3 Reserva do Possível: *secundum vires* ou *nec ultra vires*

A expressão latina *secundum vires* ou *nec ultra vires* pode ser traduzida como “segundo as suas forças, nem além das suas forças”. Essa expressão se refere à teoria da reserva do possível como aqui no Brasil vem sendo compreendida.

Como se sabe e até já mencionado no capítulo 2, a doutrina constitucionalista aponta que a teoria da reserva do possível surgiu na Alemanha a partir de julgados sobre a oferta de vagas no curso de medicina nas universidades, em que o Tribunal Constitucional Federal alemão acabou decidindo que a oferta de vagas somente seria possível na medida da disponibilidade de recursos financeiros.

Todavia, Sgarbossa (2010, p. 128) aponta que a reserva do possível, na verdade, é bem mais antiga que os julgados alemães. O autor afirma que o pensamento do *nec ultra vires* ou *secundum vires* – as comunidades deveriam cuidar convenientemente dos seus pobres na medida de suas forças – remete à ideia de que a caridade, a filantropia e a assistência social estavam condicionadas aos recursos disponíveis, e que esse pensamento remonta pelo menos ao século VI de nossa Era, tendo sido registrada nos anais do II Concílio de Tours, ocorrido na cidade francesa homônima, no ano de 576 d. C.

A partir dessa compreensão de auxílio à sobrevivência, estando esse auxílio baseado na bondade ou no altruísmo praticado como liberalidade, estampado no princípio do *secundum* ou *nec ultra vires*, o autor reflete sobre como esse princípio pode, em alguma medida, explicar “a dificuldade existente até nossos dias de se conceber os direitos sociais como verdadeiros direitos, e não como favores discricionários” (SGARBOSSA, 2010, p.128).

Não obstante a esses antecedentes históricos acerca do pensamento da reserva do possível, seja pelos julgados da Alemanha, ou pelo princípio do *secundum* ou *nec ultra vires*, sendo este último bem anterior aos precedentes do Tribunal Constitucional alemão de 1973, a Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada e proclamada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas também aponta limitações à concretização de direitos.

Essa limitação de direitos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) pode ser visualizada quando em seu art. 22 afirma que todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, bem como à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade, porém esses direitos estariam condicionados à organização e recursos de cada Estado, podendo ser por esforço próprio ou pela cooperação internacional.

Ora, há uma contradição nesse artigo. Como pode os direitos sociais inerentes a todo ser humano serem condicionados pela ONU se a própria Declaração de Direitos Humanos afirma, em seu art. 25, que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle?

Não é possível assegurar um padrão de vida capaz de atender a todas as demandas do ser humano, elencadas no art. 25, restringindo esse atendimento à disponibilidade de recursos.

Durante algum tempo se questionava a natureza jurídica da DUDH, se esta possuía força vinculante ou se seria meramente uma recomendação aos Estados. Pereira; Freitas (2018, p. 202) afirmam que a corrente de pensamento sobre o caráter de mera recomendação da DUDH é representada por uma pequena parcela da doutrina.

Os autores revelam o caráter jurídico vinculante da Declaração a partir da construção doutrinária, de teorias e das decisões da Corte Internacional de Justiça (CIJ) sobre casos envolvendo violações de direitos humanos por parte dos Estados, sendo essas decisões baseadas em princípios gerais de direito que, por sua vez, devem ser reconhecidos pelas nações civilizadas (PEREIRA; FREITAS, 2018, p. 207).

Com exceção da teoria da recomendação, seja qual for a tese adotada (integração, interpretação autêntica, norma costumeira ou princípio geral do Direito Internacional), parece ser indubitável que a sociedade internacional avançou consideravelmente nas últimas décadas para conferir à DUDH força juridicamente vinculante, não mais tendo-a apenas como um conjunto de disposições de caráter meramente recomendatório, destituído de qualquer valor normativo. (PEREIRA; FREITAS, 2018, p. 208)

De todo modo, a DUDH inspirou e influenciou no estabelecimento de dois Pactos para a garantia dos Direitos Humanos. Um no âmbito dos direitos civis e políticos (Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos) e outro no âmbito dos direitos econômicos, sociais e culturais (Pacto Internacional dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC)

O PIDESC surgiu em 1966, sendo ratificado pelo Brasil em 1992, através do Decreto 591. Esse Pacto enfatiza mais uma vez o caráter restritivo do exercício dos direitos inerentes a esse documento quando afirma, em seu art. 2º, §1º, que

cada Estado Membro no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o *máximo de seus recursos disponíveis*, que visem a

assegurar, *progressivamente*, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. (PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1966)

Ora, mesmo que o texto fale em “todos os meios apropriados” e “pleno exercício” dos direitos, não há como haver esse pleno exercício dos direitos quando o próprio Pacto estabelece que a garantia desses direitos somente é possível até o limite de seus recursos disponíveis e, ainda, refere-se à garantia desses direitos de forma progressiva.

Apesar dessas condicionalidades para o exercício dos direitos sociais, Caldas (2017, p. 229) afirma que a Corte Interamericana de Direitos Humanos declarou que do princípio da progressividade dos DHESC se depreende em um dever de não regressividade.

Esse dever de não regressividade, todavia, não é absoluto. De acordo com o autor, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas afirmou que

as medidas de caráter deliberadamente regressivo neste aspecto requererão a consideração mais cuidadosa e deverão ser justificadas plenamente por referência à totalidade dos direitos previstos no Pacto [Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais] e no contexto do aproveitamento pleno do máximo dos recursos de que [o Estado] disponha”. (CALDAS, 2017, p. 230)

Nesse sentido, quando remetendo as disposições do Pacto às reformas empreendidas pelo Brasil nos últimos anos, em especial, a trabalhista, imposição do NRF e a reforma previdenciária, observa-se que tais medidas foram regressivas e que não houve uma justificativa plausível nos termos do que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas coloca.

A esse despeito, Caldas (2017, p. 224) traz uma tabela com a dívida líquida federal como proporção do PIB de 1994 a 2017 e, com base nos dados apresentados, afirma que o endividamento líquido federal diminuiu de 37,7% do PIB no final de 2002 para 22,2% do PIB em dezembro de 2015 (véspera do impeachment da Dilma), voltando a aumentar para 36,1% nos dois anos seguintes, já no governo Temer.

O que autor, diante desses dados, pretende demonstrar é que, no caso da reforma trabalhista, esta precisaria ser examinada à luz dos princípios do desenvolvimento progressivo e da vedação ao retrocesso social, para que se constate ser ineludivelmente violadora destes princípios.

Para ele, esses dados demonstram que não há “justificativa econômica plausível para realizar uma política de retrocesso de direitos sociais, que poderia ser justificada na exceção do art. 26 da Convenção Americana, ante a falta de recursos disponíveis”. Assim, expõe que

O que está sucedendo é a diminuição de gastos com direitos sociais, de um lado, e, de outro, a ampliação de desoneração fiscal empresarial, a aprovação de emendas financeiras parlamentares muitas vezes perdulárias, ou aplicações em áreas desimportantes para a maioria da cidadania que necessita, e muito, da presença protetora do Estado e do direito do trabalho. (CALDAS, 2017, p. 224)

O postulado da Reserva do Possível, na Alemanha, ao ter sua construção jurisprudencial a partir da incapacidade do Estado em prover vagas no curso de medicina para todos que quisessem entrar na universidade, na verdade, está refletindo as próprias disposições do PIDESC, que, inclusive, são anteriores ao postulado alemão.

A referência a este emblemático caso pode muito bem ser observada no art. 13, §2º, item 3, do PIDESC, quando este afirma que o acesso à educação de nível superior gratuita se dará progressivamente com base na capacidade de cada um.

Ora, depreende-se desse dispositivo o velho e conhecido discurso da meritocracia. A meritocracia aqui pode muito bem ser entendida como um verdadeiro leviatã, onde o individualismo exacerbado, propiciado pelo neoliberalismo toma cena e cria um ambiente cruel de competição que, dada as desigualdades de oportunidades, gera um desencorajamento, bem como traz diversas impossibilidades das pessoas socialmente mais carentes de cursarem um nível superior.

As pretensões dos estudantes que pleiteavam as vagas na universidade, na Alemanha, que geraram o *numerus clausure* baseavam no direito à livre escolha da profissão e do local de formação previsto no art. 12 da Lei Fundamental alemã de 1949.

O Tribunal Constitucional Federal alemão, ao julgar essas pretensões, decidiu que não eram factíveis, declarando inconstitucionais as “disposições legais referidas e a pretendida a criação de vagas necessárias para a admissão dos pretendentes ao curso de medicina” (SGARBOSSA, 2010, p. 136).

Sgarbossa (2010, p. 137) afirma que essas decisões judiciais que deram arcabouço à construção da teoria da Reserva do Possível fazem um apelo expresso à “necessidade de racionalidade nas expectativas individuais baseadas em direitos fundamentais, sendo tal apelo feito dentro do contexto da tensão entre indivíduo e sociedade”.

Em outras palavras, o que o autor quis dizer é que a dimensão desses julgados reflete uma compreensão de que os interesses individuais de cada estudante não podem se sobrepor aos interesses da coletividade.

Ora, esse argumento que fundamenta a reserva do possível parece um pouco delicado, pois é como se a educação não fosse um direito social de interesse da sociedade. A democratização ao ensino superior constitui uma base fundamental da garantia dos direitos humanos e do desenvolvimento econômico, social e tecnológico.

Assim, tem-se que o acesso ao ensino superior gratuito, para além das buscas pessoais e da capacidade de cada estudante, deve ser incentivado, promovido e fomentado pelo Estado.

A reserva do possível, no contexto alemão, mostrou-se como limitações que deveriam ser proporcionais e razoáveis, de modo a manter um bom nível de ensino.

Nesse sentido, observa-se que os julgados não estabelecem limitações absolutas ao acesso à universidade, mas pondera que as pretensões devam ser proporcionais e razoáveis diante do que o indivíduo pode de fato exigir do Estado.

Moreira (2011, p. 55) afirma que o Tribunal Constitucional Federal considerou que a imposição de limitações absolutas ao caso somente seria constitucional, segundo o estágio da experiência social.

Essa experiência, conforme menciona a autora, por sua vez, estabelece-se quando: 1) for prescrito do estritamente necessário, sob a utilização exaustiva das capacidades criadas com recursos públicos já existentes de formação; 2) a escolha e a distribuição ocorrerem segundo critérios racionais, com uma chance para todo candidato em si qualificado ao ensino superior e com maior atendimento possível à escolha individual do local de formação.

A autora considera que a incorporação desse conceito pelo Brasil se deu “sem o devido cuidado com a manutenção do seu sentido originário e com a melhor forma de aplicá-la à realidade brasileira” (MOREIRA, 2011, p. 55).

Na verdade, entende-se que para o não atendimento, a contento, das demandas sociais, na Alemanha, é preciso que o Estado se utilize exaustivamente das capacidades criadas com recursos públicos já existentes de formação e, ainda assim, estes não consigam suprir tais necessidades.

Ora, no caso do Brasil, os entes federados acabam utilizando o discurso da reserva do possível de forma genérica, inclusive para negar leitos de hospital e medicamentos.

A negação de tais direitos ultrapassa não só os limites do mínimo existencial, como também, no que se refere aos recursos públicos, mostra o quanto os entes federados não utilizam exaustivamente suas capacidades.

Não obstante ao discurso brasileiro da reserva do possível para negar os direitos mais básicos da população, nos últimos tempos, o Poder Judiciário vem atuando de forma mais contundente no sentido de dar mais garantia à efetivação dos direitos.

Nesse sentido, recentemente o TJ-CE decidiu pela inaplicabilidade da Reserva do Possível pelo Município de Juazeiro do Norte-CE no fornecimento de medicamentos. O município negou medicamentos a uma paciente portadora de osteoporose grave, argumentando que seu fornecimento implicaria riscos financeiros originariamente destinados à manutenção dos serviços básicos, prejudicando o interesse coletivo.

O medicamento pleiteado ao município e, que foi negado pelo ente, é o Prolia 6mg, que é um medicamento considerado de alto custo (seu preço custa mais de R\$1.000,00) e não consta na lista do SUS.

Para além do alto custo do medicamento e da gravidade da doença da paciente, o judiciário ponderou também, ao caso, a hipossuficiência da paciente.

O Judiciário entendeu que tal negativa, que pode ocasionar no agravamento da enfermidade da paciente, transgride a ordem constitucional e menospreza a dignidade da pessoa humana.

Em recurso de apelação, o município alega ilegitimidade passiva. Porém, o Tribunal reforçou que a obrigação dos entes federados em relação aos gastos sociais é solidária, conforme entendimento do STF.

Assim, todos os entes federados recebem da Carta Magna a obrigação de promover a saúde da população de forma solidária. Entretanto, o cidadão não é obrigado a demandar todos os entes, podendo acionar o Município que é o ente mais próximo.

Na referida decisão, o Tribunal afirmou que não cabe aplicação da reserva do possível ao caso em comento, pois, além da saúde ser um direito fundamental incluso no conceito de mínimo existencial, o município alegou a reserva do possível de forma genérica, não comprovando a sua incapacidade econômico-financeira para custear o fornecimento do medicamento requerido.⁴⁹

Moreira (2011, p. 55) menciona a advertência de Joachim Krell quanto à transferência para países periféricos de teorias jurídicas que foram desenvolvidas nos chamados países centrais. Segundo a autora, essa advertência se dá no contexto de que os países de Primeiro Mundo possuem realidades culturais, históricas e, acima de tudo, socioeconômicas completamente diferentes.

Por sua vez, Azevedo; Almeida; Portes (2013, p.47) revelam o mito que existe na aplicação da Reserva do Possível no Brasil, sobretudo, pelos municípios. Esses autores afirmam

49Tribunal de Justiça do Ceará-TJ/CE. Processo: **0053989-33.2020.8.06.0112** - Apelação Cível Apelante/Apelado: Município de Juazeiro do Norte.

que o discurso de limitação de recursos e que, por isso, as administrações precisam escolher tragicamente em que vai gastar, na verdade, é só um pano de fundo para alegar a aplicação da reserva do possível.

Para esses autores, esse discurso se caracteriza como “verdadeiro escape construído no propósito de propagação de uma ideologia relativizadora do compromisso estatal perante os administrados, sobretudo na tutela dos direitos sociais” (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES 2013, p. 47).

Quanto à demonstração da incapacidade financeira dos Estados em atender às demandas da sociedade, a sustentação do discurso da reserva do possível no Brasil não possui solidez, uma vez que, segundo Moura (2017, p. 236), a captação de recursos públicos é de forma permanente, através da tributação, de modo que há permanente possibilidade de garantia dos direitos fundamentais sociais, seja através da abertura de créditos suplementares ou da previsão no exercício financeiro seguinte.

O orçamento público brasileiro, ao ter sua natureza jurídica predominantemente autorizativa, condiciona à realização dos gastos públicos para o atendimento dos direitos, não só à disponibilidade dos recursos públicos, mas também à discricionariedade do gestor público que, diante das restrições impostas, acaba priorizando determinadas despesas em detrimento de outras.

Essa priorização de despesas, por sua vez, segue conforme as orientações políticas que o Estado brasileiro absorve e toma para si. No contexto histórico da economia globalizada de inserção dos países periféricos aos ditames da política neoliberal, conforme já discutido em outra subseção, o Brasil vê na reserva do possível um argumento para justificar a falta de prioridades nas áreas sociais e, assim, dar mais corpo e engradecer o espírito do mercado e do capital, sobretudo o financeiro.

A crítica à incorporação da reserva do possível no sistema jurídico brasileiro se pauta nas discrepâncias sociais apresentadas pelo Brasil e pelos países considerados de Primeiro Mundo, como na Alemanha que, apesar de estar dentro de uma economia neoliberal pós-Guerra, este país apresenta um bom nível de desenvolvimento da igualdade e da fraternidade, de modo a maximizar a implementação de políticas públicas (LAZARI, 2016, p. 79).

O autor, desse modo, explica que “quando a reserva do possível é alegada na Alemanha, é porque muita coisa antes já foi feita pelo Estado, e o que se pede é sobrepujante”.

O que Lazari tenta argumentar é que, quando o Brasil se utiliza do discurso da reserva do possível, o país sequer teria realizado o mínimo possível no que se refere à garantia de direitos, não sendo justificável, portanto, o uso dessa teoria.

Nesse sentido, o autor afirma que quando a Alemanha alega a reserva do possível, diferentemente do Brasil, a ideia se centra em estabelecer “o limite do teto”, e não se convencionou “pela manutenção, ao menos do chão”, como em tese ocorre no Brasil.

Sgarbossa (2010, p. 145-147) ao se referir sobre como juridicamente a teoria da reserva do possível foi circulada entre os diversos países, aponta que essa teoria sofreu uma verdadeira mutação ou deformação, afastando-se cada vez mais de seu sentido originário diante dos casos e circunstâncias concretas que ensejaram sua criação.

No contexto europeu, a Alemanha no pós-Guerra apresentou uma performance econômica muito favorável e que, na década de 60 e 70 do século XX, o Estado Social se encontrava significativamente efetivado nesse país, e que a cláusula da reserva do possível, inseriu-se em um momento em que a dificuldade em prover educação superior, nos casos dos *numerusclausus* I e II, prendiam-se, essencialmente, a um aumento significativo da demanda, conforme se depreende da própria literalidade da decisão BVerfGE 33, 303 (SGARBOSSA, 2010, p. 148-152).

Já no Brasil, a recepção da teoria, não só doutrinariamente, mas também pelos tribunais superiores, inseriu-se no contexto da efetivação dos direitos sociais prestacionais, levando em consideração uma escassez de recursos *ficta ou jurídica*⁵⁰ e não uma *escassez real ou econômica*.⁵¹

Nesta feita, cabe ainda a importância de explicitar o processo legislativo orçamentário⁵². O processo legislativo orçamentário é o conjunto de etapas para elaboração e aprovação do

50Azevedo; Almeida; Portes (2013, p. 46-47) explicam que a escassez ficta ou jurídica se insere no âmbito da formalidade da lei que condiciona à concretização de direitos a legislação orçamentária e que, apesar dessa lei, do ponto de vista positivista, dever ser rigidamente cumprida, não é o que ocorre na prática, pois se observa um dinamismo da vida social frente à estática da lei. Para os autores, esse tipo de escassez, por se estabelecer diante das limitações da própria lei orçamentária, busca demonstrar como ideal o uso dos recursos de forma cartesiana. Por outro lado, o orçamento regido formalmente por lei gera segurança ao administrador público que poderá como e até onde os recursos serão investidos. Todavia, tais autores tecem como crítica a esse tipo de escassez a ideia de que pode ser suprida possivelmente no âmbito de uma decisão política. Assim, afirmam que “Essa premissa perigosamente contorna a construção do mito em torno da reserva do possível, muitas vezes constituindo-se como elisão ao Poder Público quanto ao seu dever perante a efetivação de direitos previstos na Constituição”.

51Efetiva indisponibilidade dos recursos econômicos necessários à satisfação do direito prestacional. Essa indisponibilidade, por sua vez, deve ser analisada em seu contexto fático, onde o Estado deve ter o compromisso de efetivar os direitos conforme haja recursos disponíveis. Não se admite, assim, omissões injustificadas por parte da Administração Pública, quando não se verifica esforços empreendidos no sentido de prover os serviços públicos ante à sua disponibilidade financeira.

52Segundo a Constituição Federal, o processo legislativo orçamentário compreende a elaboração da proposta orçamentária, a sua aprovação pelo Congresso Nacional e a sua execução pelo Poder Executivo. A elaboração da proposta orçamentária é de responsabilidade do Poder Executivo, que deve encaminhá-la ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. A proposta orçamentária deve conter as receitas e despesas da União para o ano seguinte, bem como a programação financeira e o cronograma de execução. A proposta orçamentária é acompanhada de um quadro demonstrativo das metas fiscais e dos riscos fiscais. Após o recebimento da proposta orçamentária, o Congresso Nacional inicia o processo de discussão e aprovação. O processo legislativo orçamentário compreende três fases: a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a elaboração da Lei

orçamento público, que é a previsão das receitas e despesas do Estado para um determinado período. Esse processo varia de país para país e pode incluir diferentes instâncias governamentais e legislativas, dependendo do sistema político adotado.

No contexto europeu, especialmente na Alemanha pós-Guerra, o processo legislativo orçamentário era pautado pela efetivação do Estado Social e pelo equilíbrio entre as demandas sociais e as capacidades financeiras do Estado. Sgarbossa (2010) destaca que a cláusula da reserva do possível, presente na decisão BVerfGE 33, 303, surgiu em um momento em que a dificuldade em prover educação superior, nos casos dos *numerusclausus* I e II, estava relacionada principalmente ao aumento significativo da demanda.

No Brasil, por sua vez, a recepção da teoria da reserva do possível no processo legislativo orçamentário se deu no contexto da efetivação dos direitos sociais prestacionais, levando em consideração uma escassez de recursos ficta ou jurídica e não uma escassez real ou econômica (DIAS, 2014).

Isso significa que a limitação dos recursos não é uma questão de falta de recursos financeiros em si, mas sim uma questão de prioridades políticas e de alocação adequada dos recursos disponíveis.

Em suma, o processo legislativo orçamentário é um tema de grande importância para a compreensão das políticas públicas em diferentes contextos, como pode ser observado tanto na Alemanha pós-Guerra quanto no Brasil. Além disso, a discussão sobre a reserva do possível no processo orçamentário tem implicações significativas para a efetivação dos direitos sociais e para a garantia do acesso da população a serviços públicos de qualidade.

Sgarbossa (2010, p. 163) cita decisão do STF que subordina, em grande medida, a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais às limitações financeiras-orçamentárias do Estado, porém, conforme voto do Ministro Celso de Melo, essa subordinação deve comprovadamente e de maneira objetiva demonstrar a real incapacidade (limitação material).

Orçamentária Anual (LOA) e a execução do orçamento. A primeira fase do processo legislativo orçamentário é a elaboração da LDO, que estabelece as metas e prioridades para o ano seguinte, orientando a elaboração da proposta orçamentária. A LDO é elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Congresso Nacional até o dia 17 de julho de cada ano. A segunda fase do processo legislativo orçamentário é a elaboração da LOA, que estabelece a previsão de receitas e despesas da União para o ano seguinte. A LOA é elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Congresso Nacional até o dia 22 de dezembro de cada ano. A terceira fase do processo legislativo orçamentário é a execução do orçamento, que consiste na realização das despesas e na arrecadação das receitas previstas na LOA. A execução do orçamento é de responsabilidade do Poder Executivo, que deve seguir as regras estabelecidas na LOA e nas normas fiscais e contábeis. É importante ressaltar que o processo legislativo orçamentário é um instrumento fundamental para a transparência e a *accountability* das contas públicas. Ele permite o controle social sobre a destinação dos recursos públicos e a efetividade das políticas públicas. (SILVA, 2015)

O Ministro ainda enfatizou o caráter gradual da realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. A gradualidade se insere no princípio da progressividade dos direitos, conforme PIDESC.

Essa decisão teve como embrião a ADPF 45/DF (2004) que questionava o veto presidencial a dispositivo da LDO que, segundo os autores da ação, tal veto acarretaria redução de recursos a serem aplicados efetivamente em serviços públicos de saúde.

Acrescenta, ainda, ao seu voto, que a reserva do possível não pode ser invocada pelo Estado sem um justo motivo objetivamente auferível, de modo a exonerar-se, dolosamente de suas obrigações constitucionais.

A omissão do Estado na realização dos direitos fundamentais, os quais se deve enfatizar seu caráter pétreo, constitui asfixia ou verdadeira aniquilação das possibilidades de existência e de resistência de um Povo.

Segundo o Ministro Celso de Melo, ainda em seu voto, caso o Poder Público crie obstáculo artificial que revele – a partir de indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou política-administrativa – o ilegítimo, arbitrário e censitário propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência, esta conduta não se mostrará lícita.

Ao confrontar a análise orçamentária empreendida nesta pesquisa, bem como as conformações do Estado em torno das teorias da reserva do possível, do custo dos direitos e a performance desse Estado diante das políticas públicas e dos direitos fundamentais sociais, tendo como eixo estruturante as políticas econômicas baseadas essencialmente no neoliberalismo, verifica-se o grande conflito entre o que é posto na Constituição Federal como obrigação de garantia de direitos, diante de seu caráter de Estado Democrático de Direito, e o que é exposto, diante de sua realidade forçada para encobrir a verdadeira face do Estado.

A reserva do possível, no Brasil, surge como pretexto e – até propositalmente – como um argumento que busca reafirmar o mercado e o neoliberalismo como estando acima da Lei Fundamental do país.

A esse despeito, tem-se na essência das reformas empreendidas desde 1990 uma busca pela diminuição do Estado. De acordo com Melo (2009, 168-169), “a ideia de Estado mínimo é uma das principais falácias que a doutrina neoliberal quer difundir como ‘dogma’, ao passo que o capitalismo atual depende, tanto quanto o capitalismo de qualquer outra fase, de um Estado intervencionista a seu favor”.

Esse autor se refere ao “possível” da locução “reserva do possível” como um inimigo declarado do neoliberalismo, que entre seus “remédios” contra os males do Estado Social

regulador e distributivo inclui “cortar drasticamente os encargos sociais”, ou seja, reduzir e acabar com as possibilidades do Estado em realizar as políticas distributivas (MELO, 2009, p. 168).

Melo (2009, p. 171) entende que há um crescente achatamento do que vem a ser “possível” e que este se constitui nos moldes operantes do neoliberalismo para transferir riqueza para cima, ao retirar ou diminuir benefícios e demais proteções sociais.

Portanto, verifica-se que os direitos fundamentais sociais elencados na Constituição Federal, por mais que se juridicamente se constituam em cláusulas pétreas – em que jamais poderão ser modificados de forma restritivas ou regressivas (apenas progressivamente) – estes se mostram incompatíveis e inconciliáveis com os interesses do capital neoliberal que, por sua vez, estão estampados no rosto do Estado brasileiro.

Assim, os direitos fundamentais sociais acabam não sendo efetivados diante da alegação da reserva do possível que se dá de forma deturpável e até criminosa. No contexto do neoliberalismo, portanto, a reserva serve como uma forma de “reservar” recursos prioritariamente para a classe mais abastada.

Quando se analisa o discurso da não efetivação dos direitos sob o pretexto da reserva do possível, sendo esta teoria o corpo e a alma do neoliberalismo que, por sua vez, gera exclusão e desigualdades, infere-se, ainda que o discurso da reserva do possível – usado de forma corriqueira, aleatória, sem critérios objetivos e de fato racionais pelo Estado, como algo comum e normal de se conceber, revela uma verdadeira banalidade do mal⁵³.

O uso da reserva do possível pelo Estado para negar direitos, ainda, pode ser visto como uma das formas de violência simbólica cometida pelo próprio Estado. Segundo Bourdieu, (2014, p.30)“o Estado é a posse do monopólio da violência física e simbólica”. Essa violência simbólica, por sua vez, traduz-se numa “espécie de metapoder por cujo controle e apropriação se defrontam os grupos de interesse aptos a atuar no campo político.”

Portanto, por mais que a escassez e limitações de recursos seja uma constatação econômica, os efeitos observados sobre os mais diversos fenômenos sociais estão ligados à dimensão política do orçamento público, sendo essa dimensão constituída a partir do poder simbólico do Estado.

53Hannah Arendt desenvolveu o conceito de banalidade do mal a partir da atuação criminosa dos soldados alemães contra os judeus, na época do nazismo, em que um deles – Eichmann – apenas cumpria as leis e as ordens de matança sem questionar e sem nenhum remorso. Diante disso, em seu julgamento pelos crimes cometidos se dizia inocente, afirmando ter feito tudo certo, já que seguia as leis do estado. A autora chama essa frieza do soldado como uma banalidade do mal, por se referir a atos corriqueiros, do cotidiano e que eram assustadores, embora não tivesse uma dimensão demoníaca, nem ser profunda. (ARENDR, p. 354-355)

Isso significa dizer que, pelo fato de o orçamento estar sempre em disputas, seja disputas entre determinados tipos de despesas, seja disputas entre os diversos sujeitos sociais e atores políticos, as escolhas orçamentárias se pautam em interesses diversos e antagônicos, envolvendo os mais diversos jogos políticos.

Nesse sentido, a predominância das decisões sobre alocações de recursos se pauta numa agenda política, cujo pensamento se reflete no atendimento aos interesses do capital.

Essa manifestação e influência do capital, sobretudo o financeiro, nas finanças públicas, se traduz nas ações do mercado que querem dominar o setor público. Essa dominação se consubstancia quando os governos brasileiros, em nome do déficit público e do cumprimento das metas fiscais, deixam de investir em políticas sociais para honrar seus compromissos junto aos grandes bancos e empresas transnacionais.

Mas, para além dessas interações do mercado, a política neoliberal e a conformação do Estado com essa política trazem propósitos claros que até amedrontam os brasileiros. Com o discurso de que as finanças públicas estão insustentáveis, os fazedores das políticas querem implementar reformas e introduzir mais e mais regimes fiscais que asfixiem as contas públicas.

Essas reformas idealizam um Estado Mínimo, um Estado que não condiz com a essência do Estado Democrático de Direito na Constituição Federal que, por sua vez, traduz-se em proteção social e garantias de direitos.

As formulações em torno desse Estado Mínimo incluem, além da colocação do mercado como sócio majoritário dos recursos públicos, possibilitam também ao mercado a sua atuação no provimento de serviços que são considerados públicos, através das privatizações.

A observância aos regimes fiscais, em especial os implementados pela LRF e pelo NRF, insere-se no contexto da busca do equilíbrio das contas públicas. Todavia, a busca por esse equilíbrio tende a reduzir cada vez mais as ações em políticas sociais em detrimento de gastos relacionados aos setores produtivos e do mercado financeiro.

Diante da crise econômica entre 1980 e 1990, organismos internacionais passaram a definir e a impor as regras fiscais aos países em crise no intuito de concessão de empréstimos a esses países.

Entretanto, Fattoreli (2007, p.145) afirma que, na verdade, “essas crises são previsíveis e quase programadas, praticamente fabricadas de mecanismos imorais, como a elevação unilateral das taxas de juros, por exemplo”.

Nesse sentido, a autora sustenta que o endividamento dos países não se trata, necessariamente, de uma condição interna, mas surge “pela necessidade dos credores de emprestar, e não pela conveniência de empréstimos aos países em desenvolvimento.”

A autora afirma, ainda, que o grande incentivo ao endividamento se deu numa verdadeira sedução dos mercados financeiros internacionais, tendo em vista a abundância de capitais existentes em estoque, que ofertaram empréstimos a taxas de juros baixíssimos, porém flutuantes.

Em estudo sobre a trajetória da Lei de Responsabilidade Fiscal, Cialdini (2020, p. 33) explica que a adoção de regimes fiscais se insere no contexto de governança, sendo a governança responsável pelo monitoramento das políticas públicas e, de um modo mais específico, de como se comporta as contas públicas, no intuito do uso eficiente dos recursos e redução dos déficits públicos.

A reforma das instituições e do Estado, e, nesse contexto, a definição de uma agenda consistente sobre governança, passou a incluir, a partir da década de 1990, a necessidade de estabelecer a “regra do jogo”, ou seja, as regras fiscais e a análise da performance capazes de mensurar a eficiência dos resultados das políticas públicas em períodos de crescimento ou de decréscimo econômico. (CIALDINI, 2020, p. 33)

O autor afirma que o conjunto de regras fiscais bem formuladas estabelece, dentre outros aspectos, “uma relação de equilíbrio com os mercados financeiros, investidores e organismos multilaterais”.

Observa-se, portanto, que o autor confirma a estreita relação entre os mecanismos de ajustes fiscais, pautados numa agenda de austeridade, e a consonância e conformação deste enfoque para os mercados financeiros.

Esta busca pelo equilíbrio das finanças públicas, através do monitoramento e da busca pela eficiência das políticas públicas revela, portanto, um exaurimento das políticas sociais a favor dos interesses do mercado, o qual estabelece a “regra do jogo”. Este é o cerne das reformas empreendidas pelo Estado, conforme pontua o autor.

É claro que a busca da eficiência deve ser pauta nos estudos e práticas das políticas públicas. Mas o que se percebe nesse discurso da austeridade, que é utilizado pelos detentores do capital e pelos fazedores das políticas públicas que têm interesses políticos e econômicos contrários ao desenvolvimento social e à efetividade dos direitos sociais, é que se busca a eficiência pela própria eficiência, não se considerando muitas vezes a efetividade dessas políticas, quais os impactos sociais que elas representam.

A busca pela eficiência do Estado se insere exatamente nesse contexto neoliberal, sendo um dos princípios da Administração Pública estampado no art. 37 da CF/88 através da EC/19/98.

Portanto, toda a agenda neoliberal passa a conduzir as políticas fiscais no Brasil. Não obstante a influência do capital, sobretudo o estrangeiro, no Brasil, não é algo recente.

Pierucci et.al (1997, p.82) afirmam que na década de 1950, devido à escassez de divisas, os esforços de acumulação de capital e a industrialização poderiam ter sido comprometidos se não fosse o uso do capital estrangeiro.

A participação do capital estrangeiro na economia brasileira não era um fenômeno recente. Documentos oficiais do período chamavam a atenção para o fato de que o Brasil possuía uma das mais favoráveis legislações cambiais do mundo, no tocante a inversões estrangeiras. Já em fins de 1956, notava um estudo do Departamento de Comércio norte-americano, o Brasil estava em terceiro lugar, após o Canadá e a Inglaterra, como o maior receptor de capital de risco de origem norte-americana na indústria manufatureira. (PIERUCCI. ET. AL, 1997, p. 82)

Portanto, mais uma vez se enfatiza a influência do capital financeiro na economia brasileira e nas finanças públicas, estando os confrontos orçamentários contextualizados nessa dinâmica persuasiva, onde a agenda política explicita um Estado que acaba não implementando políticas públicas, a contento, sob a alegação de insuficiência de recursos quando, na verdade, verifica-se que as orientações políticas desse Estado estão voltadas para o atendimento ao mercado.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos sobre as políticas orçamentárias empreendidas pelo governo federal sempre me chamaram a atenção, mesmo quando eu ainda não tinha a compreensão correta desse instrumento de políticas públicas, do que se tratava e para que servia.

Eu sempre procurava enxergar nos governos a representação do Estado e este como provedor e solucionador de todos os problemas públicos. Entretanto, ao passo que eu me esforçava para enxergar essas possibilidades, eu também enxergava um Estado omissos ou até mesmo com ações contrárias ao interesse público.

Desde criança eu me questionava o porquê de poucos terem tanto e tantos terem muito pouco, dada a desigualdade social que sempre foi latente na sociedade brasileira.

A CF/88, considerada Constituição Cidadã, traz como um de seus objetivos a redução das desigualdades sociais e regionais. Nessa perspectiva, eu sempre questionava as razões pelas quais as ações estatais não conseguiam seguir o texto constitucional, o quão difícil era (e continua sendo) atender os anseios sociais e promover de fato a cidadania.

Essa inquietação, portanto, foi o pontapé inicial para que eu pudesse empreender minhas pesquisas. A partir daí, percebi que, provavelmente, o problema da inefetividade dos direitos fundamentais não era de ordem jurídica, tendo em vista que a Constituição Federal apresenta, em regra, todos os instrumentos jurídicos necessários à realização de direitos.

Na verdade, o que se observa em nossa sociedade, assim como em outras, é a limitação de recursos financeiros e orçamentários necessários para custear a máquina administrativa e a implementação de políticas públicas.

Entretanto, esse discurso de escassez de recursos – o que pode ser válido – é muito fácil de ser aceito pelas pessoas, sobretudo, para quem carece de informação política e capacidade analítica necessárias para se fundamentar criticamente em relação às ações governamentais, contribuindo assim para o controle social relativo ao que os governos fazem, por que fazem, como fazem ou deixam de fazer.

A partir da alegação de escassez de recursos públicos, em que os governos acabam justificando certas omissões em relação às políticas públicas, há o respaldo da *Teoria da Reserva do Possível*, de origem Alemã.

Essa teoria, como podemos depreender, serve de suporte às políticas neoliberais. O Brasil, ao se utilizar desse discurso compromete as premissas de um Estado Social e, portanto, provedor.

Trata-se, na realidade, de um Estado que, ao invés de centrar suas preocupações em resolver os problemas públicos, por meio de políticas sociais, empreende esforços que buscam satisfazer as necessidades do mercado.

Sendo assim, tem-se que as políticas fiscais e orçamentárias brasileiras, sob a batuta do Estado, sustentam uma agenda neoliberal, de modo a percebermos o orçamento público não como instrumento de políticas públicas, mas como instrumento a favor do capital.

Ao adotar uma teoria estrangeira, como é o caso da incorporação da Teoria da Reserva do Possível, o Brasil acaba incorporando-a de forma genérica e deturpada, ignorando não somente os condicionantes originais da teoria, mas também a própria realidade social, que é bastante peculiar no caso brasileiros, dada a nossa formação econômica e social.

A tradição de domínio político das elites, desde a época colonial, impõe condutas ao Estado que as favorecem. Sendo assim, sempre buscam o domínio do orçamento público brasileiro, como se constata por meio das emendas parlamentares e outras formas de pressão e barganha.

Nesse sentido, o discurso político da reserva do possível é proferido, sobretudo, por economistas que atendem aos interesses neoliberais, pautando as políticas orçamentárias em regras fiscais com base em parâmetros econométricos, hegemônicos e ortodoxos.

Nesse sentido, priorizam sempre mensurar a eficiência e eficácia dos orçamentos, mediante o estabelecimento de metas fiscais, impondo a todo custo seu cumprimento, reprimindo a área social. Além de tudo, tem-se a rígida determinação do pagamento dos serviços da dívida pública, sem, contudo, buscar inserir nas formulações e implementações das políticas públicas uma agenda que salvaguarde os interesses do Povo, ao invés dos interesses dos rentistas, do mercado financeiro.

Pelo exposto, vale salientar que os estudos que fundamentaram essa dissertação foram pautados em uma avaliação do orçamento público federal numa perspectiva contra-hegmonica às ideias ortodoxas sobre o orçamento público. Dessa forma, buscou-se metodologicamente a análise do discurso no sentido de compreender o que está por trás de argumentações e justificativas. Isso permite acurar a avaliação ao incorporar a dimensão qualitativa além da restrita análise quantitativa e de cálculos econométricos.

Vimos, portanto, a partir dos estudos teóricos e da abordagem metodológica de avaliação política em Ozanira Silva que, apesar da argumentação de limitações do orçamento público, o Estado termina priorizando outras despesas em detrimento das sociais, como, por exemplo, o pagamento da dívida pública, a qual está fora do teto de gastos públicos.

Durante a pesquisa da dissertação, eu tive algumas dificuldades relacionadas ao percurso metodológico e até mesmo na extração e sistematização dos dados orçamentários.

Em relação ao percurso metodológico, a maioria dos estudos sobre as políticas fiscais e orçamentárias estava voltada mais para os aspectos da eficiência e eficácia dos gastos públicos, o que é bastante importante, mas que só demonstra a preocupação com a racionalização dos recursos, com base em tratamentos econométricos e, portanto, que atendem aos pressupostos neoliberais.

Portanto, observei poucos estudos relacionados às intencionalidades das políticas fiscais dos governos entre 2015 e 2022, período de análise desta dissertação.

As dificuldades apresentadas em relação à extração e sistematização dos dados orçamentários consistiram no fato de que o portal da transparência não possibilitar ser tão “transparente”, uma vez que adota uma linguagem acessível a todo cidadão comum.

Assim, os dados orçamentários não apareciam todos consolidados, nem em uma mesma base de dados, o que deu bastante “trabalho” extrair esses dados de várias bases distintas e sistematizá-los.

Todavia, mesmo com as dificuldades apresentadas, espera-se que esta pesquisa traga perspectivas futuras, principalmente no que se refere à possibilidade de análises mais aprofundadas que permitam metodologicamente analisar “texto e contexto” das reformas neoliberais que estão sendo discutidas como propostas de Reformas, como a tributária, a administrativa e mesmo a do Novo Arcabouço Fiscal.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Teoria dos Gastos Fundamentais**: orçamento público impositivo da elaboração à execução. São Paulo: Almedina, 2021.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. **A redefinição do papel do Estado no âmbito local**. São Paulo em perspectiva, 10(3) 1996.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. (Trad. Virgílio Afonso da Silva), São Paulo, Malheiros, 2015.
- ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. **Transferências Especiais e Incentivos Parlamentares**. XI Prêmio SOF de Monografias 2021-2022. Tema 2: Inovação e Orçamento Público, 2º lugar, 2022.
- ALMEIDA, João Paulo Martins de; AMARAL, Maria Virgínia Borges. A relação entre a imprensa, o acontecimento discursivo do golpe-impeachment e o desmonte das políticas públicas. **Revista da Abralin**, v.19, n 3, p. 429-454, 2020.
- ARENDT, Hannah. **Sobre a revolução**. Trad. Denise Bottmann – São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- ARENDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém**: um relato sobre a banalidade do mal. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1999.
- AVRITZER, Leonardo. **Judicialização da política e do direito**. Lua Nova, São Paulo, n. 76, p. 121-156, 2009.
- AZEVEDO, Eder Marques de; ALMEIDA, Gustavo Barçante de; PORTES, Paola Alvarenga. **O mito da teoria da reserva do possível**: os impasses do orçamento público para o desenvolvimento dos direitos sociais. *Revista Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 4, n. 8, p.33-59, jul./dez. 2013.
- BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo**: análise da eficiência e equidade dos gastos públicos no Brasil, 2017.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia dos Princípios Constitucionais**: O princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: Saraiva Educação, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. **O controle judicial de constitucionalidade das políticas públicas e o papel do Judiciário no Estado contemporâneo**. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 9, n. 33, p. 11-34, jul./set. 2011.
- BÉRGAMO, Mônica. **TCU autoriza auditores a fazerem devassa em contratos militares secretos nos EUA**. *Jornal Folha de São Paulo*. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/03/tcu-autoriza-audidores-a-fazerem-devassa-em-contratos-militares-secretos-nos-eua.shtml>. Acesso em 20 de mar. 2023.

BENVENUTO, Jayme. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo – SP: Ed. Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 8ª ed. São Paulo - SP: Editora: Malheiros, 2010.

BONAVIDES. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo – SP: Editora: Malheiros, 2000.

BONAVIDES. **Curso de Direito Constitucional**. 26ª ed. São Paulo – SP: Editora: Malheiros, 2011.

BONAVIDES. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 10ª ed. São Paulo – SP: Editora: Malheiros, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: Curso no Collège de France (1989-1992). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. **Uma interpretação do poder**: a dominação masculina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 10.961, de 11 de fevereiro de 2022**. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2022 e dá outras providências. Diário Oficial da União, 11 de fevereiro de 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília: DF, 2016.

BRASIL. **Lei 11.312-2006**. Reduz a zero as alíquotas do imposto de renda e da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF nos casos que especifica; altera a Lei no 9.311, de 24 de outubro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF, 27 de junho de 2006.

BRASIL. **Lei Complementar 101/00, 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: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Institui 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: <https://www.pge.sc.gov.br/>. Acesso: em 30 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.982, de 02 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.988, de 14 de abril de 2020.** Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nºs 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Diário Oficial da União, Brasília – DF, 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.982, de 02 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União, 02 de abril de 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.998, de 14 de maio de 2020.** Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 14 de maio de 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.** Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado (...). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 04 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília – DF, 1997.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.160, de 12 de janeiro de 2023.**

Dispõe sobre a proclamação do resultado do julgamento, na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, e sobre a conformidade tributária no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e altera a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para dispor sobre o contencioso administrativo fiscal de baixa complexidade. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 2023.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 252, de 19 de junho de 2020.** Estabelece normas de execução orçamentária e financeira da transferência especial a Estados, Distrito Federal e Municípios prevista no art. 166-A da Constituição, no exercício de 2020. Diário Oficial da União, 22 de junho de 2020.

BRASIL. **Portaria SETO/ME nº 10.395, de 06 de dezembro de 2022.** Altera, mediante remanejamento, os valores autorizados para pagamento de que tratam os Anexos II, III, IV, V,

VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV e XV do Decreto nº 10.961, de 11 de fevereiro de 2022, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2022 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília – DF, 2022.

BRASIL. **Portaria nº 237, de 08 de março de 2023.** Define, na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde – SUS, o rol de procedimentos cirúrgicos para o Programa Nacional de Redução das Filas de Cirurgias Eletivas, Exames Complementares e Consultas Especializadas. Diário Oficial da União, 2023.

BRASIL. **Resolução nº 671/2016** – Anatel. Aprova o Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências e altera o Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências e o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2016/911-resolu%C3%A7%C3%A3o-671>. Acesso em: 04 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.704/2022.** Plenário. Relator: Ministro Antônio Anastasia. Sessão de 07/12/2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/index.htm>. Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 747/2022.** Plenário. Relator: Ministro Antônio Anastasia. Sessão de 06/04/2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/index.htm>. Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2924/2019.** Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 04/12/2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/index.htm>. Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2155/2012.** Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 15/08/2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/index.htm>. Acesso em: 11 mar. 2023.

CALDAS, Roberto de F. Há progressividade e não retrocesso nos Direitos Humanos Sociais no Brasil? **Rev. TST**, São Paulo, vol. 83, no 3, jul/set 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ministério da Educação:** Despesas primárias pagas 2015-2021, impacto da EC nº 95/2016 (teto de gastos) e orçamento para 2022. Nota Técnica nº 17/2022, CONOF – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Orçamento 2021 é sancionado:** Educação, Economia e Defesa têm maiores cortes. Agência Câmara de Notícias, 23 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/749955-orcamento-2021-e-sancionado-educacao-economia-e-defesa-tem-maiores-cortes/>. Acesso em 17 mar. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Reunião 247/16**, de 08 de abril de 2016. Discussão do parecer do Relator, Deputado Jovair Arantes, à Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, do Sr. Hélio Pereira Bicudo e outros, em desfavor da Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff.

CANZIANI, Alex; MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende; SANTOS, Aldenise Ferreira dos. **Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas** – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. – (Série estudos estratégicos; n. 11 e-book)

CARDIA, Wesley Callegari. **A influência da mídia na opinião pública e sobre a influência desta na mídia**(O Governo Lula em Veja e Época). Dissertação de Mestrado. PUCRS – Pontifícia Universidade Católica.

CARVALHO, Igor. **Dívida de mil empresas com a União pagaria o auxílio emergencial por 14 meses**. Brasil de Fato – BdF. São Paulo (SP), 27 de julho de 2020. Acesso em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/27/divida-de-mil-empresas-com-a-uniao-pagaria-o-auxilio-emergencial-por-14-meses>. Acesso em: 01 abr. 2023.

CIALDINI, Alexandre Sobreira. **A trajetória da Lei de Responsabilidade Fiscal: Da gestação à Pandemia** – Os efeitos nos Estados Brasileiros. São Paulo, SP: Actual, 2022.

CISLAGH, Juliana Fiúza; TEIXEIRA, Sandra Oliveira; SOUZA, Tainá. **O Financiamento do SUS: principais dilemas**. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos – Code 2011- IPEA.

CMAP - CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de Avaliação do Simples Nacional**, 2020.

CNA – CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. **Valor Bruta Produção (VBP)**. 19 de julho de 2022. Disponível em: <https://cnabrasil.org.br>. Acesso em 10. mar. 2023.

CORRÊA, Otávio Pontes. **Neoliberalismo, Estado Penal e seus reflexos na realidade brasileira: perspectivas a partir da criminologia crítica**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal de Rio Grande – UFRG, 2017.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR, José Celso. **Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil**. Boletim de Análise Político-Institucional, n 19, dezembro 2018.

CREPALDI, Silvio. **Planejamento Tributário: Teoria e Prática**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva Educação 2019.

DALTO, Fabiano A. S; SCHLITTLER, Julia Hermes; FANINI, Valter. **Juros e dívida pública no Brasil: mitos e verdades**. - 1. ed.— Rio de Janeiro: FISENGE, 2019.

DA ROCHA, Paulo Victor Vieira. **Fiscalidade e extrafiscalidade: uma análise crítica da classificação funcional das normas tributárias**. Revista Direito Tributário Atual, 2014, 32: 256-274.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socieômicos. **Em 2022, preço da cesta básica aumenta em todas as 17 capitais pesquisadas**. Nota à Imprensa, São Paulo, 09 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/>. Acesso em: 12 mar. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017.

DUSSEL, Enrique. **1492: O encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade**. Conferências de Frankfurt – tradução Jaime A. Clasen – Petrópolis, RJ: Vozes, 1993;

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica**. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 303, jun. 2017.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Brasileiro**. São Paulo: Editora Globo, 2000.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Caderno de estudos: a dívida pública em debate. Brasília: Inove**, 2012.

FATTORELLI, Maria Lucia. **O manejo da dívida pública** *In*: SICSÚ, João. Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?) – São Paulo: Boitempo, 2007. 143-154.

FATTORELLI, Maria Lucia. Ávila, Rodrigo. **Gasto com dívida pública sem contrapartida quase dobrou de 2019 a 2021**. Auditoria Cidadã da Dívida, 2022.

FEIJÓ, Paulo Henrique. **Falácias da Dívida Pública: O governo federal gasta 48% do que arrecada com o pagamento da dívida?** Grupo Gestão Pública. Disponível em: <https://www.gestaopublica.com.br/falacias-da-divida-publica-o-governo-federal-gasta-48-do-que-arrecada-com-pagamento-da-divida-verdade-ou-mentira/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

FENAPREVI – Federação Nacional de Previdência Privada e Vida. **Previdência privada aberta cresce 11,2% em 2021, diz federação**. 08 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://fenaprevi.org.br/noticias/previdencia-privada-aberta-cresce-11-2-em-2021-diz-federacao.html>. Acesso em: 15 mar. 2023.

FENASAÚDE – Federação Nacional de Saúde Suplementar. **FenaSaúde avalia crescimento do número de beneficiários de planos de saúde**. 06 de outubro de 2022. Disponível em: <https://fenasaude.org.br/noticias/fenasaude-avalia-crescimento-do-numero-de-beneficiarios-de-planos-de-saude.html>. Acesso em: 18 mar. 2023.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica**. 2ª edição, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1976.

FIRMINO, Taís Aguiar Soares. **O controle social no Brasil: impactos no exercício da cidadania**. Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão de Finanças Públicas- Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL.

FOLHA DE S. PAULO. **Sarney diz na TV que Carta deixa país ‘ingovernável’**. A-6 – Política – Quarta-feira, 27 de julho de 1988.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. L&PM Editores, 2010.

GALINDO, Bruno. **Direitos Fundamentais**. Curitiba: Juruá, 2004.

GASPARINI, Carlos Eduardo et al. **Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo fundo de participação dos municípios**. Brasília: Ipea, 2006.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil**: análise financeira do período recente. In: SICSÚ, João. Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?) – São Paulo: Boitempo, 2007. p. 29-35

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 18. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2021.

GONÇALVES, F. P. F. **O direito à educação das pessoas com deficiência**: uma abordagem dos processos de inclusão e (des)construção de estigmas. 2011. 277 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2011.

GONZALEZ, Everaldo Tadeu Quilici. Movimentos Sociais e direitos fundamentais coletivos e difusos no Brasil. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 10(19): 7-19, jul.-dez. 2010.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Discutindo paradigmas contrahegemônicos de avaliação de políticas públicas. In: **ECONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS**, 1, 2015, Brasília. Anais...Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015.

HENRIQUE, Adriano Cardoso. Montagem da Agenda e Formulação da Política Pública: Austeridade Fiscal no Brasil. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 111-130, maio 2018.

HENRIQUES, Elcio Fiori. **A autonomia financeira dos Estados no federalismo brasileiro**: a alteração de competências tributárias estaduais em face da cláusula pétrea. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Direito Econômico e Financeiro da USP. São Paulo – SP, 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

HOWLETT, Michael. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Trad. técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. **Estudos Auto de Infração e Sonegação Fiscal**. Disponível em: <https://ibpt.com.br/estudo-autos-de-infracao-e-sonegacao-fiscal/>. Acesso em: 08. mar. 2023.

ICICT / FIOCRUZ. **Demanda potencial de atendimentos hospitalares em razão da pandemia de COVID-19**. MonitoraCovid-19. Nota Técnica nº 23 - Boletim Informativo Especial do PROADESS - Projeto de Avaliação de Desempenho do Sistema de Saúde, 29 de novembro de 2022.

IFI – Instituto Fiscal Independente. **RAF – Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 08**, setembro de 2017.

IFI - Instituto Fiscal Independente. **RAF – Relatório de Acompanhamento Fiscal**, maio de 2017.

IFI – Instituto Fiscal Independente. **RAF – Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 22**, novembro de 2018.

KREUZ, Leticia Regina Camargo. **Constitucionalismo nos tempos do cólera: neoconservadorismo e desnaturação constitucional**. Tese. Doutorado em Direito. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2020.

LAVINAS, Lena. **Transferências de renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro** *In*: SICSÚ, João. Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?) – São Paulo: Boitempo, 2007. p. 51-68.

LAZARI, Rafael José Nadim de. **Reserva do Possível e Mínimo Existencial: A pretensão de eficácia da norma constitucional em face da realidade**. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2016.

LINDESAY, Paulo. **O Refinanciamento/Rolagem é uma simples troca de títulos públicos velhos por títulos públicos novos ou representa um grande custo aos cofres públicos brasileiros?** Auditoria Cidadã da Dívida, 2022.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio acerca do verdadeiro original, extensão e fim do governo civil**. Ed. Victor Civita. Abril Cultural, 1978.

LOPES, Clarissa. Economia: Novo modelo em teste, **Desafios do desenvolvimento – IPEA**, ano 2, edição nº 16, 01 de novembro de 2005. p.40-45.

LÓPEZ, Anibal David Cuenca; TEIXEIRA, Evandro Camargos. Efeitos dos investimentos em infraestrutura pública sobre a pobreza e pobreza extrema na América Latina. **Economía, sociedad y territorio**, vol. XX, no. 64, pp. 667-692, 2020.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 15, n.2, p. 22-40, jul/dez, 2017.

MACIEL, Pedro Jucá; CECCATO, Guilherme. **Gasto Social no Brasil: evolução recente e aspectos distributivos** *In* Contas Públicas no Brasil. Felipe Scudeler Salto; Josué Alfredo Pellegrini. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MÂNICA, Fernando Borges. **Teoria da reserva do possível: Direitos fundamentais a prestações e a intervenção do poder judiciário na implementação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, p. 169-186, jul./set. 2007.

MAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Agropecuária é único setor da economia com crescimento na pandemia, diz IBGE**. 29 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/agropecuaria-e-unico-setor-com-crescimento-na-pandemia-diz-ibge>. Acesso em: 01 abr. 2023.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2018.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe Nicolau Maquiavel**. Clube de Autores, 2010.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259- 281, jan./abr. 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MELO, Tarso de. **Neoliberalismo e “Reserva do Possível”**. Revista de Direito da Faculdade de São Bernardo do Campo, 2009.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MENDES, Marcos. **O federalismo do avesso**. In: Contas Públicas no Brasil. SALTO, Felipe Scudeler; PELLEGRINI, Josué Alfredo. São Paulo – SP. Saraiva Educação, 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Atenção Primária e Atenção Especializada: Conheça os níveis de assistência do maior sistema público de saúde do mundo**. Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS), 29 de março de 2022. Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/noticia/16496>. Acesso em 15 mar. 2023.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; RIBEIRO, Jamir Calili. Direitos fundamentais sociais, orçamento público e reserva do possível: o dever de progressividade nos gastos públicos. **Revista de Direito Brasileira** | São Paulo, SP | v. 16 | n. 7 | p. 225 - 241 | Jan./Abr. 2017

MORAIS, Edson Martins de. **O exame da admissibilidade financeira e orçamentária de proposições na Assembleia Nacional da França**. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor. Brasília, p. 116, 2009

MOREIRA, Alinie da Matta. **As restrições em torno da reserva do possível: uma análise crítica**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NETTO, Antônio Ananias Nogueira. Os movimentos sociais na Ditadura, uma análise geográfica. **Geographia Opportuno Tempore**, Londrina, v. 3, n. 2, p. 142-151, 2017

NÓBREGA, Mailson da. **Em defesa do teto de gastos**. Revista Veja. Edição nº 2737, 12 de maio de 2021.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **O sistema Tributário Brasileiro: Evolução, Distorções e os caminhos da Reforma (1891-2017)**. A reforma tributária necessária: diagnósticos e premissas. Brasília: ANFIP, p. 112-129, 2018.

ORAIR, Rodrigo Octávio. **Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal.** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. **Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 3 (64), p. 939-969, setembro-dezembro 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 22 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC**, 1966. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto1.htm>. Acesso em: 22 mar. 2023.

PASSARINHO, Paulo. **Previdência Social Pública: um serviço universal ao cidadão brasileiro** In: SICSÚ, João. Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?) – São Paulo: Boitempo, 2007. p. 37-49.

PASSOS, Antônio de Pádua Ferreira; CASTRO, Priscila de Souza Cavalcante. O Orçamento e a Dívida Pública Federal. In.: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.

PÊCHEUX, Michel. **Semântica e Discurso: uma crítica à afirmação do óbvio.** Tradução de EniPulcinelli Orlandi et al. 3. ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1997.

PELLEGRINI, Josué Alfredo; SALTO, Felipe Scudeler. **Dívida Pública: indicadores, evolução e perspectivas.** In Contas Públicas no Brasil. Felipe Scudeler Salto; Josué Alfredo Pellegrini. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Evolução das contas da União: ajuste, desajuste, pandemia e desafios.** Brasília: Núcleo de estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Novembro 2021(Texto para Discussão nº 304)

PESSÔA, Leonel Cesarino; PESSÔA, Samuel. **Qualidade dos gastos tributários no Brasil: o Simples Nacional- 2.ed.** - São Paulo: FGV Direito SP, 2022.

PIERUCCI, Antônio Flávio de Oliveira...[et.al]. **O Brasil republicano**, tomo III: Economia e Cultura (1930-1964) – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais. **Brasília a**, v. 43, 2017.

PLUTARCO, Hugo Mendes. **O imposto da sonegação é você quem paga.** SINPROFAZ – Sindicato dos Procuradores da Fazenda Nacional. 18 de março de 2014. Disponível em: <https://www.sinprofaz.org.br/artigos/o-imposto-da-sonegacao-e-voce-quem-paga/>. Acesso em: 08 mar. 2023.

POCHMANN, Marcio. Estado e Capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República. **Educ. Soc., Campinas**, v. 38, n.º. 139, p.309-330, abr.-jun., 2017

PORTARIA-TCU N.º 174, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2022. **Aprova o Referencial de Controle de Benefícios Tributários (RC-BT)** - BTCU – Boletim do Tribunal de Contas da União Especial | Ano 41 | n.º 26 | Sexta-feira, 25/11/2022, TCU, 2022.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil); CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. Portal da Transparência do Governo Federal. **Banco de dados**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 18 fev. 2023.

RBA – Rede Brasil Atual. **Sonegação custa ao país sete vezes mais que a corrupção, diz pesquisador**. 23 de Junho de 2017. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/sonegacao-de-impostos-custa-ao-pais-sete-vezes-mais-que-a-corrupcao-afirma-pesquisador/>. Acesso em: 09 mar. 2023.

RFB – Receita Federal do Brasil. **Combate à sonegação - Operação Retificadora**: Receita Federal investiga fraude na apuração de tributos devidos por empresas optantes pelo Simples Nacional. 06 de out. de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

RFB – Receita Federal do Brasil. **Receita Federal alerta que o prazo de opção ao Simples Nacional termina nesta terça-feira, 31/1**. 31 de jan. de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/receita-federal-alerta-que-o-prazo-de-opcao-ao-simples-nacional-termina-nesta-terca-feira-31-1>. Acesso em: 10 mar. 2023.

RFB – Receita Federal do Brasil. **Gastos Tributários (Base de dados)**. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia>. Acesso em: 01 mar. 2023.

REZENDE, F. C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil:(1980-1994). **Dados**, v. 40, n. 3, 1997.

REZENDE, Fernando; SANTIAGO, André Luiz. Federalismo fiscal e gestão pública no Brasil: um olhar sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 785-804, set./out. 2007.

ROSSINI, Neusa; ROTTA, Edeimar; BORKOVSKI, Andréia. **Políticas públicas sociais e desenvolvimento: tecendo relações**. VIII Simpósio Iberoamericano em comércio internacional, desenvolvimento e integração regional, Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Cerro Largo, 2019.

SALVADOR, Evilásio. **A distribuição da carga tributária**: quem paga a conta? *In*: SICSÚ, João. Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?) – São Paulo: Boitempo, 2007. p. 79-92.

SAMPAIO, Cristiane. "**Bolsonaro se vale de práticas espúrias**", diz líder do PSOL sobre eleição na Câmara. Bdf – Brasil de Fato. Brasília (DF), 29 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/01/29/bolsonaro-se-vale-de-praticas-espurias-diz-lider-do-psol-sobre-eleicao-na-camara>. Acesso em: 19 mar. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática: a crítica da razão indolente contra o desperdício da experiência**. v.1. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, George Maia; DURÃO, Pedro. Submissão Obrigatória à Identificação do Perfil Genético para fins Criminais: Uma Abordagem a Luz do Direito à Intimidade e da Dignidade da Pessoa Humana. **Revista de Biodireito e Direito dos Animais**, v. 1, n. 1, p. 290-308, 2015.

SANTOS, Marcos Vinícius dos; CARVALHO, Hugo Carvalho de Menezes; ÁVILA, Lucimar Antônio Carvalho de. Complexidade tributária brasileira e sua influência na evasão fiscal. **Revista GeSec – Revista de Gestão e Secretariado**, São Paulo, SP, Brasil, v. 13, n. 3, p. 625-643 set/dez. 2022.

SECCH, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo – SP: Cengage Learning, 2013.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**; tradução Laura Teixeira Motta – São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 24 ed. rev. e atual. – São Paulo: Cortez, 2016.

SGARBOSSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela. **Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo: fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional**. 1ª ed./ Campo Grande: Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica, 2018.

SGARBOSSA, Luís Fernando. **Crítica à Teoria dos Custos dos Direitos: Volume 1. Reserva do Possível**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e [et al.]. **Pesquisa Avaliativa**. Aspectos teórico metodológicos. São Paulo: Ed. Veras, 2ª Ed., 2013.

SINPROFAZ-Sindicato dos Procuradores da Fazenda Nacional. **Quanto custa o Brasil: Campanha Nacional da Justiça Fiscal – Sonogômetro**. Disponível em: <https://www.sinprofaz.org.br/noticias/sonogometro-fecha-ano-com-valor-superior-a-r-626-bilhoes/>. Acesso em: 01 abr. 2023.

SINTRAJUSC – Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal no Estado de Santa Catarina. **Empresas devem à Previdência quase três vezes o valor do déficit no INSS alegado pelo governo.** Disponível em: <https://www.sintrajusc.org.br/empresas-devem-previdencia-quase-trs-vezes-o-valor-do-dfcit-no-inss-alegado-pelo-governo/>. Acesso em: 09 mar. 2023.

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. **Painel do Orçamento Federal.** Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 15 fev. 2023.

SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. RAMOS, Francisco S. Evasão fiscal do imposto sobre a renda: uma análise do comportamento do contribuinte ante o sistema impositivo brasileiro. **Econ. Aplic.**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 399-424, julho-setembro 2006.

SOF – SECRETARIA ESPECIAL DE FAZENDA. **Relatório de Execução das Despesas Discricionárias 2020.** Publicação em março de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2020/relatorio-de-execucao-das-despesas-discricionarias/relatorio-extraodiscricionarias-2020>. Acesso em: 15 mar. 2023.

SOUSA, F. J. P. de. Globalização e condicionantes da proteção social no Brasil. In: CARLEIAL, A. N. (org.). **Projetos nacionais e conflitos na América Latina.** Fortaleza: Edições UFC, 2006. p. 173-188.

SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. **Desafios da federação brasileira:** descentralização e gestão municipal. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro** - Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 86-116.

SOUZA, Gilson Luiz Rodrigues. História do Agronegócio no Brasil. **Folha Acadêmica do CESG - Centro de Ensino Superior de São Gotardo.** Número XIII Jan-mar 2017. Trabalho 05 Página 13-15.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso:** da escravidão à Lava Jato - Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA JÚNIOR, José Ronaldo de C; CORNÉLIO, Felipe Moraes. Investimento líquido e estoque de capital – atualização anual desagregada até 2019 e mensal até outubro de 2021. Carta de Conjuntura nº 54, Indicador IPEA, 2022.

SOUZANETO, Cláudio Pereira de. **Ações constitucionais.** São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

STN - Secretaria do Tesouro Nacional. **Panorama Fiscal Brasileiro.** 2018.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Dados abertos.** Disponível em: www.tesourotransparente.gov.br. Acesso em: 08 fev. 2023.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de governo**, 2022.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório Fatos Fiscais – Brasil – 2020**, 2021.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório de Contas da Presidente da República 2015**, Brasília – DF, 05 de outubro de 2016.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório de Contas do Presidente da República 2017**, Brasília – DF, 27 de maio de 2018.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório de Contas do Presidente da República 2018**, Brasília – DF, 2019.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório de Contas do Presidente da República 2019**, Brasília – DF, 2020.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório de Contas do Presidente da República 2020**, Brasília – DF, 2021.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório de Contas do Presidente da República 2021**, Brasília – DF, 29 de junho de 2022.

TESOURO NACIONAL. **Resultado do Tesouro Nacional – dezembro de 2019**. Publicação 29 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/>. Acesso em: 14 mar. 2023.

TRF1 – Tribunal Regional Federal da 1ª região. **Processo nº 00745.006228/2019-18**. Ação Civil Pública.

THE INTERCEPT BRASIL. **O preço da austeridade**: Temer pagou R\$ 2 bi a deputados no mês em que apresentou o pacote de reformas. 15 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2017/08/15/o-preco-da-austeridade-temer-pagou-r-2-bi-a-deputados-no-mes-em-que-apresentou-o-pacote-de-reformas/>. Acesso em 17 mar. 2023.

TINOCO, Guilherme. **As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas**. In Contas Públicas no Brasil. Felipe Scudeler Salto; Josué Alfredo Pellegrini. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TIMM, Luciana Lauser. **Alocação do gasto público via Poder Legislativo**: a visão do TCU sobre as emendas parlamentares. 2023. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 155 fl.

TJ/CE - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO CEARÁ. **Processo 0053989-33.2020.8.06.0112** - Apelação Cível Apelante/Apelado: Município de Juazeiro do Norte.

TONIN, Vitor Hugo. **A ideologia tardia da burguesia brasileira**: Crítica a “O capitalismo tardio”. Monografia. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2011.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 227-258, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50340.

VARSANO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Brasília: Ipea, 1996.

VASAK, Karel. **The International Dimensionsof Human Rights**. Vol 1 Vol 2. Westport: Greenwood Press, 1982.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; SANTOS, Isabela Soares; OCKÉ-REIS, Carlos; RODRIGUES Paulo Henrique Almeida. **Políticas sociais e austeridade fiscal**: como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo; Rio de Janeiro, CEBES, 2018, 64 p.

VIEIRA, Marcelo Palladino Machado. **A federação brasileira em perspectiva crítica**: histórico, fundamentos e propostas. Editora Dialética, 2022.

WILDASVKY, Aaron. **The Art and Craft of Policy Analysis**. London: Routledge, 1986.

WILDAVSKY, Aaron. **The Politics of the Budgetary Process**. 3rd ed. Boston: Little, Brown and Company, 1984.

WOSGRAU, Clayton Haviaras. **Análise dos fatores condicionantes da evolução da Dívida Líquida do Setor Público durante o Plano Real**: superávit primário, ajustes patrimoniais e taxa de juros. Universidade Federal de Santa Catarina. Curso de Graduação em Ciências Econômicas. Monografia, 2007.

YOUNG, Victor Augusto Ferraz. **O Brasil tem a maior carga tributária do mundo?** Sobre Economia e sobre muitas outras coisas. Blog da UNICAMP, 02 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.blogs.unicamp.br/sobreeconomia/2022/05/02/o-brasil-tem-a-maior-carga-tributaria-do-mundo/>. Acesso em: 19 abr. de 2023.