

OBSTÁCULOS À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Alexandre Maciel Simões¹

RESUMO: O presente artigo apresenta breves considerações sobre os obstáculos à implementação de políticas públicas destinadas à efetivação dos direitos sociais. São apresentados alguns dos principais obstáculos políticos, tributários, orçamentários e de planejamento estratégico voltado à efetivação das políticas sociais, propondo uma reflexão de forma integrada sobre as principais barreiras existentes ao processo de implementação de políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos sociais é, analisando sob o foco da efetividade, a própria gestão estatal no atendimento às demandas sociais emergentes. O que se vislumbra é que, apesar aparentemente bem fundamentadas e consolidadas, as políticas públicas sociais se deparam com obstáculos significativos já a partir de sua fase de definição e quando são levadas a termo, os resultados esperados não são alcançados em sua plenitude pois a ineficácia se demonstra patente do modelo instalado.

Palavras-chave: Tributação. Políticas Públicas. Efetivação de direitos sociais.

BARRIERS TO THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY FOR THE EFFECTIVE SOCIAL RIGHTS

ABSTRACT: This article presents some brief remarks about the obstacles to the implementation of public policies aimed at the fulfillment of social rights. Are some of the major political obstacles, tax, budgeting and strategic planning aimed at effective social policies, proposing an integrated reflection on the main barriers to the process of implementation of public policies aimed at the fulfillment of social rights is, in analyzing the focus of effectiveness, the very state management in responding to emerging social demands. What one sees is that, although apparently well founded and consolidated the social public policies face significant obstacles as from its definition phase and when they are carried to term, the expected results are not achieved in its fullness as the ineffectiveness patent model is shown installed.

Keywords: Taxation. Public Policies. Implementation of social rights.

¹ Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade do Grande Rio. Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis. Rio de Janeiro 2013/2.
E-mail: habeas.data@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

Refletir sobre os obstáculos à implementação de políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos sociais é, sem dúvidas, analisar sob o foco da efetividade, a gestão estatal no atendimento às demandas sociais emergentes.

É fato que historicamente, os governos sempre se colocaram como soberanos em relação à definição e gestão do interesse público, todavia, com a redemocratização do País e o advento da Constituição de 1988, a cidadania brasileira pode ser novamente exercitada, contestando a legitimidade dessa face da soberania estatal, caminhando em direção ao Estado e demandando sua participação na construção consensual das definições daquilo que é interesse público real, como observamos no início das manifestações populares que tomaram o país recentemente.

Observando “o quadro caótico de exações em que se transformou o sistema tributário brasileiro” (DOMINGUES, 2008, p.299), dificultando ou até mesmo impossibilitando o financiamento de políticas públicas voltadas aos direitos sociais através do orçamento anual, é fato também que, não se pode olvidar o conjunto de graves falhas governamentais presentes na implementação destas políticas públicas. Neste aspecto, dentre as mais prejudiciais destacamos a concentração de receitas no poder central e o consequente jogo político que comanda a distribuição capilar de recursos orçamentários, fato que acaba desvirtuando de forma aviltante a opção político-constitucional de modelo federalista adotada pelo Brasil. O quadro político hodierno vislumbra tornar impositiva a aplicação das emendas parlamentares no orçamento sem, todavia, trazer o mesmo tratamento ao próprio orçamento materializado na Lei Orçamentária Anual.

Nesse rastro, impende apontarmos igualmente outras práticas já institucionalizadas pelo poder executivo que, afrontando a peça orçamentária, emergindo contra a concretização das políticas públicas voltadas aos direitos sociais, quais sejam; as medidas de contingenciamento e a Desvinculação de Receitas da União- D.R.U.

Por outra via, apesar de distintos do universo fiscal-orçamentário, mas presentes no campo das pesquisas no campo das políticas públicas², outros fatores adicionais guardam estreita afinidade com a baixa qualidade no processo de efetivação de políticas públicas sociais, por serem reconhecidamente precursores da má gestão e do desvio de recursos públicos, seja por ações de captura do Estado ou por meio da corrupção direta de seus agentes

² Para maiores informações sugerimos: Queiroz (2009), Cardoso (2011) e Escorel (1998).

políticos e administrativos.

Na esfera legislativa, flagrante é o fisiologismo que contamina profundamente o processo decisório das políticas públicas como um todo.

Para além da chaga do fisiologismo e da corrupção, há também o desatavio dos representantes do povo no Congresso Nacional, que não laboram pela construção de um consenso legal orçamentário que opere em favor de um modelo de sustentabilidade em prol das políticas públicas sociais. Não existe, por assim dizer, um direcionamento estratégico para essa grave questão, que por vezes desborda para a criação de planos, estatutos e políticas que se sucedem e se sobrepõe, sem a necessária análise crítica de resultados, que deveria preceder a implementação de cada nova proposta de política pública social.

É nesse cenário de baixa eficácia e de descoordenação, que desponta como última trincheira do cidadão para a consecução de seus direitos sociais, o controle judicial das políticas públicas, através desse “legislador atípico”, que opera a Justiça na distribuição de recursos e direitos sociais constitucionalmente albergados.

É nesse diapasão que apresentaremos nessas páginas, este singelo estudo.

2 TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Tributação, orçamento público e políticas públicas sociais são indissociáveis e dessa forma, a problema da baixa qualidade na efetivação das políticas públicas sociais é multifacetado. Os obstáculos impostos à implementação de políticas sociais voltadas a efetivação de direitos sociais já tem início nas confusas e por vezes, obscuras, políticas tributária e orçamentária brasileiras.

Grande parte dos manuais jurídicos conceitua tributo como sendo a:

[...] obrigação pecuniária criada por lei, que não se constitui sanção de ato ilícito e cujo sujeito ativo é, em princípio, pessoa jurídica de direito público e o passivo, pessoa física ou jurídica de direito privado, posta nessa situação pela vontade da lei (QUEIROZ, 2009, p.240).

Luciano Amaro (2011, p.47) leciona que o tributo “é a prestação pecuniária não sancionatória de ato ilícito, instituída em lei e devida ao Estado ou a entidades não estatais de fins de interesse público”. O ministro Gilmar Mendes por seu turno pontifica que: “não há Estado Social sem que haja também Estado Fiscal” (MENDES e BRANCO, 2011, p.1451),

uma vez que, para a efetivação dos direitos sociais implicam-se, no mais das vezes, pesados custos.

Por fim, tributo é na magnífica concepção ético-jurídica lecionada pelo Professor José Marcos Domingues (1998, p.5):

[...] o instituto criado pelo Homem que permite, num clima de liberdade, racionalizar juridicamente o esforço de cooperação individual em prol da comunidade: ao mesmo tempo em que representa uma contribuição, constitui uma obrigação, permitindo ao seu destinatário exigí-lo daqueles que, por uma razão ou por outra, deixem de prestá-lo ou o façam em desconformidade com a norma vigente.

Esse “esforço de cooperação individual” encontra escol nos fundamentos e objetivos da República brasileira, na forma dos artigos 1º e 3º de nossa Carta Magna. Nesse sentido, impende recordarmos ensinamento de Fernando Facury Scaff (2007, p.4), quando leciona que se:

[...] os fundamentos da República Federativa do Brasil, são [...] o ponto de partida de todas as ações governamentais [...] os Objetivos presentes no artigo 3º indicam o ponto de chegada, [...] de toda ação governamental e das pessoas físicas e jurídicas constituídas sob as leis deste país.

Como via de mão dupla, “a problemática da tributação se transpõe, na sua perspectiva de concretização e efetividade e se transmuta em direitos e deveres encartados no núcleo do Estado Democrático de Direito” (NOGUEIRA, 1997, p.183).

Contudo, essa dupla obrigação materializada no dever-poder de tributar para formar receita vinculada, *prima facie*, aos fundamentos e objetivos da República e da sociedade que financia o Estado, encontra-se cada vez mais limitada pelo mínimo destinado à manutenção de condições básicas de existência, dentro do mais puro *código* neoliberal. É preciso muito mais que o mínimo existencial para tão somente, atingir apenas o limiar da universalidade das potências humanas.

Fundamentando essa tendência neoliberal, parte dos doutrinadores do Direito vem categoricamente condicionando a consecução dos direitos humanos à sua exequibilidade econômica, por meio de um conceito que se convencionou denominar por “mínimo existencial” e “reserva do possível”³. Em essência são escolhas que derivarão outras opções

³ Para maiores informações ver SIMÕES, Alexandre Maciel. Estudos para uma abordagem desconstrutivista do mínimo existencial e da reserva do possível. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 15, n. 77, p. 149164, jan./fev. 2013.

políticas efetuadas pelo Estado em sua produção legiferante orçamentária que em regra, tende a reduzir a disponibilidade de recursos ao mínimo possível.

Aprofundando a questão do orçamento público, vale recordar a lição de Regis Fernandes de Oliveira (2011, p.361) quando leciona que no passado, o orçamento era “peça que continha a previsão de receitas e a autorização de despesas, sem preocupação com planos governamentais e com interesses efetivos da população. Era mera peça contábil, de conteúdo financeiro”.

Nesse sentido, o orçamento público seria precipuamente uma lei que, entre outros aspectos, deve exprimir em termos financeiros a alocação das receitas públicas.

Hodiernamente, porém, resta ultrapassada essa concepção, já que, pelo menos em tese, o orçamento público deve ser um instrumento de planejamento a espelhar decisões políticas, priorizando recursos em estreita aderência às demandas da sociedade. Na mesma lavra, o autor pontua que, atualmente, o orçamento público “deixa de ser mero documento financeiro ou contábil para passar a ser o instrumento de ação do Estado, [...] documento dinâmico solene de atuação do Estado perante a sociedade, nela intervindo e dirigindo seus rumos” (OLIVEIRA, 2011, p.362).

Mais recentemente, o orçamento público vem sendo compreendido como lei de iniciativa

[...] do Poder Executivo, aprovado pelo Poder Legislativo, que estima receitas e despesas para o período de um ano para todos os seus órgãos, discriminando o programa de trabalho autorizado a ser realizado, elaborado segundo os princípios da unidade, universalidade e anualidade. Do ponto de vista político, corresponde ao contrato formulado anualmente entre governo, administração e sociedade sobre as ações a serem implementadas pelo Poder Público (CONTAS ABERTAS, 2013).

É visível que se impõe pela via de democracia participativa, como observamos no recente clamor popular que foi às ruas, um alargamento da interação entre os atores envolvidos; - Cidadão, Sociedade e Estado, por meio de associações, organizações governamentais e não governamentais que, exercendo seus mecanismos de pressão, poderão gradativamente deslocar o outrora protagonismo estatal para o eixo do desenvolvimento conjunto da cidadania, a partir da construção de um espaço democrático, onde o êxito das políticas públicas sociais estará calcado na participação da sociedade civil organizada, bem como no monitoramento de sua implementação e publicização dos resultados esperados da aplicação orçamentária no financiamento de políticas públicas sociais.

O orçamento público, na consecução das políticas de Estado voltadas à efetivação dos

direitos sociais exerce, em sua aplicação, funções específicas, quais sejam:

- Alocativa: Utilização dos recursos totais da economia, incluindo a oferta de bens públicos, podendo criar incentivos para desenvolver mais certos setores em relação a outros;
- Distributiva: Combate os desequilíbrios regionais e sociais, promovendo o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas e por fim;
- Estabilizadora: Escolhas orçamentárias na busca do pleno emprego dos recursos econômicos; da estabilidade de preços; do equilíbrio da balança de pagamentos e das taxas de câmbio, tudo isso visando o crescimento econômico em bases sustentáveis.

Dessa forma, pelo modelo atual de planejamento orçamentário, “o legislador, ao estruturar a peça orçamentária, não tem mais a liberdade que possuía. Já está, parcialmente, vinculado” (OLIVEIRA, 2011, p.372), por força da imperatividade das normas constitucionais e convencionais.

Na estruturação de uma peça orçamentária, em regra podem ser utilizadas de forma isolada ou combinada as seguintes técnicas de construção orçamentária:

- Técnica do Orçamento-Programa – foi introduzida na esfera federal pelo Decreto-Lei nº 200 de 23/02/1967 e preconiza que o orçamento deve considerar os objetivos que o Governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo (planejamento temporal), sendo assim um instrumento de implementação das ações do governo, em consonância com os planos e diretrizes formuladas no planejamento. Esse modelo foi difundido pela Organização das Nações Unidas-ONU a partir do final da década de 50, inspirado na experiência do orçamento de desempenho nos Estados Unidos da América;
- Técnica do Orçamento Participativo - visa incorporar a presença ativa da população no processo decisório da elaboração orçamentária (lideranças da sociedade civil, audiências públicas ou outras formas de consulta direta à sociedade), viabilizando o exercício da cidadania fiscal-orçamentária. Nesse sentido, o Executivo e o Legislativo são corresponsáveis na elaboração do orçamento público. Tem sido uma experiência, ainda experimental, à nível municipal;
- Técnica do Orçamento Base-Zero - implica necessidade de justificativa de todos os programas cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário, impondo também uma análise, revisão e avaliação de todas as despesas propostas e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente.

Nosso modelo de planejamento orçamentário originou-se no advento da Constituição de 1988 que estabelece em seu artigo 165 os instrumentos legais à sua efetivação, quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e por último, a Lei Orçamentária Anual (LOA) e fica patente a utilização da técnica de orçamento-programa, uma vez que os ensaios de orçamento participativo são bastante insipientes e realizados ainda de forma experimental no âmbito do orçamento municipal⁴.

Por sua vez, a técnica de orçamento base-zero demanda existência de prévio planejamento estratégico orçamentário e de estabelecimento de procedimentos para análise crítica hoje exercitados em nosso país, apenas pelos órgãos de controle externo, Tribunal de Contas e Controladoria Geral da União, atuando estes órgãos na fiscalização do orçamento da União, ou em programas estaduais e municipais financiados pelo poder central.

Por outro lado, cumpre frisar que, a opção brasileira pela utilização precípua da técnica do orçamento-programa de forma alguma inviabiliza sua execução de forma mais aderente a uma realidade problematizada, permitindo uma atuação governamental menos incongruente no atendimento às demandas sociais identificadas.

Assim sendo, a falta de um planejamento estratégico sério voltado à elaboração do orçamento público acaba por deixar portas abertas para o clientelismo político, bem como para a falta de transparência que deveria imperar na aludida aplicação da lei orçamentária anual. Notadamente não se identifica a existência da prevalência de uma gestão fiscal responsável já desde o processo anual de planejamento orçamentário, em que pese a Lei de Responsabilidade Fiscal ter imprimido maior visibilidade e amplitude a esse princípio. Nesse sentido, urge desenvolver nos órgãos da administração pública, uma visão de que a gestão orçamentária responsável deve ser compreendida

[...] não apenas na perspectiva do equilíbrio entre receita e despesa pública, mas na incorporação do princípio da transparência como meio de controle da gestão por parte da sociedade (VIGNOLI e FUNCIA, 2012, p.96).

É fato, porém, que não são apenas estes os obstáculos existentes à efetivação de políticas públicas sociais, oriundos de falhas no planejamento orçamentário. Outros derivam pelo enfraquecimento de sua própria força impositiva, matéria que é ainda objeto de discussão doutrinária.

⁴ Para visualização de um exemplo significativo, vide experiência em Porto Alegre/RS disponível em <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/download/1931/2306>.

A controvérsia acerca da força impositiva da lei orçamentária assenta-se na divergência ainda atual, acerca da natureza da lei orçamentária, ou seja, se esta possui caráter formal ou material.

Este dissenso doutrinário funda-se em algumas correntes que resumidas a seguir, em quatro teses distintas, a partir do estudo de Vignoli e Funcia (2012, p.104).

A 1ª das teses foi desenvolvida pelo jurista alemão Hoennel, e defende que orçamento é lei, posto originar-se de um processo legislativo e nesse sentido, aquilo que se apresenta sob a forma de lei consubstancia-se em preceito jurídico, pois a forma de lei traz em si mesma seu próprio conteúdo jurídico.

Por outra via, uma 2ª tese construída por Paul Laband, e que é corrente hodiernamente adotada por parte dos doutrinadores, se contrapõe à 1ª tese. A tese de Laband afirma que o aspecto formal per si, não poderia dotar o orçamento de caráter legal, ou seja, lei em sentido material. Por essa via, destarte, a simples utilização da forma legal não altera o conteúdo, a essência do orçamento, e dessa forma não supre a ausência de preceito jurídico. Assim, o orçamento apesar de possuir forma de uma lei, apresentar-se-ia com conteúdo de natureza de ato administrativo, ou seja, apenas lei formal, e exaurida de caráter material de regra de direito. A teoria de Laband, tinha

[...] como propósito fundamental impossibilitar a reprodução do conflito constitucional entre o Rei e o Parlamento [...] tal conflito deveria sempre ser resolvido em favor do monarca, pois a vontade régia seria prevalecente por disposição expressa do texto constitucional prussiano da época, motivo pelo qual o orçamento deveria ser considerado uma simples autorização do Parlamento para a prática de atos financeiros de natureza administrativa (VIGNOLI e FUNCIA, 2012, p.104).

Tal teoria prepondera ainda nos dias atuais, por exemplo, na doutrina germânica.

Em França, por seu turno, surge uma 3ª tese que “reconhece a natureza material das regras orçamentárias de previsão de receitas, uma vez que os tributos não poderiam ser exigidos sem tal previsão” (VIGNOLI e FUNCIA, 2012, p.107). Essa vertente doutrinária é concebida por Léon Duguit, segundo o qual a orçamento tem natureza dupla, ou seja, concentra a fusão de lei em sentido formal e material. Assim, em face ao binômio receita-despesa seria o orçamento um ato administrativo e, por outro lado, em relação à receita tributária, seria o orçamento uma lei material, posto que a arrecadação tributária dependeria de autorização orçamentária.

Por fim, a 4ª tese doutrinária desenvolvida por Gaston Jèze, a quem se atribui a criação dos conceitos do ato-condição, o orçamento não seria lei em sentido material em nenhuma de

suas partes, apesar de seu aspecto formal que lhe confere aparência de lei. Nesse sentido, afirma o doutrinador que em relação às receitas e despesas, o orçamento seria tão somente uma lei formal, mas com conteúdo de ato-condição, ou seja, a lei orçamentária seria condição *sine qua non* para a cobrança e para o gasto.

No mesmo diapasão de Gastón Jéze, Ricardo Lobo Torres (2011, p.59) afirma-nos que:

[...] o Estado Orçamentário, que pelo orçamento fixa a receita fiscal e a patrimonial, autoriza a entrega de prestações de educação, saúde, seguridade e transporte e orienta a promoção do desenvolvimento econômico, o equilíbrio da economia e da redistribuição de renda; é um Estado de Planejamento.

Todavia, o “planejamento, qualquer que seja ele, controla a Administração ao limite máximo de gastos, mas não a obriga a realizar a despesa autorizada” (TORRES, 2011, p.82).

Pela via inversa, e à qual nos filiamos, apresenta-se a teoria do jurista espanhol *Sainz de Bujanda* que afirma ter o orçamento natureza material, sendo assim capaz de criar direitos e inovar a ordem jurídica. Isto posto, o orçamento seria uma lei em sentido pleno, com força normativa e de eficácia material constitutiva e inovadora.

Pontifica o festejado doutrinador que “em nuestros días esa finalidad estrictamente financiera palida casi se esfuma, si se La contrasta com los objetivos de política econômica y social a que El presupuesto se subordina” (BUJANDA apud OLIVEIRA, 2011, p.364), exprimindo assim, a máxima importância do orçamento público nos dias atuais. Por essa via, compreendemos que perde o orçamento público caráter meramente burocrático, passando a ser, por força de seu caráter político, verdadeira e basilar via para implementação de políticas públicas, apontando para uma natureza de programa de governo e assim, como pontifica Aliomar Baleeiro, nasce “a concepção do orçamento moderno, graças ao qual os representantes dos contribuintes condicionam sua aprovação ao emprego dos fundos aos fins que mais interessam ao povo representado” (BALEIRO apud OLIVEIRA, 2011, p.365).

Impende fazermos reemergir o caráter impositivo do orçamento, sob pena de relegarmos ao mero simbolismo toda a natureza dirigente de nossa Carta Magna, vez que dia após dia, observamos o menoscabo estatal à lei orçamentária, transformar em esquálida promessa, as expectativas legítimas de direito da sociedade, que em grande parte, falecem no mesmo papel em que nasceram.

É nesse sentido que Regis de Oliveira (2011, p.369) eleva o tom quando assevera-nos que :

Já não se pode admitir um orçamento sem compromissos, apenas para cumprir determinação legal. Já não se aceita o governante irresponsável. Já longe vai o tempo em que se cuidava de mera peça financeira, descompromissada com os interesses públicos. Já é passado o momento político em que as previsões frustravam a esperança da sociedade. A introdução do orçamento participativo foi o primeiro passo. Para que serve? Está o governante obrigado a acolher as propostas que lhe forem apresentadas? Para que ouvir a sociedade? Trata-se de mero jogo lúdico? É mera diversão, tal como os jogos com os cristãos da Antiga Roma, que eram devorados pelos leões para gáudio de uma platéia destituída de sentido ético? Serviria de mera burilação de ocupante desocupado do governo? Mera elucubração mental para brincadeira com os interesses públicos? A evidência das respostas às questões formuladas leva-nos à conclusão de que o orçamento não pode ser mera peça financeira, nem apenas simples plano de governo, mas representa o compromisso político de cumprimento de promessas sérias levadas ao povo. **A previsão desperta esperança, expectativa de satisfação dos compromissos, certeza de que os desejos serão atendidos** (grifo nosso).

É grave e danoso o movimento político de banalização da lei orçamentária anual, retrata progressiva tredestinação e, submetidas que foram a processos decisórios não transparentes, consolidam um cenário de “aceitação de contingenciamento e a permissão de manipulação de verbas pela Administração, máxime em regime presidencialista, que não responde à imediata confiança parlamentar”. Falta, por assim dizer, uma “seriedade orçamentária, de cuja indigência se aproveitam os maus gestores públicos em detrimento da satisfação dos projetos constituintes e dos direitos fundamentais da população” (DOMINGUES, 2008, p.345).

Diante desse cenário, ousamos afirmar que o Estado encontra-se, dia após dia, cada vez mais capturado pelo interesse privado, e em suas decisões entre valores fundamentais e direitos humanos e a lógica do capital acabarão por contemplar, no mais das vezes, uma ideologia meramente capitalista, engendrada no seio de uma ética dominante de mercado que diverge em muito do ideal ético-constitucional garantista dos direitos sociais presente em nossa Carta Magna⁵.

É nesse sentido que, a face social-tributária do Estado Democrático de Direito, deve estar, como primeiro lecionou Paulo Bonavides e em sua inspiração, o Professor Alberto Nogueira (1997, p.45) “no controle das leis e dos atos administrativos através dos princípios explícita e implicitamente postos na Constituição”, pois se assim não fosse, de que valeriam

⁵ Importa trazer o alerta de Plauto Faraco de Azevedo sobre a questão da ética predominante nos processos decisórios estatais, quando nos afirma que “os clérigos do mercado interpretam a nova racionalidade econômica que sempre tem razão, prevalecendo-a diante de qualquer argumento social ou humanitário. E, no entanto, na maioria das vezes, os mercados financeiros funcionam às cegas integrando parâmetros vizinhos à feitiçaria ou à psicologia de bazar, tais como a economia dos rumores, a análise dos comportamentos de imitação, ou, ainda, os contágios miméticos. Os novos produtos que oferecem — derivados, futuros — são complexos e voláteis” (AZEVEDO, 1999, p. 123). Tal afirmação leva-nos a uma outra questão não abordada no presente estudo, mas que poderá ser objeto de pesquisa futura: o impacto das ondas de instabilidade econômica no contingenciamento orçamentário e nas políticas públicas sociais.

as leis e mesmo a Constituição, se os princípios fundadores do Estado e da própria sociedade se corrompessem dia a dia?

Todavia, ainda que os fundamentos do Estado e da sociedade não estejam se deteriorando em larga escala, é visível que o processo de degradação ética vem, por certo, se aprofundando com base nas hodiernas opções neoliberais de cunho doutrinário, voltadas a implantação de um estado mínimo, em declarada oposição ao *Welfare State*, que frise-se, a sociedade brasileira nunca conheceu. De nossa parte, filiamo-nos a posição de que as opções de Estado devem, ao contrário, ter como foco e objetivo, os direitos sociais constitucionalmente garantidos, efetivando-os de forma real e concreta, sem subverter o fim último do Estado que é o de administrar as riquezas do país em prol do bem estar social.

Ainda no cerne do campo do processo de produção legal orçamentária, como bem pontua o Professor José Marcos Domingues, constatado o fato de que as “maiorias circunstanciais forjadas no interesse do Poder têm sido arquitetadas de forma que o processo legislativo especial de emenda à Carta Magna [...] dependa da chamada base aliada e dos respectivos arreglos” (DOMINGUES, 2011, p.197), observa-se claramente uma replicação do mesmo modelo negocial no processo orçamentário anual e dessa forma, suas opções de priorização passarão, no mais das vezes, ao largo de qualquer estudo sério e ético, voltado à solução dos problemas de base na esfera sócio-econômico-tributária indo assim, contribuindo com a geração de mais obstáculos às políticas públicas voltadas a efetivação de direitos sociais.

Agiganta-se ano após ano, governo após governo, legislatura após legislatura, a prática de leilão político visando garantir a liberação de verbas para as emendas parlamentares e por outro lado, deslocando o que deveria ser um momento de salvaguarda de interesses e direitos sociais para a prática pura e simples do fisiologismo.

Diante desse cenário, verifica-se que a estratégia aplicada visa o desmonte sistemático e progressivo da lógica orçamentária constitucional (vinculação de receitas às despesas, de forma impositiva e livre de predestinação), o que é reforçado por via da concentração de recursos na União, o que implica lentidão e ausência de repasse técnico customizado para os entes sub-nacionais, tripudiando na raiz o próprio conceito de federalismo fiscal e porque não dizer, o próprio pacto federativo.

Dessa forma, a institucionalização do modelo de contingenciamento - que em regra se multiplica nos demais entes federativos - e a desvinculação de receitas, ameaçam grave e verdadeiramente quaisquer das expectativas geradas pelo Orçamento Público na sociedade.

Nesse sentido, é salutar lembrarmos-nos do alerta feito pelo Ministro Celso de Mello do

Supremo Tribunal Federal, na relatoria da ADI 2.010-MC/DF, quando o douto Ministro eleva o tom crítico ao pronunciar-se em relação às chicanas político-orçamentárias impostas pelo Estado e que afrontam a própria supremacia constitucional. Em seu voto, pontifica o egrégio magistrado que:

[...] as razões do Estado não podem ser invocadas para legitimar o desrespeito à Supremacia da Constituição da República [...] A defesa da Constituição não se expõe, nem deve submeter-se juízo de oportunidade ou de conveniência, muito menos a avaliações discricionárias fundadas em razões de pragmatismo governamental.

Refletindo sobre as escamosas (todavia legais) artimanhas providas pela D.R.U - Desvinculação das Receitas da União e por outros atalhos que sequestram recursos fundamentais a implementação de políticas públicas sociais, concluímos que, em verdade, nosso “país [...] com graves problemas sociais a serem enfrentados, necessita de muitos recursos para reverter essa situação, e não de instrumentos que operacionalizem o desvio desses recursos para outras finalidades” (SCAFF, 2007, p.35).

Nesse sentido finalizamos esse ponto sem, contudo, esgotar a polêmica questão relativa ao caráter impositivo do orçamento com o alerta de José Marcos Domingues (2008, p.302):

[...] ao contingenciar despesas constitucionalmente vinculadas, indo a respectiva dotação ao Tesouro para compor superávit de caixa, com outra finalidade, desatende-se ao mandato constitucional de investir em programa permanente que a Carta Magna assinala especialmente ao Poder Público, ao Estado, que ela constitui e rege. Não despende verba vinculada já é tredestiná-la e descumprir a Constituição.

3 CORRUPÇÃO E FALHAS GOVERNAMENTAIS: GRAVÍSSIMOS OBSTÁCULOS ADICIONAIS À EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS.

Para além dos desvios de finalidade vinculados às receitas do orçamento e da aplicação desmedida e crescente de princípios restritivos à implementação de políticas públicas sociais, quais sejam pela via da consagração da reserva do possível e do mínimo existencial, o financiamento das políticas públicas sociais sofre com outros obstáculos de gravidade superior: o desvio de verbas, roubo pela mão que arrecada em causa própria e que é “uma infeliz tradição que maltrata eticamente e espolia economicamente a sociedade

brasileira” (DOMINGUES, 2008, p.299) e também pelas falhas governamentais devido a inexistência de uma gestão orçamentária eficaz.

O então diretor do Departamento de Patrimônio e Probidade da Advocacia Geral da União (AGU), André Luiz de Almeida Mendonça, em entrevista ao jornal O GLOBO, publicada em 18/07/2010, informa não ter “dúvida em dizer que cerca 60 a 70% (dos desvios) se referem à Educação e Saúde, **áreas de grande orçamento e muitos repasses de pequeno valor**”, (grifo nosso) (CARDOSO, 2011). Pesquisa ainda válida pelo sucessivo descortinar de escabrosas notícias de desvios de verbas, tão presentes em nosso noticiário jornalístico cotidiano.

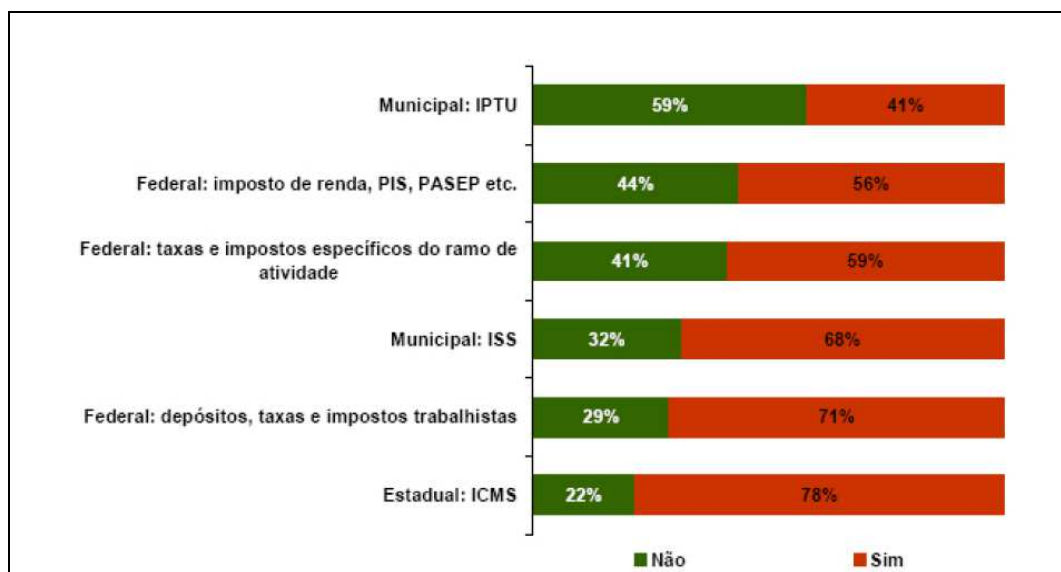
O mais assustador é que de fato, não se sabe ao certo o quanto se desviou. O valor recuperado no período de 2004 até 2010 aproximava-se a R\$ 1,4 bilhão, sem, no entanto saber-se o que representa esse montante em relação ao total de recursos desviados. Quanto ao prazo para recuperação e devolução do nos valores desviados ao erário, a mesma pesquisa reporta que o prazo pode ser de 17 anos.

O modelo de federalismo fiscal, que traz em seu bojo uma política de centralização de receitas na União com repasses capilares tem efeito devastador quando o assunto é o controle da corrupção associado aos desvios de verbas do orçamento. Nesse sentido, interessante estudo de conformidade do ambiente brasileiro com a Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA produzido pela ONG Transparência Brasil, dá conta de que “a configuração descentralizada do Estado brasileiro e [...] a conseqüente dispersão trazem dificuldades para a implementação de qualquer política em nível nacional” (BARACUI, 2006), por facilitar sensivelmente o quadro atual de corrupção.

Ainda nesse mesmo estudo, outro viés da corrupção está vinculado à arrecadação dos impostos, face a desvios fiscalizatórios.

Segundo pesquisa aplicada no Estado de São Paulo, a maior incidência de desvio na arrecadação, levada a termo por fiscais corruptos, é o do ICMS, seguido pelos impostos federais e em terceiro, o ISS, como apresentado no quadro de vulnerabilidades a seguir:

Figura 1 – Tributos mais vulneráveis



Fonte: Baracui, 2006.

4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROCESSO DECISÓRIO E DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS.

Identificados (ainda que superficialmente) os obstáculos advindos do atual modelo federativo de tributação, da desvinculação das receitas e da não impositividade orçamentária bem como, das questões ligadas à corrupção, cumpre pontuarmos outros obstáculos criados pelo efeito das falhas governamentais na gestão orçamento-política pública e também por falhas no processo decisório das políticas públicas sociais, que também operam em desfavor da concretização dos direitos sociais.

Importante barreira à efetivação das políticas públicas sociais são as denominadas falhas de governo. Segundo Roosevelt Queiroz (2009, p.36), “as falhas de governo se inserem no âmbito da teoria da escolha pública, desenvolvida por James Buchanan a partir da década de 60”. A citada teoria define que os atores políticos decidem visando seus interesses pessoais ou colegiados, ao invés de priorizar os interesses da coletividade. Outra vertente de falhas de governo advém da teoria econômica, desenvolvida a partir dos anos 70 e aponta para as seguintes falhas, segundo estudo do mesmo autor (QUEIROZ. 2009, p.37):

- Decisões temporais - nascem de conflitos entre os interesses de curtíssimo prazo (votações nas casas legislativas) e curto prazo (ano legislativo) e os de médio e longo prazo advindos da sociedade. São os famosos programas de governo que não se

transformam em programas de Estado e, portanto, padecem de descontinuidade ao final de cada governo;

- Desintegração entre as esferas de poder do governo - os problemas sociais manifestam-se por todos os entes da federação, todavia, os diagnósticos e prioridades de enfrentamento, não raro, são díspares. É a falta flagrante de um planejamento estratégico orçamentário integrado;
- Subsídio cruzado entre sustentabilidade econômica futura e o presente imediato - essa falha refere-se às decisões de caráter oportunista e de interesse imediato, produzindo em regra, benefícios aparentes e não sustentáveis no médio e longo prazo;
- Superposição de ações do governo - uma das maiores contribuintes para o desperdício de recursos públicos. Em face da desintegração dos entes federados, não raro poderá ocorrer superposição de programas, ou pior, contraposição;
- Falta de foco das programações – evidencia-se na incapacidade dos gestores na definição de prioridades, frente às demandas apresentadas. Paralisa, ou pior, permite o início de ações de baixa prioridade consumindo recursos significativos de ações realmente prioritárias;
- Conflito de representatividade - os responsáveis pelas pastas ministeriais e secretarias raramente são técnicos. Na verdade, são representantes dos entes federados que tendem a privilegiar seu território eleitoral, perdendo a necessária visão integrada do “todo” das demandas sociais;
- Politização das escolhas – acaba por derivar do conflito de representatividade, afetando Legislativo e Executivo dos entes federados e gerando distorções severas no processo decisório de priorização de políticas públicas sociais;
- Ilegitimidade de interesses - Influências indevidas que afetam o processo decisório de priorização de políticas públicas sociais, a fim de beneficiar interesses externos à administração pública (empresariado e particulares assemelhados). Trata-se de uma modalidade de captura do Estado;
- *Rent seeking* - é um tipo de comportamento predatório por parte de particulares ou empresários que buscam extrair em seu benefício algum excedente de recurso social. Com frequência encontram-se associados a processos de corrupção, pois o expediente utilizado inclui, por exemplo, fraude à licitações, sonegação de impostos, etc. Nessa modalidade de captura do Estado, mais estruturada e escudada em lei, todavia igualmente desprovida de ética, atuam em regra grandes conglomerados empresariais de

origem nacional ou multinacional, e se dá por meio de *lobby* e também por força de pressão política, alcançada como moeda de troca pelo financiamento de campanhas políticas, através de verdadeiras redes privadas na burocracia do Estado, facilitando a multiplicação de cartéis e práticas como a de superfaturamento de obras.

Analisando a natureza das políticas públicas sociais sobre o prisma ético e constitucional, é possível identificar que seu objetivo primordial é, em tese, reforçar no Estado a viabilização econômica e estrutural de políticas “concretizadoras das promessas constitucionais, bem como rearticular suas relações com a sociedade de forma a recriar o festejado propósito da soberania popular” (LEAL, 2005, p.1226). Nesse mesmo sentido, Roosevelt Queiroz (2009, p. 86) afirma que as políticas públicas são “meios que a administração pública dispõe para a defesa e concretização dos direitos de liberdade e dos direitos sociais dos cidadãos, direitos estes estabelecidos numa Constituição Nacional”, sendo dessa forma a base para a existência de um Estado Democrático de Direito que, pressupõe, garantia aos direitos fundamentais do cidadão.

Políticas públicas sociais devem ser abrangentes abarcando assim, toda a sociedade, para além dos abastados e remediados, e precipuamente em favor dos excluídos, dos invisíveis sociais, dos que residem à margem do sistema, todos enfim. O recorte deve ser vertical, perpassando todo o espectro social, contudo, priorizando o atendimento à face contemporânea da pobreza, qual seja: a da hipossuficiência relativa a todos os direitos sociais constitucionalmente garantidos.

Para compreendermos quão abrangentes devem ser as políticas públicas sociais, importa referenciar o excelente trabalho da pesquisadora Sarah Escorel (1998, p.15) que destaca que as políticas públicas sociais “não podem ser reduzidas às condições de pobreza ou mesmo de miséria. A pobreza integrada não comporta os mesmos riscos nem provoca grandes reações”.

O citado “processo de integração da pobreza” é um esvaziamento progressivo e abrangente dos direitos sociais do indivíduo ou da coletividade, ou seja, um verdadeiro processo de desagregação social, representando assim uma questão diretamente vinculada à efetividade das políticas públicas sociais, já que o processo de integração da pobreza “envolve instabilidades e riscos de ruptura dos vínculos sociais. A sua existência revela dissociação e ameaça a coesão social” (ESCOREL, 1998, p.15). Assim, é imprescindível compreender os direitos sociais em bloco, como um todo indiviso, para que possamos vislumbrar em melhor plano, a pobreza integrada e que deverá ser considerada no processo decisório de políticas

públicas voltadas à efetivação dos direitos sociais.

As políticas públicas sociais visam eliminar ou minorar a exclusão social, que é um processo de redução progressiva da dignidade da pessoa humana, ou seja, promove uma “desumanização” acelerada, expansiva e radical. Esse processo ocorre num *continuum* de aprofundamento da precarização e fragilização dos direitos sociais, implicando ao grupo excluído, a “ruptura dos vínculos em cinco dimensões da existência humana em sociedade; os mundos sócio-familiar, do trabalho, das representações culturais, da cidadania e da vida” (ESCOREL, 1998, p.15). Esse prisma de integração da pobreza deve ser peça basilar disposta no processo decisório das políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos sociais.

Assim, sob a égide do diploma ético-constitucional de um Estado Democrático de Direito, são inaceitáveis as teorias neoliberais que pugnam pela garantia apenas do mínimo existencial, reduzindo o dever garantidor do Estado à última das dimensões existenciais humanas qual seja, a vida, não em sua acepção plena, mas sim, na condição de manutenção orgânica do ser humano.

No que concerne ao processo dinâmico de decisão e estruturação das políticas públicas sociais, há que se considerar que os governos “sempre se colocaram como soberanos em relação à definição e gestão do interesse público” (SILVA, 2004, p.15), afastando para longe a visão integrada das necessidades sociais e destarte, urge que a sociedade civil brasileira caminhe em direção ao Estado, por meio das vias de participação democrática constitucionalmente definidas ou por “novas” formas de manifestação popular, como observamos nas recentes marchas populares, a fim de construir um espaço de cidadania que permita sua participação na estruturação do processo decisório de políticas públicas. Por outro lado, há que se fomentar que a cidadania seja tema educacional em todos os níveis, da educação básica à Universidade, para que de fato seja sustentável. Por hora, vislumbrando o amortecimento e a desvirtuação do ímpeto popular que levou milhares de pessoas às ruas a partir de junho de 2013 para impor ao Estado a consecução de seus direitos, não há como negar que de fato, grande parte, senão a maioria da população brasileira ainda dorme o sono dos alienados, e essa alienação do cidadão “[...] frente ao esgarçamento da noção de interesse público sujeita-o à condição de mero espectador passivo, desinteressado politicamente, sem esperança, contemplador acrítico da apropriação privada do qual é um dos titulares” (PIRES, 2013, p.126)

Dos diversos modelos decisórios relativos ao planejamento orçamentário e de priorização de políticas públicas sociais é possível identificar dois modelos teóricos utilizados em suas construções. Um de denso protagonismo do Estado e o outro, de construção

compartilhada.

O modelo de construção com denso protagonismo do Estado apresentará, óbvio, clara centralização do poder e, conseqüentemente, de todas as fases do processo decisório. Se o Estado tem este dever-ser constitucionalmente definido, a ele, e somente a ele, caberá a definição das políticas públicas sociais e, conseqüentemente, a definição de qual recurso estará disponível à sua efetivação. Esse modelo considera como de menor importância, a relação do Estado com a sociedade no processo decisório de formulação e implantação das políticas públicas sociais.

No outro pólo, se encontra uma concepção de construção compartilhada de políticas públicas sociais. Compreendemos ser possível a existência de um modelo caracterizado por uma intensa interação entre os atores - Cidadão, Sociedade e Estado - através de associações, organizações governamentais e não governamentais, audiências públicas e etc., facilitando a desejada congruência orçamentária em relação aos direitos sociais constitucionalmente definidos em nossa Carta Magna. Dessa forma, o protagonismo estatal se desloca para um eixo de maior desenvolvimento da cidadania, bem como para a construção de um espaço de discussão democrática, onde o êxito das políticas públicas sociais estará calcado na participação da sociedade civil organizada e “pela consolidação de uma estrutura institucional de monitoramento” (QUEIROZ, 2009, p.94) da implementação e dos resultados das políticas públicas sociais.

5 O NECESSÁRIO CONTROLE JUDICIAL DA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

O controle judicial das políticas públicas sociais no Brasil é, sem dúvida, campo de tensão crescente em nosso País. É irrepreensível a missão de efetuar a distribuição da justiça e de garantir, ainda que de forma por vezes oblíqua, os direitos constitucionalmente albergados. Estamos diante de um evidente, e necessário, ativismo judicial.

Nesse sentido, é possível compreender o denominado ativismo judicial como sendo a:

[...] intervenção direta no espaço tradicionalmente reservado aos demais Poderes, quando então, passa a exercer o controle das políticas públicas [...] assumindo a função política de controle dos atos do Poder Legislativo e Executivo em face da Constituição Federal de 1988 (APPIO, 2006, p.65-66).

Oportuno trazemos ao presente artigo, o excerto jurisprudencial da lavra da Ministra Carmem Lúcia, no Agravo de Instrumento STF AgIn 583.136/SC que ataca a postura omissiva do judiciário de 2º grau, advertindo severamente à Câmara que proferiu a decisão agravada uma vez que:

[...] ao argumento de imiscuir-se na autonomia do ente público não pode renunciar o magistrado ao seu dever constitucional de assegurar a efetividade da lei, garantindo a proteção que a infância e a juventude requerem, sob pena de omitir-se sobre direito ao qual a Constituição da República garantiu **absoluta prioridade** (grifo nosso).

Entendemos ser esta a corrente jurisprudencial mais concorde e aderente aos fundamentos e objetivos da Constituição da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, o pesquisador colombiano Rodolfo Arango (2004, p.80) pontifica que:

La justicia constitucional cumple asíla importante función de controla la razonabilidad de diseños institucionales y la ejecución de políticas públicas en el campo social, de forma que no baste ao Estado pretextar que la ley o la administración son los encargados de asegurar los derechos sociales, econômicos y culturales.

Destarte, é firme nossa convicção de que, em verdade, quando o Judiciário atua no que se convencionou denominar por ativismo judicial, o faz em nome da defesa da própria sociedade, “mediante o manejo instrumental do processo, dirigido à exigência do cumprimento, pelos demais órgãos do Estado, dos cometimentos que lhe são específicos” (APPIO, 2006, p.66).

6 À GUIA DE CONCLUSÃO

O Estado é chamado a cumprir sua missão constitucional e prover o *pacta sunt servanda* do Contrato Social, ainda que o crime de lesa pátria, que tem na corrupção sua principal faceta, prossiga em prática diuturna e disseminada.

A questão da impotência estatal ante a imperiosa obrigação de garantir efetividade plena dos direitos sociais constitucionalmente determinados, por meio de políticas públicas, não reside apenas e tão somente, na questão meramente orçamentária ou ainda, no posicionamento (anti) ética-econômico. O contexto de (in) efetividade é amplo e multifacetado, e perpassa todo o *establishment*, além das reconhecidas e históricas mazelas de nosso país, como o fisiologismo, a corrupção, e a opção por estruturar um modelo orçamentário concentrado e de pouca

transparência em termos de gestão fiscal.

O que se vislumbra é que, apesar aparentemente bem fundamentadas e consolidadas, as políticas públicas sociais se deparam com obstáculos significativos já a partir de sua fase de definição. O que se tem é que, quando são levadas a termo, os resultados esperados não são alcançados em sua plenitude e a ineficácia se demonstra patente do modelo instalado.

Destarte, para suprir a baixa eficácia das políticas públicas sociais e de alguma forma, minorar os efeitos de sua descontinuidade, programas sociais se sucedem, muitos com interesse meramente político, ano após ano, sem se atacar na raiz os problemas configurados no presente artigo, impedindo no todo ou em parte que as políticas públicas sociais deem a necessária fluidez a programas sociais sérios, voltados à perenidade de suas soluções.

Há que se preservar a todo custo, a supremacia constitucional, não cedendo a pressões de momento, como por exemplo, as que emergem fruto das emendas parlamentares do orçamento, pois, como de forma excelente pontifica o Professor José Marcos Domingues (2008, p.344), “[...] a lei orçamentária traduz em números, sob os nortes constitucionais, as promessas eleitorais legítimas à luz da Constituição”.

A democracia deve perpassar também, o processo de definição de políticas públicas sociais, tornando-o mais permeável à participação cidadã a fim de trazer à gestão pública, luzes da complexa realidade social em toda sua intrincada rede de interdependência, uma vez que, as circunstâncias sociais em que tais políticas são continuamente implementadas, de certo não podem ser controladas e muito menos, previstas, por força da natural evolução temporal de nossa sociedade e a esta o Estado deverá amoldar-se, subserviente a ela e não o oposto.

É preciso exercitar a construção de cenários mais prospectivos visando a formulação adequada de um quadro futuro que se deseja alcançar com a implementação das políticas públicas sociais e a partir disso, elaborar um planejamento estratégico que conjugue num mesmo contexto tributação, orçamento público e políticas públicas voltadas aos direitos sociais, afastando a prática hodierna que faz caminhar quase em separado, essas três faces do mesmo problema.

Por fim, concluímos que somente será possível uma melhoria real no campo das políticas públicas voltadas à efetivação de direitos sociais, a partir de um consenso de expectativas de todos os envolvidos nos processos voltados à garantia dos direitos sociais no Brasil. Sem esse consenso primordial, não será possível evoluir no campo da efetivação das políticas públicas sociais.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 17ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. 1ª. Ed. Curitiba: Juruá Editora. 2006.

ARANGO, Rodolfo. **Derechos, Constitucionalismo y Democracia**. 1ª Ed. Argentina: 2004.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Direito, justiça social e neoliberalismo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BARACUI, Pedro Lehmann **Estudo de conformidade do ambiente brasileiro com a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da OEA produzido pela ONG Transparência Brasil**. Março, 2006. Disponível em: <<http://www.transparenciabrasil.org.br/docs/Estudo.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2013.

BATISTA, Carlos Marcos in Cadernos CEAM - Temas em Políticas Públicas. **Considerações metodológicas para a formulação de políticas no setor público: uma avaliação dos instrumentos adotados**. Ano III - Nº 10 - Setembro de 2002.

BRASILIA, Supremo Tribunal Federal, ADI 2.010-MC/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em: 28/03/2003, publicado no DJ de 28/03/2003. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2010&processo=2010>>. Acesso em: 20 mar. 2013

CAMPOS, German J. Bidart. **El orden socioeconômico em la constitucion**. Argentina: EDIAR, 1999.

CARDOSO, Julio Cesar. **Desvios de verbas públicas**. Publicado em 2011 no site artigo regional. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/noticias-e-sociedade-artigos/desvios-de-verbas-publicas-5056140.html>>. Acesso em: 03 set. 2013.

Contas abertas. **Orçamento Público: decifrando a linguagem**. Disponível em <<http://www.contasabertas.com.br/WebSite/documentos/glosariodecifrando.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2013.

DOMINGUES, José Marcos. **Direito Tributário e Capacidade Contributiva**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

_____. **Direito Tributário e políticas públicas**. 1ª Ed. São Paulo: MP Editora, 2008.

_____. **Direitos Fundamentais, Federalismo Fiscal e Emendas Constitucionais Tributárias**, Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano IV, Nº 4 e Ano V, Nº 5, p. 197

- 2011. Disponível em <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Docente/12.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2012.

_____. **Federalismo fiscal brasileiro**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/siop2008/pt/slices/apresentacao.asp>>. Acesso em: 17 mai. 2012.

ESCOREL, Sarah. **Políticas Públicas: exclusão social**. Conceitualizando e Contextualizando a Exclusão Social. Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central. Série Temas Codeplan 2, Brasília: editora, 1998.

LEAL, Rogério Gesta et REIS, Jorge Renato (organizadores). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. 1ª Ed. Santa Catarina: EDUNISC. 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira et BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

MENDONÇA, André. Entrevista ao jornal O Globo. **Desvios de verbas públicas**. Disponível em <<http://www.artigonal.com/noticias-e-sociedade-artigos/desvios-de-verbas-publicas-5056140.html>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

NOGUEIRA, Alberto. **A reconstrução dos direitos humanos da tributação**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Um ensaio sobre o interesse público**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 15, n. 77, p 119-127, jan/fev 2013.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. 2ª Ed. Curitiba: Ibpex, 2009.

SANTA CATARINA. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento AgIn 583.316/SC. Relatora: Min. Carmem Lúcia. Julgamento em: 11/11/2008, publicado no DJ de 24/11/2008. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28583136%2ENUME%2E+OU+583136%2EDMS%2E%29%28%28C%28C1RMEN+L%DACIA%29%2ENORL%2E+OU+%28C%28C1RMEN+L%DACIA%29%2ENPRO%2E+OU+%28C%28C1RMEN+L%DACIA%29%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/pncwarn>>. Acessado em 20 mar. 2013.

SCAFF, Fernando Facury (organizador). **Constitucionalismo, Tributação e Direitos Humanos**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SILVA, Eudenisio Batista da. **Avaliação de políticas públicas: desafios e tendências**. In: Políticas Públicas e sociedade civil. 1ª Ed. Goiânia: Cãnone Editorial, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18^a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

VIGNOLI, Francisco Humberto; FUNCIA, Francisco Rózsa. Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público: Em busca da transparência e do controle da gestão pública. In: LIMA, Maria Lúcia L.M. Pádua (org.). **Direito e Economia**: 30 anos de Brasil. Tomo 3. 1^a ed. São Paulo: Saraiva, 2012.