



UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

MELISSA DE OLIVEIRA MANTOVANI

FINANCIAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS E SUA EFETIVAÇÃO PELA
PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

SÃO PAULO

2022

MELISSA DE OLIVEIRA MANTOVANI

FINANCIAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS E SUA EFETIVAÇÃO PELA
PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Trabalho de Graduação Interdisciplinar apresentado
como requisito para obtenção do título de Bacharel no
Curso de Direito da Universidade Presbiteriana
Mackenzie.

Orientadora: Prof. Dr. Fulvia Helena de Gioia

SÃO PAULO

2022

MELISSA DE OLIVEIRA MANTOVANI

FINANCIAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS E SUA EFETIVAÇÃO PELA
PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Trabalho de Graduação Interdisciplinar apresentado
como requisito para obtenção do título de Bacharel no
Curso de Direito da Universidade Presbiteriana
Mackenzie.

São Paulo, ____ de _____ de ____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fulvia Helena de Gioia
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Richardo Chimenti
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Ma. Carolina Paoli de Gioia
Universidade Presbiteriana Mackenzie

A minha família e amigos, pelo apoio e compreensão nos momentos de ausência. A mim, pelo que fui e pelo sou.

AGRADECIMENTOS

Diferente do que a grande parte das pessoas pensam, acredito que não conseguimos fazer nada sem nós mesmo, não se trata de egoísmo e sim da noção de que sem nossos princípios e objetivos pessoais não somos nada, e é isso que nos move. Por isto, agradeço por toda perseverança que tive até aqui, não foi um caminho fácil.

Por outro, também acredito que não capazes de ficarmos sozinhos nesta vida, e, ao longo dela, tive pessoas que me incentivaram a acreditar e insistir nas mudanças que almejo.

Dentre essas pessoas, a mais especial, que veio ao mundo neste último período da faculdade, o mais turbulento possível, minha sobrinha Madalena, o significado que ela deu a vida foi completamente encantador, a cada nova descoberta e a cada sorriso que me deram forças para continuar dia após dia tentando ser uma pessoa melhor para ela. Não poderia deixar de agradecer aqui também a minha Heloisa, pelo presente dado, o qual agradeço todos os dias.

A minha mãe, mesmo que ausente em grande parte dos momentos devido a correria da vida cotidiana nunca deixou de me mostrar a importância que ser uma pessoa honesta e dedicada tem em nossas vida, é isso que nos fara atingir nossos objetivos e nunca me deixou desistir, mesmo nos momentos mais obscuros.

Aos amigos que se passaram pela minha vida durante esses cinco anos, e, em especial, a Giselle e Giulia, a qual nos encontramos juntas desde o primeiro semestre da faculdade, os primeiros dias, os primeiros trabalhos, provas, etc., tudo dentro da faculdade de tornou mais leve com suas presenças. Não somente nos bons momentos, mas também estiveram presentes nos momentos mais importante e difíceis da graduação, durante toda a execução deste trabalho a companhia delas fez com se tornasse mais fácil, sei que não estava sozinha.

Agradecer aos meus chefes do Martinelli Advogados, Alex Viana, José Henrique e Caio Priante, juntamente com meus colegas de trabalho, os quais durante esses mais de dois anos juntos me incentivaram a ser uma grande profissional, sempre com uma excelência ímpar e por me mostrar a importância e sentimento de pertencimento a uma equipe, o acolhimento em um momento tão difícil de pandemia foi essencial para meu desenvolvimento.

Agradecer a todos aos meus professores, do primário a faculdade, lembro de cada um deles, a sala se aula sempre foi minha zona de conforto, em especial no Mackenzie, sempre a melhor parte do dia, as aulas inspiradoras que me fizeram querer seguir nesta carreira e sempre almejando ajudar e incentivar outras pessoas de que sem a educação não conseguimos mudar

nada. É aqui a importância que vemos dos projetos sociais, entre eles, o ProUni, o qual abre portas para diversos jovens mudarem suas vidas dentro de uma universidade, o que sabemos que no país é um fator de extrema importância para qualquer mudança social. A educação é a base de tudo.

Por fim, porém não mesmo importante, pelo contrário, aos que sempre estiveram comigo, sempre ao meu lado, nos meus pés, deitados do meu lado, aos meus animais Marley, Cloe, Lola e Joaquim, que não se tratam apenas de animais e sim uma extensão de mim, sabem quando estou triste ou feliz e sempre, em todas as ocasiões, então ao meu lado.

“Chegar aqui de onde vim é desafiar as leis da gravidade”
(Djonga).

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto abordar o funcionamento do financiamento dos direitos sociais e a sua efetivação por via de políticas públicas, as quais são colocadas como principal instrumento para concretização dos preceitos constitucionais. A partir da redemocratização do país, nos anos 80, o Estado brasileiro passou a ter uma outra funcionalidade para sociedade, e, não somente o regulador do mercado e criador e impositor de lei e normas, passando a ter um papel de garantidor de direitos básicos a dignidade da vida humana. Ao mesmo passo, ao assumir esta postura de Estado Garantidor do Bem-Estar Social, o poder público deverá agir, por via de seus instrumentos e mecanismo, para que a eficácia deste Estado, e, conseqüentemente, de sua Constituição sejam assegurados. Como indicativo, a abordagem adotará a participação popular como o objeto central das discussões sociais acerca do tema relativo ao orçamento público e a sua escassez de recursos no país, incluindo o tema referente ao orçamento participativo.

Palavras chaves: direitos sociais, políticas públicas, dignidade humana, orçamento participativo, constituição.

ABSTRACT

This paper aims to address the functioning of the financing of social rights and their realization through public policies, which are placed as the main instrument for the realization of constitutional precepts. Since the re-democratization of the country in the 1980s, the Brazilian State has had another function for society, not only as a market regulator and creator and enforcer of laws and norms, but as a guarantor of basic rights and the dignity of human life. At the same time, by assuming this posture of a Welfare Guarantor State, the public power must act, through its instruments and mechanisms, so that the effectiveness of this State and, consequently, of its Constitution are assured. As an indication, the approach will adopt popular participation as the central object of social discussions on the issue of public budget and its scarcity of resources in the country, including the issue of participatory budgeting.

Keywords: social rights, public policies, human dignity, participatory budgeting, constitution.

LISTA DE ABREVIACÃO

PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
SUS	Sistema Único de Saúde
OP	Orçamento Participativo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. O ESTADO SOCIAL E A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988	13
2.1. Direitos sociais como diretrizes	17
2.2. Garantias dos direitos sociais	19
3. FINANCIAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	20
3.1. Teoria dos custos dos direitos	21
3.2. O financiamento no âmbito da gestão orçamentária	23
3.2.1. PPA	24
3.2.2. LOA	25
3.2.3. LDO	25
3.3. Reserva do possível e mínimo existencial	27
4. POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	29
4.1. Gestão de políticas no Brasil	30
4.2. Papel da participação social nas políticas públicas	31
4.2.1. Conselhos de políticas públicas	33
4.2.2. Conferência	33
4.3. Escassez de recursos	34
5. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	36
5.1. Orçamento participativo na prática no Brasil	37
5.2. Resultados da participação social no Brasil	38
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
7. REFERÊNCIAS	
8. ANEXO	

1. INTRODUÇÃO

As mudanças de cunho sociais dentro sociedade representam entre si uma evolutiva das demandas impostas pela população a partir da consciência que lhes dado de pertencimento e dignidade de existência.

Desde a passagem do Estado Monárquico para o Estado é que observamos as constantes mudanças sociais presentes todos os cantos do globo. Essas mudanças sempre colocam em foco não somente o papel da figura do Estado, mas tratam também sobre o papel que é exercício pelo cidadão e condição que lhe dada dentro deste Estado.

No Brasil, desde a década de 1930 e o período sucessor as duas grandes guerras, abriu margem para um espaço de noção populista, onde almejava-se atingir a massa social quanto aos seus mínimos direitos, em foco, à época, abordavam-se muito sobre os direitos trabalhistas.

Entretanto, como a sociedade é um ambiente de constantes transformações, e, muito comum na América Latina, o Brasil passou por um ditatorial, o qual nada se tem a falar sobre as condições dadas aos cidadãos referentes direitos, e, muito menos, relativo a direitos sociais.

Dentro da conjuntura estabelecida após este período com a implementação de uma nova constituição, pode-se abordar no país, pela primeira vez de fato, a relação dada aos direitos sociais dentro da sociedade, os quais serão aqueles que participaram de todo desenvolvimento, seja econômico, social ou cultural dentro do país.

Ditas essas noções, neste trabalho abordaremos, em quatro capítulos o papel desses direitos sociais, bem como o processo de sua efetivação e da noção e influencia de participação social para a efetivação desses mesmos direitos.

Como veremos no capítulo a seguir, a passagem do Estado Liberal para o Estado Social implicou em diversas mudanças na concepção de Estado que tínhamos até então, onde em determinado período de nossa história almejava-se a mínima intervenção do Estado na sociedade, e, posteriormente, conseguimos enxergar as nuances que este tipo de Estado tinha dentro sociedade e a desregularidade que isso causava, bem como os direitos sociais, pautados na intervenção do Estado diretamente da vida da população e a consequência de termos esses direitos basilares em nossa sociedade.

No capítulo seguinte, será abordado o tema referente ao custo financeiro que um Estado Social e garantidor terá ao dispor de direitos constitucionalmente previstos aos seus cidadãos, custo esse que deverá ser previsto dentro do mecanismo orçamentário do país. Abordaremos,

de forma precisa, todo o tocante quando funcionamento do orçamento público estabelecido no país.

Aqui ainda será necessário se destacar a presença, dentro de nosso poder judiciário, do conceito de reserva do possível, instrumento criado para proteger não somente o Estado de cobranças de direitos assegurados por ele mesmo, mas também outros direitos tipos como mais relevantes socialmente.

Em seguida, veremos como se dará a gestão de políticas públicas de efetivação de direitos sociais funciona no país, tendo em vista que para isso, dependemos de um orçamento sólido e eficiente em seu planejamento para que seja possível garantir aos indivíduos o mínimo existencial para a sobrevivência com dignidade.

Ainda neste ponto, trataremos quando a importância da participação social dentro do ambiente de criação e implementação de políticas públicas dentro do país, um ambiente criado a partir da redemocratização nos anos 1980.

Finalmente, chegaremos ao último capítulo, o que falará sobre a relevância que participação social tem dentro da sociedade, bem como, tratará, especificamente, do orçamento participativo como mecanismo para a concretização de direitos sociais, via influencia na criação de políticas públicas.

O debate acerca deste trabalho trará consigo mecanismo que possibilitam a criação e incentivo a uma maior consciência popular sobre o poder que povo emana sobre as decisões do poder público.

2. ESTADO SOCIAL E A CONSTITUIÇÃO CIDADÃO DE 1988

O constante dinamismo da sociedade faz insurgir necessidades até então desconhecidas.

O liberalismo, desenvolvimento durante os séculos XVII a XX, pautava a mínima intervenção no Estado na sociedade, e, com enfoque em suas relações econômicas. Esta demanda tornou-se necessária em razão da forte interferência que o Estado Monárquico exercia sobre as relações sociais.

Junto com a opressão exercida pela monarquia e as altas revoltas com questionamentos sociais, políticas e econômica, viu-se a crescente ascensão da burguesia e seus ideais liberais,

colocando como destaque o surgimento do Estado Nação e a dominância do mercado como principal instituição econômica e política (POLANYI, 1957, p. 163).

Assim, nascia o Estado Abstencionista. Pautava-se a ideia de impor limitações a atuação do Estado soberano, sendo admitidas somente as ações estritamente necessárias para garantia das liberdades individuais dos cidadãos.

Os ideais liberais foram intensamente defendidos durante a Revolução Francesa, a qual se alicerçava na corrente ideológica liberal para o confronto com a regulação excessiva que a monarquia exercia, baseando-se na criação de um mercado autorregulado imune a interferências estatais de qualquer gênero.

Com a consolidação da influência que se tomou a Revolução Francesa, pode-se firmar o movimento liberal como ponto de partida para o mundo o qual conhecemos, onde se apresentava um grande desenvolvimento do mercado industrial e comercial, com a aparição em massa de mão de obra barata, pois este negócio passou a ter aderência de segurança jurídica.

A Revolução Francesa, comandada pelos anseios liberais, idealizada pela burguesia, a qual detinha meios para prover seu bem-estar e livre concorrência no mercado, pode ser denominada como Revolução Burguesa, igualando-se ao Estado Liberal, sendo, em sua essência, um Estado Burguês.

A causa central do Estado Burguês se dá pela individualização do cidadão perante a sociedade, trazendo consigo um Estado Abstencionista, a par das demais necessidades eminentes na sociedade.

O Estado Burguês já nasce com contradições embrionárias. A revolução que chamou o povo, despertando seu legado como nação, funcionará somente para aqueles que detém dos meios necessários para prover sua existência de forma digna, e, como o papel do Estado neste modelo se perfaz de modo ínfimo nas relações econômicas-sociais, desampara aquele que se encontram desprovidos de suficiência existencial digna.

O liberalismo, com seu conceito de igualdade perante a lei, padece de situações as quais os indivíduos sociais passam a desconcertassem de igualdades, pois o tratamento legal dado aos cidadãos não abarca a igualdade social. É neste momento que começa a queda do liberalismo.

A liberdade e individualismo concebidos no regime liberal encontram barreiras no período pós grandes guerras. Ao fim da Primeira Guerra Mundial, o ideal liberal se examina grandemente enfraquecido, tendo como razão central as reivindicações das classes operárias,

além da necessidade de se impor um Bem-Estar Coletivo, frutos que somente serão presentes em um Estado Garantidor.

As contradições e paradigmas do Estado Liberal, foram, a certa maneira, responsáveis pela crise a qual passava no início do século XX. Os anseios liberais já não abarcavam as necessidades da sociedade – problemas com desigualdade na distribuição da riqueza e do poder – a maior parte da população não possuía bens de consumo – grande contradição da Revolução Industrial.

O surgimento do Estado Social, advento das revoluções socialistas e comunistas espalhadas pelo globo, almeja o Bem-Estar Coletivo, garantindo não somente a subsistência, mas sim a existência de forma digna dos cidadãos.

O Estado Social é implementado a fim de se retirar no antro das relações político-econômico-sociais o individualismo imposto pelo liberalismo. Assim, o Estado Social começou a abarcar dentro das competências do Estado os direitos sociais e não só os direitos civis.

Após a Segunda Guerra apresentava-se um cenário o qual o reconhecimento dos direitos sociais passou a ter forte relevância no contexto mundial. Nesse caso, o Estado coloca-se na perspectiva de garantir um mínimo de bem-estar social fazendo a redistribuição dos recursos econômicos, sociais e culturais.

No Brasil, o Bem-Estar Social, desde o início do século XX, fora visto como uma questão política, de modo que o Estado Social Brasileiro teve sua origem no Governo Vargas, com a implementação de políticas trabalhistas que asseguravam direitos aos trabalhadores, criando, pela primeira vez, uma visão de direitos sociais direcionados a classe mais vulnerável da sociedade.

Desta maneira, colocando os direitos sociais das classes mais vulneráveis como principal ator dirigente da sociedade o Estado e rompe com a visão de livre-mercado em favor da intervenção estatal na economia. No Brasil, o modelo adotado para assegurar a manutenção de direitos sociais, e, logo, o a manutenção do Bem-Estar Social, baseia-se na teoria Keynesiana, onde o Estado tem o papel de conter o desequilíbrio econômico e social.

Nota-se, portanto, que diferente do Estado Liberal, no Estado Social há necessidade de atuação direta das organizações estatais, fazendo com que seja imprescindível uma superestruturação. Incita-se, ainda, diferenciarmos aqui o Estado Social do socialismo, o qual visa combater o capitalismo com a implementação de políticas mais radicais com o combate ao

uso excessivo do direito à propriedade privada e sua melhor distribuição. Assim, o Estado Social, como preceitua Bonavides (2004, p. 184):

“conserva sua adesão à ordem capitalista, princípio cardeal a que não renuncia. Daí compadecer-se o Estado social no capitalismo com os mais variados sistemas de organização política, cujo programa não importa modificações fundamentais de certos postulados econômicos e sociais. A Alemanha nazista, a Itália fascista, a Espanha franquista, o Portugal salazarista foram ‘Estados Sociais’. Da mesma forma, Estado social foi a Inglaterra de Churchill e Attlee; os Estados Unidos, em parte, desde Roosevelt; a França, com a Quarta República, principalmente, e o Brasil, desde a revolução de 1930”.

Evidente na história constitucional brasileira, as mudanças políticas ao decorrer das décadas acarretaram alterações dos regimes estatutários presentes no Brasil. Durante o período de Ditadura Militar observou-se um sistema político-institucional de gestão moderno-conservador e autoritário-controlador, consolidando cada vez mais a desigualdade no país, ocasionando um rompimento com os preceitos fundamentais do Estado Social, tendo em vista a inobservância de direitos sociais e políticos à época.

O clamor social pela democracia então começa a insurgir nas discussões políticas na década de 80 no país, reivindicando a soberania do povo. É neste cenário que nasce que constituição Cidadã de 1988, e, com ela, o Estado Democrático de Direito brasileiro.

Uma definição de Estado Democrático de Direito é apresentada, a qual tomaremos como base, definindo-o como “a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais”. (MORAES, 2000, p. 43).

O Estado Democrático de Direito é algo novo, instituído pela Constituição Portuguesa de 1976, o qual traz consigo inovações relativas a atuação do Estado, colocando, para dentro da sociedade a “inserção da lei fundamental do Estado Democrático nas estratégias de justiça política” (CANOTILHO, 2001, p. 459).

Em vias práticas, temos que o Estado Democrático de Direito observa-se sua regência com base em uma lei maior, fundamental, a qual se apresenta de forma comum a todos, de maneira que esta será formulada de maneira democrática, trazendo a vontade popular para o Estado de Direito. Não podemos, entretanto, pensar apenas na junção de dois tipos de modelo estatutário em um só:

“A configuração do ‘Estado Democrático de Direito’ não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos

elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do ‘status quo’”.

Tal transformação do “status quo” se dará, no Estado Democrático de Direito, pela vinculação do Estado a sua obrigação de garantidor e regulador da desigualdade.

A Constituição brasileira de 1988 é derivada do rompimento do regime ditatorial e do anseio da parte vulnerável da sociedade, com o clamor de mudanças sociais advindas para diminuição da desigualdade de integração desta parte na sociedade, de forma digna e assegurada.

O Estado Democrático de Direito (artigos 1º e 3º da Constituição), assegura, de forma inovadora no país, apresentando um grande avanço em relação aos direitos assegurados pelo Estado, bem como um amplo rol de direitos sociais, visando a concretização da justiça e igualdade social, não somente formal como materialmente.

Diferentemente das outras constituições já instituídas no país, a chamada Constituição Cidadã de 1988 representou a redemocratização do país, abrangendo, de forma essencial para configuração atual no país a participação social, por via da democracia participativa, a qual requer a participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo (SILVA, 1999, p. 145).

A participação social, aqui, então, fica evidenciada não somente pelas disposições referentes aos direitos sociais, mas também pela configuração dada a aplicabilidade e garantia dada a estes, abrindo espaço para população na criação de métodos para assegurá-los.

2.1. Direitos Sociais como diretrizes

A Constituição de 1988, além de inovar quanto a apreciação de direitos sociais, se consagra como constituição dirigente:

“A constituição programática (diretiva ou dirigente) se caracteriza por conter normas definidoras de tarefas e programas de ação a serem concretizados pelos poderes públicos. As constituições dirigentes têm como traço comum a tendência, em maior ou menor medida, a serem uma constituição total . (NOVELINO, 2009, p. 113).”

Seguindo o entendimento de Canotilho, ao idealizar a Constituição Portuguesa de 1976, procurou-se dar um novo sentido as normas fundamentais, apresentando estas como princípios norteadores de uma sociedade e não somente a imposição limitadora ao poder do Estado.

Logo, se a constituição se evidência como princípios a serem seguidos, por óbvio, irá influenciar no funcionamento da máquina estatal e em toda as suas tomadas de decisões.

Está disposição das normas contidas na constituição corrobora para as mudanças sociais do “*status quo*” anteriormente já definidos, explicitando a passagem do Estado Liberal para o Estado Social, pois é na constituição e na atuação e nas ações priorizadas do Estado que conseguimos atingir reforma social almejada.

Ao intervir na conduta a ser utilizada pelo governo, a constituição ao interligar os planos de uma modernização política, visada na amplitude de direitos sociais e participação cidadã, concretiza princípios mínimos a serem respeitados para melhorias no âmbito social, no caso brasileiro, frisa-se como primordial a dignidade humana e a cidadania.

No caso da Constituição de 1988, é facilmente identificado as normas dirigentes, como, por exemplo, seu artigo 3º, o qual apresenta os objetivos da República Brasileira:

“**Art. 3º** 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.”

Há, no decorrer do texto constitucional, outros dispositivos que evidenciam as demandas norteadoras dos princípios a serem seguidos para as mudanças sociais diretamente aplicadas na Constituição de 1988.

O desenvolvimento dos direitos sociais, portanto, está no foco dos objetivos nacionais da República brasileira, e, seguindo a teoria keynesiana de Estado Social, adotado no país, observa-se, no texto constitucional, normas que visão assegurar os direitos base deste pensamento. Um grande e claro exemplo disto se encontra no disposto do artigo 212, ao estabelecer repasses mínimos anuais para o desenvolvimento de ensino no Brasil:

“Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita

resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

Observa-se, desde logo, o destaque que se dá para o desenvolvimento dos direitos sociais no Brasil desde a vigência da Constituição Cidadã de 1988, partindo de princípios e normas direcionadoras de ações públicas adotadas para se alcançar as mudanças no âmbito social.

2.2. Garantia dos Direitos Sociais

Com as constantes modificações sociais ocasionadas por mudanças em campos variados da sociedade, houve a necessidade de imposição de um Estado Garantidor, o qual pudesse tutelar direitos naturais garantidos em normas superiores aos cidadãos.

Esta necessidade evidenciou-se desde o início do século XVII, com as revoluções burguesas, onde o Estado tinha o papel apenas de defender a nação como um todo frente a inimigos e de assegurar a boa convivência interna.

Com os avanços da sociedade e a presença de acontecimentos históricos, como as grandes guerras, ficou evidenciou-se a necessidade do Estado de atuar como balizador para a efetivamente e seguridade de direitos até então colocados a margem, sendo os direitos sociais.

Os direitos sociais, integram a ordem social dada a uma nação, funcionando como prestações positivas do Estado, exigindo sua atuação para garantir que todos possam usufruir destes direitos plenamente, visando uma diminuição da desigualdade e harmonia social.

No Brasil, com a Constituição de 1988, os direitos sociais assegurados expressamente, possuem caráter norteador da sociedade, são os dirigentes para as ações do Estado. Assim, parte-se, primordialmente, do dinamismo invertido que se deu com a consolidação do Estado Social no país, onde os cidadãos possuem primeiros direitos, os quais devem ser prontificados pelo Estado, e, posteriormente, deveres perante a este.

Além de colocar como ponto central das diretrizes do país, a Constituição ainda implementa instrumentos para a efetivação dos direitos sociais, os quais devem ser garantidos pelo Estado.

Por vezes, mesmo a Constituição abrindo o caminho para o cenário da participação social em seu Estado Democrático, é o Estado o protagonista por efetivar esses direitos, tendo

o dever de promovê-los através do Poder Público, garantindo não somente a presença da vida humana, mas também meios para a tornar digna, garantindo condições de existência e evolução de seu “*status quo*” social.

Desta maneira, presente o rol de direitos sociais assegurados no artigo 6º da Constituição, para que estes se tornem factíveis e interligados com a realidade e necessidade da sociedade precisam ser criadas políticas públicas a fim de organizar a atuação dada pelo Estado, indicando como, onde e quem atingir, de forma a efetivar os referidos direitos. Neste diapasão, denota-se:

“O Estado atua por meio da Administração, valendo-se dos órgãos governamentais e de órgãos administrativos para dirigir, governar e exercer a sua vontade intentando um resultado útil. Planos de ação e seu direcionamento competem aos órgãos governamentais; a execução fica a cargo dos órgãos administrativos que lhe são subordinados. Nesse sentido, as diversas compreensões de políticas públicas, destacando-se a concepção que as tem com foco de interesse para o direito público: ‘programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados’ (BUCCI, 2002, p.241).

Assim, não só garantir esses direitos, mas também criar mecanismos, juntamente com a população para agir de forma efetiva sobre suas necessidades configura-se como um papel do Estado, devidamente estipulado na norma fundamental.

3. FINANCIAMENTO DE DIREITOS SOCIAIS E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Os direitos sociais garantidos pela constituição são, em sua essência, ações positivas direcionadas a atuação do Estado, gerando, para este, um dever de agir para que estes direitos se efetivem.

As ações positivamente implicadas a Estado lhe acarretam custos e gastos, para possibilitar que seja assegurado para todos os cidadãos seus a plenitude de seus direitos sociais, como a saúde e educação.

Para que o Estado tenham condições de garantir as condições mínimas de dignidade econômica-social estipuladas na norma constitucional ele precisa incluir, dentro da máquina estatal, uma estrutura administrativa adequada, garantir a manutenção de pessoas, aquisição de serviços e produtos, além de outras condições essenciais para que se possa realizar a prestação de se um serviço público para a população.

Decerto, que, para este funcionamento e atendimento as demandas sociais, o Estado precisa dispor de recursos financeiros, e, para isso, requer-se que haja um mecanismo de arrecadação (tributos).

Entretanto, no cenário brasileiro, esta arrecadação encontra-se limitada a capacidade contributiva da população, a qual também precisa apresentar recursos para arcar com os custos dessa arrecadação. É aqui, portanto, que se inicia a importância da seguridade de direitos sociais para o funcionamento estatal.

Dentro da constituição brasileira, o orçamento e sua boa gestão são os instrumentos necessários a efetivação dos direitos sociais nela dispostos. A gestão orçamentária exerce o papel de suprir a obrigações do Estado em sua atividade financeira.

De fato, encarando uma realidade atual do país, há momentos em que diversas reivindicações se esbarram aos limites de arrecadação do Estado, fazendo-se questionar as diretrizes orçamentárias tomadas por este ao longe de seu exercício de garantidor. Todavia, por vezes o acesso aos cidadãos a um controle de verbas mais eficaz é dificultado.

Para que se possa haver uma efetivação dos direitos assegurados é imprescindível um controle ativo das verbas arrecadas e destinadas à sua concretização. Para isso, é necessário que sejam criadas políticas públicas capazes de permitir o acesso da população a esses direitos e benefícios.

Para além disto, a efetivação desses direitos positivados pela constituição, decorrentes de deveres estatais, é de interesse social que a população seja chamada para participação na criação e direcionamento das políticas públicas de efetivação.

3.1. Teoria do custo dos direitos

O cerne da teoria adotada baseia-se na ideia de que todos os direitos são positivos, ou seja, todos os direitos oneram o Estado, independentemente de seu viés, tanto o direito ao bem-estar social quanto à propriedade privada apresentam custos. “Direitos não nascem em árvore”, como já preceituava Galdino (2005).

Para Holmes e Sunstein, em sua grandiosa obra sobre o Custo dos Direitos, “direitos são serviços públicos que o Governo presta em troca de tributos”, assim para se garantir a

efetividade de um direito precisa-se pagar por ele. Assim, dentro de um Estado Social garantidor, o Estado é extremamente onerado pelos direitos por ele mesmo concedidos.

Um direito só existe se for efetivamente passível de ser assegurado e isso acontece quando o Estado possui recursos para financiá-lo. Quando se parte da ideia de que todos os direitos são positivos, temos que todos os direitos necessitam de financiamento, exigindo um custo posto ao Estado para sua manutenção.

Seguindo a linha proposta por Holmes e Sunstein, os custos relacionados aos direitos referenciam aos custos orçamentários e financeiro, já quando se trata de direitos esses se configuram como interesses que podem ser protegidos por indivíduos ou grupos mediante uso de instrumentos governamentais.

Em vias práticas, o financiamento dos direitos se concretiza com apoio e fundos públicos, os quais se almejam pela arrecadação fiscal realizada pelo Estado. Juntamente com essa arrecadação e com instrumentos efetivados pela atuação estatal, como a criação e viabilidade de política públicas, é que se pode falar em efetivação dos direitos sociais.

Entretanto, para se viabilizar essas políticas de efetivação o Estado precisar deter recursos necessários para isso, e, não somente, alocados para investimentos quanto a garantia destes. Como evidenciado por Holmes e Sunstein (1999, p. 97), o resguardo de um direito se demonstra pela quantia que um Estado investe recursos sobre eles, os quais acabam recebendo uma maior tutela, ao tempo que, quanto menos se investe em sua proteção, o direito tende a se retrair quanto a sua eficácia.

Esta linha encontra-se de embate quanto aos pensamentos liberais, tendo em vista que diferentemente do que é pregado, sobre a intervenção mínima do Estado e as garantias individuais, a intervenção proposta pelo Estado Social, juntamente com a arrecadação de tributos realizada, abre margem para a possibilidades de se garantir com maior eficiência os direitos resguardados, como, por exemplo, direitos como a segurança e liberdade de expressão, os quais são garantidos e efetivamente arcados pelo Estado, o qual realizada a sua manutenção e dispões dos gastos.

Destaca-se, ainda, para a concretização da efetividade desses direitos são basta somente a disponibilidade e investimento de recursos, se configurando também como uma posição política. “O que usualmente frustra a efetivação de tal ou qual direito reconhecido como fundamental não é a exaustão de um determinado orçamento, mas sim a opção política (justa

ou injusta, sindicável judicialmente ou não) de não se gastar dinheiro com aquele mesmo ‘direito’” (GALDINO, 2005, p. 235).

Desta forma, o governo, em sua espécie de agentes políticos devem se fundar-se nas diretrizes estabelecidas pela constituição, onde fica estabelecido que os direitos sociais são regimento no país, estão no rol de diretrizes pré-estabelecidas para serem cumpridas e concretizadas.

3.2. O financiamento no âmbito da gestão orçamentária

O orçamento é o instrumento pelo qual o Estado se faz agir nas garantias de direitos e deveres a ele postulado. Trata-se de um instrumento dinâmico, discricionário e flexível até determinado momento.

As metas e objetivos almejados pelo Estado deveram estar definidas no orçamento público, com ele é capaz de se visualizar o planejamento e funcionamento dessas metas. É nesta parte de planejamento do orçamento em que se discute a posição que será tomada pelo Estado.

A posição que é estabelecida delas diretrizes postas pelo Estado é quem define as prioridades por ele tomada e a sua presença e interferência na sociedade. Aqui, discute-se sobre “mais ou menos Estado?”, partindo do princípio de que quanto mais direitos que são assegurados aos indivíduos, mais funções são atribuídas ao Estado, e, portanto, mais gastos.

O processo de criação do orçamento e planejamento é realizado conjuntamente com o Poder Executivo e o Poder Legislativo, os quais são derivados do processo democrático do país, onde representados por seus votos, os cidadãos exercem a participação social na definição de metas e prioridades. O orçamento, por seu papel fundamental no funcional da máquina estatal, possui princípio os quais devem ser observados, constitucionalmente dispostos:

- a) princípio da unidade define que cada unidade governamental deverá ter somente um orçamento;
- b) o princípio da universalidade dispõe que o orçamento deve apresentar todas as suas despesas e receitas a unidade governo vinculada;
- c) o orçamento deverá obedecer a ordem anual e de periodicidade, devendo ser elaborado para um determinado período de tempo, usualmente, um ano, para adequar a realidade das contas públicas;

- d) todas as despesas deveram ser contidas em seu valor e preço brutos, sem quaisquer deduções;
- e) seguindo o princípio da discriminação, todas as despesas e receitas devem aparecer de maneira discriminada, necessitando ser reconhecido suas origens e destinações;
- f) o orçamento deverá seguir o princípio da legalidade, o qual estabelece que qualquer ato do poder público deverá ser pautado por lei que permita sua atuação;
- g) o princípio da não afetação requer que as receitas não tenham seus gastos vinculados em termos de destinação;
- h) o orçamento deverá conter, exclusivamente, caráter financeiro, não sendo possível abordagem de outras matérias;
- i) deverá ser redigido com linguagem clara e objetiva;
- j) assim como os demais atos do poder público, o orçamento é pautado pela publicidade, devendo ser amplamente divulgados os planos e programas nele estabelecidos, bem como propiciar sua transparência aos cidadãos;
- k) pelo princípio da exatidão o orçamento deverá apresentar a realidade atributiva do estado bem como sua capacidade de intervenção no setor público;
- l) por meio do princípio da programação, dentro do orçamento deverá ser indicados os meios necessários para a efetivação de suas metas.

No Brasil, o modelo de orçamento previsto tem como base a edição de três leis: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentário e a Lei Orçamentário Anual, respectivamente aqui tratadas como PPA, LDO e LOA.

Decerto, com a constituição de 1988, o país inovou no modelo adotado, fundamentado no tripé das mencionadas leis orçamentárias, como se perfaz o artigo 165 da Constituição Federal.

3.2.1. PPA

O PPA, como é disposto no artigo supracitado, deverá ser editado “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Ele é criado a cada início de um governo, com duração de quatro anos, o qual começa a vigor no segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo.

O PPA é um instrumento utilizado para definir metas com planejamento a médio prazo, e, com ele é possível identificar quais são os objetivos e prioridades do governo vigente, bem como os programas de políticas públicas e os órgãos responsáveis por sua execução, além de entregar uma integração e transparência com o orçamento. Ainda, importante se ressaltar que nenhum investimento poderá ser realizado sem que esteja integrado com algum projeto do PPA.

3.2.2. LOA

Outra ponta do tripé do orçamento público é a LOA, está refere-se ao orçamento propriamente dito, prevendo as receitas e os gastos pré-fixados para o período de um exercício financeiro (um ano corrente). A aplicação da LOA é condicionada a sua aprovação no órgão do poder legislativo competente, sendo deputados e/ou senadores, o qual discute as prioridades e metas de gastos para o próximo exercício financeiro, estabelecendo onde dispêndios serão efetivamente aplicados.

Na prática, a partir da LOA, será possível definir quais tipos de investimentos e gastos o Estado vai ter ao longo do ano, seja com a manutenção da administração pública ou com possíveis investimento em empresas estatais, além de garantir a aplicação em áreas essenciais para o funcionamento da sociedade, como a saúde, educação e previdência privada.

A participação social para a aceção da LOA é fundamental, aqui, novamente, exercida pelo sistema democrático do país, onde são eleitos representantes do povo, os quais devem honrar com as prioridades por eles estabelecidas.

3.2.3. LDO

O último do tripé da gestão orçamentária do país é a LDO, a qual “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (art. 165 da Constituição Federal).

Desta maneira, a LDO irá definir as normas para orientação da elaboração da Lei Orçamentária Anual, estabelecendo prioridades e metas fiscais, as quais sejam compatíveis com

o PPA estabelecido para o ano seguinte. Com isto, pode-se dizer que a LDO exercer a função de elo entre o PPA e a LOA.

Para que seja possível o cumprimento maneira efetiva o que é disposto nas três leis fundamentais do orçamento público o Estado necessita de arrecadações, as quais decorrem da cobrança de tributos. Logo, somente poderá ser garantido um direito se o Estado tiver condições financeiras para arcar com seus gastos e desenvolvimento.

Seguindo esta linha, vemos que o Estado, por vezes, não supre todas as demandas necessárias postas pela sociedade. Aqui, adentramos em um campo já discutido nos preceitos apresentados por Holmes e Sustain, onde dizem que nenhum direito é absoluto, e, portanto, somente serão assegurados aqueles em que o Estado possuir recursos para poder dispor deles.

Entretanto, como estamos abarcados dentro de uma constituição dirigente, possui, ainda longo do texto constitucional, dispositivos os quais colocam encargos de vinculação obrigatória de recursos, como, por exemplo, saúde e educação. Esse vínculo une uma ação estatal específica a um princípio e prioridade estabelecidos na constituição, de assegurar a manutenção e desenvolvimento dos direitos sociais.

Observa-se que estes vínculos se apresentam como exceção ao princípio da não-afetação, instituindo um correspondente mínimo que deverá ser aplicado em determinadas áreas governamentais.

Em contramão a isto, encontramos o princípio da flexibilidade do orçamento, o qual poderá ser adequado as necessidades reais, tratado, dentro do cenário brasileiro, com a criação de instrumentos como a DRU (desvinculação de receitas da união), permitindo que o governo tenha até 20% do valor do orçamento previsto livres para outros gastos além dos vinculados previstos na constituição, ajudando na adequação e equilíbrio econômico. Sobre este ponto há diversas discussões doutrinarias e judiciais que não serão objeto central da discussão deste trabalho.

Observados até aqui as principais características e funcionamentos do orçamento público, vemos que as principais questões sobre este não abordam propriamente o modelo de planejamento orçamentário adotado no país ou as receitas e gastos vinculados dispostos na constituição, pois dotamos de instrumentos suficientemente necessários para adequação e efetividade dos direitos garantidos na constituição, porém encontramos barreiras concretas na

gestão deste orçamento, o qual, ao seu decorrer, não possui qualquer tipo de influência ou interferência da população nas tomadas de decisões precisas para sua concretização.

3.3. Reserva do possível e mínimo existencial

O tema abrangente a reserva do possível e mínimo existencial se relaciona diretamente com as questões acerca do orçamento público, partindo de sua ideia central de efetivação dos direitos sociais, no sentido em que, os direitos somente poderão ser garantidos se o Estado tiver recursos financeiros e materiais suficientes para sua concretização, visando inibir quaisquer lesões ao erário e as condições mínimas de existência digna da pessoa humana.

Entretanto, esses conceitos, aplicáveis dentro do cenário constituinte do país, focam em solucionar as demandas reais da sociedade, as quais podem vir a se encontram afastadas daquelas abarcadas pelas leis orçamentárias, havendo necessidade de que o cidadão cobre, via judicial, a efetivação de um direito fundamental e social constitucionalmente previsto. Denota-se que a atuação do Estado se submete ao regido controle do orçamento público, e, portanto, seus atos ficam limitados a este.

O instrumento da Reserva do Possível surgiu na Alemanha, em um contexto em que fora reivindicado o acesso ao ensino superior a todos aqueles interessados em determinado curso, o que, naquele cenário, não se fazia viável para o Estado fomentar esse direito em prol de comprometer dezenas de outros que necessitavam de recursos e investimentos.

No Brasil, a primeira aparição de alegação a Reserva do Possível de seu perante o Recurso Extraordinário 410.715-5/SP, onde pleiteava-se o acesso de crianças em creches e escolas de ensino infantil, de modo que as condições impostas sejam aquelas possíveis de aplicação, de forma igualitária e eficaz, a todos os detentores deste direito (no caso, crianças de zero a seis anos).

Para o caso em comento, o posicionamento tomado pela Suprema Corte se deu em consideração ao relevante valor social que o direito a educação tem perante a sociedade e quanto aos princípios e compromissos estimados na Lei Fundamental do país.

Como já destacado, a alegação da reserva do possível por parte do Poder Público se dará quando este não apresentar recursos financeiros para que se possa garantir determinado direito de forma plena e eficaz. Por outro lado, não é somente a alegação de falta de recursos o ponto decisivo para a utilização deste mecanismo, há de se ponderar a relevância e valor social que

determinado direito irá ter, e, observar quais as consequências geradas pela frustração deste perante a sociedade:

“não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculado, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.”

Considerável ponto para análise deste trabalho, se faz preciso o destaque dado no decorrer do mencionado Recurso Extraordinário à possibilidade de atuação do Poder Judiciário na efetivação de direitos sociais negligenciados pelos poderes executivo e legislativo, de modo a possibilitar a formulação e implantação de políticas públicas para o cumprimento dos preceitos constitucionais, tendo em vista de comprometer a eficácia e integridade da norma fundamental.

Aqui, novamente, entramos na seara da necessidade de participação social para que a criação e implemento destas políticas públicas de efetivação de direitos se dê conforme as necessidades reais da população e em conformidade com o cenário real de recursos apresentados pelo poder público.

Este é um ponto de extrema importância no tocante a judicialização da efetivação dos direitos sociais, tendo em vista o grande constringente de processos perante o Poder Judiciário referente ao pleito para concretização destes direitos, pois com as necessidades reais da população mapeadas o indicativo é que se terá uma diminuição destes processos, e, conseqüentemente, o Estado terá um demonstrativo das prioridades que devem ser seguidas.

Correlacionado do instrumento da reserva do possível encontra-se a abordagem do Mínimo Existencial, que consiste no direito básico a dignidade humana, previstos na Constituição Federal.

O Mínimo Existencial direciona do poder público para a concretização e seguridade de direitos básicos inerentes a qualquer cidadão, que deveram ser assegurados pelo Estado, os quais não poderão ser objeto de recusa do Estado, mesmo em cenários de escassez de recursos, tendo como base o objetivo de se garantir condições mínimas indispensáveis a vida humana.

Logo, com isto estabelecido, vemos que a reserva do possível possui limitações, como já dito, quanto o tocante a discricionariedade do poder público, o qual não poderá impor este

instrumento para violar o Mínimo Existencial, os quais configuram como pilares de um Estado Social e a existência digna humana, motivo pelo qual não poderão ser infringidos.

Frisa-se, ainda, por todo o exposto até aqui, que estes conceitos e utilização destes instrumentos, da Reserva do Possível e a seguridade do Mínimo Existencial para aplicação daquela, juntamente com a possibilidade de implementação de políticas públicas de efetivação pelo Poder Judiciário reafirmam o compromisso social, econômico e cultural que o Estado Social possui, afirmando os princípios dirigentes impostos na Constituição de 1988.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Com as mudanças sociais que se apresentaram ao longo do tempo, bem como as cobranças sobre uma nova postura referente a atuação do Estado perante a sociedade, incluiu-se, dentro do rol obrigações do poder público, a criação de políticas públicas para se concretizar a fluidez dos direitos assegurados dentro da Lei Fundamental do país.

No cenário brasileiro, desde 1930, período o qual o Estado Social Brasileiro estava começando a se constituir, nota-se que houve grandes esforços para o reforço e controle das questões sociais, juntamente com a criação da CLT na “Era Vargas”, a fim de conter as massas e demandas sociais.

Simultaneamente, ocorria o processo de industrialização e tecnológico mundial, e, com isso, alcançasse grandes avanços econômicos, no entanto, no Brasil, encontrava um cenário de extrema desigualdade, recorrente durante toda a história do nosso país, mesmo nos períodos de crescimento econômico.

Durante o período de 1930 e 1985, o Brasil passou por diversos momentos em que a questão social exerceu um papel não somente secundário na política, mas como foi esquecido durante algum tempo, em especial durante o período ditatorial, marcado pela regressividade tributária e financeira, deixando alguns direitos que dependiam de investimentos dos cofres públicos marginalizados, como saúde, educação e transporte e mobilidade urbana.

Além disso, nesse período não havia o que se falar em participação social ou controle social nas esferas institucionais, não havia qualquer tipo de abertura para as necessidades e fiscalização da população da atuação do poder público.

Com o fim do regime ditatorial e a implantação da Constituição de 1988, com a consolidação do Estado Democrático de Direito, buscou-se compensar toda a negligência que havia sido cometida perante as questões sociais no país. Assim, este período é caracterizado pela consolidação de priorização do Bem-Estar Social, juntamente com construção de um novo Estado Social, o qual de adentrava de vez o Brasil.

Aqui, foram, novamente, resguardados os direitos a educação, saúde, emprego, moradia, etc, e começou a se desenvolver diversos projetos de cunho social, para combate a fome, geração de empregos e desenvolvimento econômico dentro do país.

4.1. Gestão de Políticas Públicas no Brasil

No Brasil, como já dito, a partir da redemocratização, houveram grandes esforços para se garantir uma enorme gama de direitos sociais impostos na Constituição Cidadã. Por outro lado, não basta somente ser tratado esses direitos e a criação de instrumentos para sua implementação, há necessidade de uma atuação coesa e eficiente do Poder Público para a efetivação desses direitos impostos constitucionalmente possa ser assegurada.

“A redemocratização do país fez crescer a percepção de que a efetivação dos direitos sociais depende de políticas eficazes que devem ser elaboradas e realizadas pelo Estado, em parceria com a sociedade civil organizada, mas, sobretudo, deve haver um controle efetivo sobre essas políticas e a forma de sua consecução.” (GIANPOLLO, p. 3, 2013).

O papel exercido por uma política pública acarreta diretamente no que diz a cidadania dos indivíduos, pois esta produz efeitos e influencia a vida e cotidiano daqueles que fazem parte do seu grupo de público alvo, sendo essencial para se efetivar os direitos sociais garantidos.

Antes de adentrarmos no cerne do funcionamento das políticas públicas no país, faz-se necessário conceituar devidamente o que é política pública, o que, segundo a Maria Paula Dallari, se caracteriza, como:

“Programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”

Logo, temos que as políticas são instrumentos essenciais para a concretização dos direitos fundamentais e sociais postos dentro da constituição, os quais exigem da administração pública, em conjunto com o arcabouço normativo, a sua atuação para legitimação e efetivação desses direitos.

No Brasil, a gestão de políticas públicas – atividade relacionada ao diagnóstico, planejamento, execução e avaliação – é realizado tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo, que tem como função identificar as necessidades e situações que devem ser observadas e readequadas na sociedade, com a criação de programa, incentivos, leis etc. que visem a efetivação dos direitos sociais.

Para além disso, como os direitos sociais são aqueles basilares da democracia brasileira, encontram-se algumas situações em que o Poder Judiciário poderá ocupar o cargo do Legislativo e Executivo quanto a criação e implementação de políticas de efetivação, como no momento que houve negligência por parte do poderes originalmente competentes, pois o não cumprimento com o pacto federativo e a observação dos direitos sociais básicos a população acarreta em ineficiência da própria constituição.

Percebe-se, que dentro deste formato de gestão, a participação social dentro dessas políticas de efetivação, atualmente, acontece de forma ínfima, pelo processo democrático de votação e eleição de seus representantes dos Poderes Legislativo e Executivo e por meio de audiências públicas, realizadas com a finalidade de discutir o planejamento de determinado assunto – existe atualmente grandes críticas a formas como é realizada as audiência públicas, ao que consiste sua divulgação, horário, meio de transmissão, etc.

Ou seja, o acompanhamento na criação e desenvolvimento, bem como na avaliação da eficácia dessas políticas, nem conta com a participação social, daqueles que usufruem e são os públicos dessas políticas.

A falta dessa participação social na criação e desenvolvimento de políticas públicas acarreta no abandono e descuido de áreas e setores da sociedade que efetivamente necessitam dessas políticas, ou seja, a camada mais vulnerável da população, que acaba tendo seu processo de cidadania dificultado, tendo em vista o descumprimento de direitos básicos ao convívio social desses indivíduos.

4.2. Papel da participação social nas políticas públicas

A participação social, como já dito, é um fator importante para a efetivação do compromisso firmado pela constituição em relação aos direitos sociais. Entretanto, levando em conta o extenso território brasileiro, a inclusão da participação social neste cotidiano apresenta-se como um grande desafio considerando as três esferas, federal, estadual e municipal, onde o impacto consecutivo desta participação de dará de forma diferente em cada uma das esferas de entes federativos.

Assim, devido aos princípios almejados dentro da Constituição de 1988, firmando uma “democrática participativa”, é dever do Estado promover e incentivar cada vez mais a criação e manutenção de espaços de abertura política para a participação social dentro da efetivação e seguridade de direitos.

Dentro de regime democrático a participação social exerce um papel muito maior do que o mero cumprimento do compromisso firmado na constituição, ela traz consigo concepção de cidadania para o indivíduo e a ideia de pertencimento de cada um dos cidadãos isolados e colocado a margem da sociedade por negligencia de ações do poder público. Desse modo, a participação social representa a emancipação e consciência da população.

Com a redemocratização do país no começo dos anos 1980, criou-se um espaço para abertura para participação social, as quais mostraram que seria capaz de criar mecanismos institucionais afim de incentivar e ampliar a participação, criando também um cenário em que os cidadãos pudessem influenciar na tomada de decisões.

Entretanto, como dito, no contexto brasileiro encontram-se maiores desafios como sua extensividade e uma recente ruptura com um governo autoritário e extremamente burocrático, o que implica na criação de mecanismo e instrumentos que de fato viessem para desenvolver esse tema cenário político do país.

“O principal desafio na implementação das políticas públicas e na efetivação dos direitos sociais contidos na Constituição de 1988 não é econômico, mas político, em dois sentidos. Em primeiro lugar, o enfrentamento do modelo econômico que se baseia na hegemonia neoliberal e, em segundo lugar, aumentar a participação cidadã na elaboração, execução e fiscalização dessas políticas através da ampliação dos espaços de participação política e da esfera pública democrática via sociedade civil organizada.” (RIBEIRO, p. 44, 2013)

Com isso, como a participação social tornou-se fundamental para o processo democrático brasileiro desde a constituição de 1988, foram criados, alguns instrumentos de participação social no país, dois dos mais influentes atualmente no cenário do país são os conselhos de políticas públicas e as conferências.

4.2.1. Conselhos de políticas públicas

Os artigos 204 a 206 da Constituição Federal enfatizam a importância da participação social nas ações governamentais, para que dessa forma possa se cumprir o processo democrático instituído no país. Para isso, como método para se incentivar o crescimento da participação, criou-se o Conselho de Políticas Públicas, o qual visa uma maior participação do cidadão na criação, implementação, desenvolvimento, avaliação e fiscalização das políticas públicas de efetivação.

Este tipo de mecanismo tem como base a aproximação do Estado com a população, principalmente ao que tange as decisões, as quais não ficam restritas aos membros governamentais do poder executivo e gestores públicos.

Esses conselhos são submetidos, em especial, a políticas públicas e há previsão constitucional para se enfatizar e estruturar a participação social como principal ponto relevante na desenvoltura da referida política.

Além disso, esses conselhos a sua criação com previsão em lei e conta com um orçamento devidamente estabelecido dentro do projeto orçamentário, para que possa desenvolver suas funções de forma plena, com fim de incentivar e impulsionar a organização e participação social dentro da criação de políticas de efetivação no país.

Os conselhos podem existir tanto a nível federal quanto estadual e municipal. A administração pública federal contabilizada cerca de 35 conselhos nacionais que contam a participação de representantes da sociedade civil, ONGs, sindicatos, etc.

Desde a criação deste mecanismo de incentivo a participação social, os conselhos vêm exercendo um papel de extrema importância da eficácia dessas políticas, uma vez que podem realizar a fiscalização da ação do poder público para a real efetivação dos direitos fundamentais e sociais.

4.2.2. Conferências

As conferências, conjuntamente com os conselhos, são institutos participativos dentro da efetivação de políticas públicas no país. As conferências de políticas públicas ocorrem em períodos regulares (de quatro em quatro anos, ou a cada dois anos) reunindo centenas de pessoas em todo o país, para se realizar um processo democrático de participação que se inicia na esfera

municipal, onde para além do debate propositivo sobre a política, elegem-se os “delegados” responsáveis para as conferências estaduais e, sucessivamente, para a conferência nacional.

Uma das principais características centrais deste mecanismo, é, portanto, reunir o governo junto com sociedade civil para debater temas de interesse comum e poder decidir as prioridades e agenda das políticas públicas ali discutidas.

As conferências são convocadas pelo poder executivo ou pelo conselho responsável daquele tema ou setor da sociedade, de modo que serão definidos os princípios e diretrizes que serão base para a ação governamental, dando voz e voto a vários segmentos. Além disso, as conferências também servirão para discutir e deliberar sobre os conselhos, avaliar e propor instrumentos de participação popular e fazer indicações para a formulação da referida Política pública.

Temos, conseqüentemente, que as duas formas de participação social na criação e manutenção de políticas públicas se relacionam invariavelmente entre si, de forma que as conferências são ambientes de tomadas de decisões que serviram como norteamento para a atuação dos conselhos de políticas públicas.

4.3. Escassez de recursos

O orçamento público é o principal instrumento de concretização de políticas públicas, e, como dito por Maria Paula Dallari Bucci, as políticas públicas estão intrinsecamente relacionadas com orçamento, pois parte-se da ideia de que estas são nada mais são ações governamentais que visam realizar o objetivo social imposto pela constituição.

Complementar isso, Régis Fernando também explica a relação acentuada em que as políticas públicas possuem com o orçamento “a decisão de gastar é, fundamentalmente, uma decisão política. O administrador elabora um plano de ação, descreve-o no orçamento, aponta os meios disponíveis para seu atendimento e efetua o gasto. A decisão política já vem inserida no documento solene de previsão de despesas”.

Por vezes para a concretização dos direitos e do objetivo social estabelecido na constituição, o administrador público encontra barreiras que implicam na maneira como essa real concretização poderá acontecer, tendo em vista a disponibilidade do orçamento para as ações necessárias para que se efetive esses direitos.

Para além disso, não é incomum que para a concretização desses direitos não se esbarre na teoria da reserva do possível, justificando a negligência a certo direito em razão de não comprometer outros direitos tidos como essenciais para a dignidade da vida humana e o bom funcionamento do Bem-Estar Social, tendo em vista as condições de recursos orçamentários disponibilizados àquele ente governamental.

“A reserva do financiamento possível pode ser assim interpretada como objeção à efetividade dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais a prestações materiais, consistente no respeito às decisões orçamentárias estabelecidas pelo legislador democrático, na ponderação concreta entre a escassez dos recursos financeiros disponíveis e o dever de otimizar a concretização dos direitos fundamentais” (FIGUEIREDO, p. 78, 2007).

Com os conceitos, aqui, tragos, ao referencial de políticas públicas, temos que essas atuam de forma complementar aos princípios já impostos na Constituição Federal, em vista que o desenvolvimento dos direitos sociais no país está no foco central do que se estipula em nossa Lei Fundamental. Assim, como dito acima, para a efetivação deste princípio basilar estipula da constituição, a reserva do possível não pode atuar como limitadora a todo custo a sua concretização.

“Frequentemente, para a efetivação dos direitos sociais a reserva do possível como limite, mas não se tem explorado tal reserva como obrigação de gastar todos os recursos possíveis/disponíveis para implementar os direitos fundamentais. Dá-se realce ao signo “reserva”, mas não ao qualificativo “possível”. Afinal, o que é possível para o Estado Brasileiro em matéria de alocação de recursos para a efetivação dos direitos sociais a prestações materiais? Será que não há mesmo dinheiro suficiente para investir em políticas públicas atinentes aos direitos sociais? Não, caso se queira resolver tudo de uma hora para outra. Mas sim, quando se projeta uma obrigação de progressiva satisfação desses direitos” (RAMALHO, p. 171, 2008).

A escassez de recursos, portanto, enfrentada no Brasil para a efetivação dos direitos sociais, são ainda uma barreira muito grande para o real desenvolvimento social do país, de modo a afetar a eficácia de nossa Lei Fundamental, no tocando a redução da desigualdade social, implicada como uma das principais diretrizes a serem tomadas pelo poder público.

Como podemos extrair da fala de Ramalho, o desenvolvimento e efetivação desses direitos não ocorrerá de uma hora para outra, requer, além de um orçamentário suficientemente adequado para isso, uma boa estrutura institucional e governamental para que se possa identificar as reais necessidades mais fundamentais da população para que se possa agir de forma ágil e eficaz, sendo isso consequência da participação social nas políticas públicas.

5. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Todo poder emana do povo. Esse foi o nome do primeiro programa que instituiu o orçamento participativo (OP) no país, em 1983, em Porto Alegre.

Com a redemocratização e a nova abertura política que surgia no país no início dos anos 80, os grandes esforços para se efetivar o processo democrático no país, visando uma maior participação popular. Com isso, surgiram diversos movimentos de inclusão social para que este segmento se consolidasse, um dos instrumentos implementados foi o OP.

Neste instrumento de integração social da população com os agentes governamentais, é visado a participação como geração de influencia dos cidadãos sobre as decisões relativas ao orçamento público, onde os investimentos deveram ser focados segundos as demandas apontadas pela população.

Assim, no OP, as decisões passam da alta da burocracia para a todos os cidadãos influentes da sociedade.

Dessa forma, o orçamento participação tem seus pilares fundados em: democracia, equidade, solidariedade e eficiência, apresentado uma nova noção referente a democracia redistributiva e afirmativa ao tempo, pois ao passo que possibilita a redistribuição de investimentos financeiros para a manutenção dos programas sociais efetiva e afirma os direitos consagrados na constituição.

Para Costa (2008), o Orçamento Público não deve ser encarado como um instrumento puramente técnico de gestão econômica, mas sim como um instrumento de planejamento com imenso conteúdo político e social cuja função é cuidar dos recursos públicos e investi-los de forma à atender as necessidades do município e prioridades demandadas pela população. Neste compasso, quando se inclui a participação social neste instrumento temos uma melhor efetivação e consolidação dos preceitos estipulados na Lei Fundamental.

Ao longo dos anos, desde o surgimento e implementação do OP, diversos municípios aderiram a este mecanismo de efetivação. Por se tratar de um instrumento a nível local, abrangente a municipalidade, fica mais fácil para os representantes do poder executivo incentivar a presença dos interessados da sociedade civil a estarem presentes nesse momento do planejamento orçamentário.

O OP é um ato inovador no país, o qual influencia outras cidades ao redor do mundo. Aqui, a população deixa o lugar de simples receptora de serviços públicos e passa a ser ativamente

coprodutoras e influenciadora desses serviços, além de poder definir quais serão efetivamente aplicados.

Esse tipo de iniciativa, como o OP, são instrumentos que qualificam a cidadania, ao criar um ambiente democrática e igualitário, possibilitando o poder de voz da sociedade para a seguridade e atendimento melhor as suas reais necessidades.

Não somente isso, o OP acarreta em uma maior transparência das contas e ações do poder público, em decorrência da fiscalização e avaliação das políticas públicas que são definidas em conjunto com a população.

5.1. Orçamento participativo na prática do Brasil

Como dito, a primeira cidade a aplicar o OP no Brasil foi o município de Porto Alegre. Com a descentralização da tomada de decisões acerca das ações públicas necessárias efetiva-se não somente os direitos sociais prontamente identificados na constituição, mas também o processo democrático consolidado no país desde 1988.

Uma das grandes vantagens da aplicabilidade do OP é a transparência no processo orçamentário, dando a possibilidade dos cidadãos a cobrança e posicionamento no funcionamento da gestão pública municipal.

Aqui, como todo e qualquer cidadão é chamado para participar desta etapa do planejamento cria-se um ambiente muito mais propício ao social, abrangendo a camadas mais carentes e as necessidades mais prioritárias da população.

O OP se originou, na cidade de Porto Alegre, em decorrência do programa “Todo Poder Emana do Povo”, o qual também se pautava na ideia de participação social na tomada de decisões para investimento e criações de políticas no setor público.

O surgimento do OP ocorreu em decorrência também de outros instrumentos de integração social do poder público com a população, como, por exemplo, o mecanismo do conselhos de políticas públicas e conferências, os quais ao incentivar a população na tomada de decisões e participação da vida política se fez criar novas entidades, como os partidos políticos, associações, sindicatos e outras institutos da sociedade civil.

A implantação do primeiro OP em Porto Alegre deu-se, então, durante o mandato de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT), após grandes pressões sociais que reivindicavam a

existência de um instrumento que facilitasse o acesso e controle das ações públicas pelos cidadãos.

A efetiva implantação do OP, de fato, é facilitada quando se trata de municípios pequenos, entretanto, considerou-se até mesmo sua implantação dentro da cidade de São Paulo, tendo em vista a sua eficácia quanto a garantia do processo de cidadania da população.

O funcionamento deste instrumento se dá alicerçado em assembleia e reuniões locais e setoriais, com a finalidade de se discutir quais serão as prioridades dos projetos de políticas públicas, onde todos os participantes possuem voz para decisões de quais projetos prioritários serão executados com base no orçamento e disponibilidade de recursos que o poder público dispõe para aquele setor na sociedade.

Importante se destacar que aqui, assim como nas conferências, há eleição de delegados que serão responsáveis por administrar, conjuntamente ao órgão público, o que foi discutido e determinado nas assembleias e reuniões. Após isso, o projeto do OP é encaminhado para o prefeito, para se possa adequar as reais necessidades da população com as linhas do orçamento traçadas nas leis orçamentárias.

Este momento é essencial para que se possa trazer as reais condições financeiras e a transparência dos investimentos para a população, pois o plano de ação dos projetos prioritários serão compartilhados com a população, e, posteriormente, publicado para que se possa haver o monitoramento de seu cumprimento, bem como se realizar as avaliações necessárias para determinar e averiguar sua eficácia.

5.2. Resultados da participação social no Brasil

A participação social é um dos principais fatores para consolidação da democracia em um país, e, principalmente no contexto brasileiro, enfatizar a necessidade de participação social é essencial para a efetivação da cidadania, tendo em vista os regimes autoritários em que país se encontrou durante muitos anos.

É em decorrência da pressão feita por esta participação social que foi possível a redemocratização no Brasil, com uma nova abertura política mais transparente e visando a essencialidade de estar mais próxima a população, inclusive a camada mais carente e vulnerável da sociedade.

A fala do ex presidente Luís Inácio da Silva em relação ao exercido pela participação no país destaque a sua relevância perante a sociedade *“A construção desse plano contou com a participação de segmentos representativos da sociedade efetivada em cerca de 40 Conferências sobre diversas políticas públicas, inúmeros fóruns e Conselhos. Essa participação ativa, que será fortalecida na avaliação das políticas a serem implementadas, aprofundará o controle social das ações de governo”* (2007).

Não somente a consolidação do processo democrático no país, essa participação popular acarreta no desenvolvimento e alargamento de diversos direitos sociais postuladas na Constituição Federal, como, por exemplo:

- a) Desenvolvimento do direito a saúde de modo universal, onde todo e qualquer cidadão pode usufruir, com acesso gratuito a todos os serviços disponibilizados pelo SUS. Neste mesmo sentido, a desenvoltura da política pública referente a concepção e funcionamento do SUS se deu pela formação de um conselho de políticas públicas que possibilitou as discussões necessárias ao tema, trazendo consigo as especificidades de cada uma das camadas da população a serem atendidas, desde a prestação de saneamento básico, fornecimento de remédios gratuitos, vacinas, consultas, etc.

Frise-se também neste ponto a necessidade e importância do financiamento públicas nestas áreas mais essenciais para o bom funcionamento do Bem-Estar Social, pois é a partir dele e da disponibilidade de recursos – arrecadados por via de tributação e uma gestão pública – que é possível se desenvolver uma política pública nas dimensões que é o SUS atualmente.

- b) O aumento significativo ao longo dos anos – desde 2003 – só foi capaz devido a grandes pressões sociais de sindicatos, uma parte considerável da sociedade civil, a qual exerce essa função de representantes de uma classe trabalhadora frente ao poder público.
- c) O aumento da presença de mulheres na política, um caso notório ao longo dos últimos anos, o qual só foi capaz devido a participação social que trouxe como destaque as discussões ideológicas referente a sexo, raça, sexualidade, gênero, etc.

Estes são apenas três dos casos em que mais houve destaque da importância e a diferença que participação popular gera perante sociedade, capaz desenvolver a efetivação de direitos

constitucionalmente previsto, e, por negligência dos órgãos responsáveis, são colocados a par da sociedade.

Entretanto, no contexto brasileiro é dificultoso se falar de participação popular tendo em visto a sua vasta extensão, além do baixo comprometimento político que se é vislumbrado atualmente. Outro ponto que se encontra no caminho para o firmamento da participação popular da política e efetivação de direitos é a falta de acesso e divulgação dos mecanismos responsáveis por facilitar a entrada dos cidadãos neste setor da máquina pública.

Mais do que somente incentivar é necessário que haja grandes divulgações, a facilidade ao acesso para todos os cidadãos a essas informações, onde quer que estejam e independente da situação econômica-social a qual se encontrem.

Desta forma, todo o dirigente imposto na Constituição Federal referente ao desenvolvimento dos direitos sociais não requer apenas a uma gestão e execução alinhada do administrador público, deve-se contar também a massa da população, a qual tem o poder de reivindicar o que lhe é garantido como mínimo e básico para a dignidade da pessoa humana e exercício da cidadania.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizada toda a abordagem acerca do tema central deste trabalho, há de se analisar alguns pontos que se fizeram de extrema relevância para, enfim, sua concretização.

Como abordado no capítulo inicial, a configuração e o papel do Estado sofreram diversas modificações ao longo das décadas, devido a grandes reformas e revoluções que levaram a classe social o mínimo de consciência quanto ao seu pertencimento a uma nação.

Intangível a isso, além das revoluções vivenciadas pela humanidade, também presenciamos momentos obscuros na história mundial, como a 2^o grande guerra. A partir daqui, passou-se a ter um Estado cujo foco central não era somente a regulação de um mercado e diplomacia internacional, mas também um governo que olhasse para de cidadãos de forma humana.

Com isto fez-se insurgir a figura do Estado Social, cumprindo o papel de garantidor do Bem-Estar Social, zelando pela assistência aos mais vulneráveis.

Para muito mais além disso, o Estado passou a se reconhecer como um agente prestador de serviços, serviços os quais este mesmo estipularia em sua Lei Fundamental, com a finalidade de se garantir o mínimo de dignidade para os seus cidadãos.

Este papel prestacional do Estado criou o conceito dos direitos fundamentais, o que nossa constituição é também abordada pelos direitos sociais, aqueles que visam dar aos cidadãos o usufruto de condições igualitárias e equidade em suas relações sociais.

Essas condições sociais dada aos indivíduos visa uma melhoria do cenário social de um país, almejando seu desenvolvimento e produção de riquezas, as quais não serão somente riquezas financeiras.

Aqui, é muito importante se destacar o valor e relevância que se é dado a seguridade desses direitos tidos como sociais dentro de uma constituição, pois conforme se foi abordado, tratam dos fundamentos norteadores e basilares das ações de um Estado. A presença desses direitos como princípios dentro de uma constituição é que é tido como uma constituição dirigente, a qual visa orientar nos caminhos a serem seguidos pelo poder público para se alcançar um fim almejado pelo constituinte.

Fato é que não basta somente a estipulação em sua norma superior para que esses direitos sejam concretizados e efetivamente usufruídos pelos cidadãos. São sujeitos de direitos, para tudo nesta vida se há um custo, e, quando se tratar da máquina pública não será diferente.

Todos os direitos garantidos por um Estado serão arcados por ele mesmo, portanto, que se possa constituir um Estado garantidor há de se falar em recursos financeiros, necessários para se movimentar uma máquina estatal que será responsável por toda uma nação.

No Brasil, esses recursos financeiros são derivados de arrecadações tributárias, que são responsáveis por financiar os direitos sociais implicados na constituição.

Para que se possa falar de financiamento no âmbito do setor público não podemos deixar de tratar do orçamento público, o qual será o principal instrumento para o funcionamento e manutenção dos órgãos responsáveis por garantir a disposição dos direitos sociais.

A partir desta noção criada sobre a garantia dos direitos sociais e como seu financiamento será realizado, conforme apresentado no decorrer deste trabalho, podemos observar que não é somente os recursos financeiros os responsáveis pela efetivação desses direitos.

Além de dispor de recursos financeiros o Estado precisa dispor de instrumentos que torne possível a identificação das reais necessidades implicadas na sociedade, pois, em diversos momentos, há um determinado direito sobressalente que precisa ser priorizado a outro.

Para isso nada mais eficiente do que ouvir as pessoas que efetivamente necessitam do auxílio e manutenção desses direitos, ou seja, a população. Assim, além dos recursos financeiros podemos dizer que a participação popular é um elemento essencial para a efetivação dos direitos sociais, tendo em vista que é a partir desta que o Estado conseguir agir de forma mais eficaz.

Desde a redemocratização do país, como abordado anteriormente, houve grandes esforços para que houvesse brechas de abertura social para debates e discussões acerca das reais necessidades dos indivíduos cidadãos deste país.

Essa participação social pode se dar em diversos momentos, como, por exemplo, na criação de políticas públicas, instrumento o qual se fará possível a implementação de ações governamentais de efetivação de direitos. Há diversos mecanismos criados para que isso possa ocorrer ainda dentro da criação e implementação dessas políticas, como os conselhos de políticas públicas e conferências.

Outro instrumento criado no país, após a redemocratização foi o orçamento participativo, o qual possui a finalidade de permitir que os cidadãos tenham voz ativa dentro do planejamento de destinação de recursos para os mais variados setores da sociedade.

Aqui, vemos que sua implementação abrange muito mais do que a mera participação social, traz consigo uma eficácia relativa a transparência do funcionamento e adequações das ações públicas, permitindo que a população possa acompanhar de perto os rastros e estimativas para os programas sociais que eles mesmo puderam decidir quais seriam os prioritários, pois, como dito, não há mecanismo melhor para se encontrar as reais necessidades da população que não ouvir ela mesma.

Desta maneira, a participação social não se trata apenas de um mero instrumento essencial para bom desenvolvimento de uma sociedade, mas é também um mecanismo de concretização do processo democrático dentro do país.

Concretizando isso, como é dito por nossa constituição, todo poder emana do povo e é ouvindo ele que o desenvolvimento do país acontecerá.

Referências

- MORAES, Alexandre de.** Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais. São Paulo: Atlas, 2000.
- BONAVIDES, Paulo.** Do estado liberal ao estado social. 7. ed. São Paulo; Malheiros, 2004.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes.** Direito constitucional e teoria da constituição. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.
- POLANYI, Karl.** The Great Transformation. Boston: Beacon Press, 1957.
- SILVA, José Afonso da.** Curso de direito constitucional positivo. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- NOVELINO, Marcelo.** Direito Constitucional. São Paulo: Método, 2009, 3ª ed, p. 113.
- PINTO, Élide Graziane.** Financiamento dos Direitos Sociais. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010. Disponível em: http://www.mpc.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/06/Financiamento-de-Direitos-Fundamentais-Elida-Graziane_PRINT_08-06.pdf . Acesso em 15/04/2022.
- SOUZA, Lucas Daniel Ferreira.** Reserva do Possível e o Mínimo Existencial: embate entre direitos fundamentais e limitação orçamentária. Minas Gerais: Revista Faculdade de Direito Sul de Minas, 2013. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/86a7cb9df90b6d9bbd8da70b5f295870.pdf>. Acesso em 22/03/2022.
- SMANIO, Gianpaolo P.;** BERTOLIN, Patrícia Tuma M. O Direito e as políticas públicas no Brasil. São Paulo: Grupo GEN, 2013. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522484072/>. Acesso em: 19/04/2022.
- BUCCI, Maria Paula Dallari.** Políticas Públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de.** *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2006.
- FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner.** *Direito fundamental à saúde: parâmetros para sua eficácia e efetividade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado: 2007.
- SCAFF, Fernando Facury.** *Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos*. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, MartonioMont'Alverne Barreto (org.).

Diálogos constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 148.

COSTA, D. M. D. Novas tendências para a administração pública: Aplicações Práticas em orçamento participativo e governança local solidária. (notas de aula), Viçosa: UFV. Jul, 2008. (Ciconelle, 2007)

SUSTEIN, Cass R., Stephen Holmes. O custo dos direitos, São Paulo: Martin Fontes, 1999.

GALDINO, Flávio, Introdução à teoria dos custos dos direitos - direitos não nascem em árvores, Rio de Janeiro_ Lumens Juris, 2005.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

BENEVIDES, Maria Victoria e DUTRA, Olivio. *Orçamento Participativo e Socialismo.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo (org.). Teoria dos Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, ed. 2, 2001.

WANG, Daniel Wei Liang. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Monografia apresentada à Sociedade Brasileira de Direito Público, como exigência para conclusão do curso da Escola de Formação do ano de 2006.

REVISTA DE DIREITO DO ESTADO. Editorial: Orçamento, democracia e maturidade institucional. São Paulo: Renovar, v. 2, n.6, abr./jun. 2007.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. Versão PDF. Disponível em: http://www.pge.rs.gov.br/download.asp?nomeArq=revista_pge_66.pdf.

BARROSO, Luís Roberto. Sem data Venia: Um Olhar Sobre o Brasil e o Mundo. São Paulo: Martins Fontes, 2020.

BENINI, Édi A. (Org.) (Et al.). Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas da economia solidária. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

DIAS, Reinaldo; **MATTOS**, Fernanda. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

WEFFORT, Francisco C. (org.). Os clássicos da política – Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”. São Paulo: Ática, ed. 13, v. 1, 2001 (Série Fundamentos).

ANEXO

Decisões pesquisadas, utilizadas como base para a composição da linha argumentativa deste trabalho.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 410.715-5 SÃO PAULO

Relator: Ministro Celso de Mello

Julgamento: 22/11/2005 Órgão: Segunda Turma

TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Melissa de Oliveira Mantovani

discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº (inserir TIA), período (inserir período), turma (inserir turma), tendo realizado o TCC com o título: Financiamento dos direitos sociais e sua efetivação pela participação social: orçamento participativo.

sob a orientação do(a) Professor(a): Fulvia Helena de Gioia

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 20 de maio de 2022.



Assinatura do discente