

**OS DIREITOS SOCIAIS E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA:
ATUAIS DESAFIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO NA NOVA ORDEM
CONSTITUCIONAL**

**SOCIAL RIGHTS AND THE SYMBOLIC CONSTITUTIONALISATION:
CURRENT CHALLENGES OF PUBLIC BUDGET IN THE NEW
CONSTITUTIONAL ORDER**

Ana Beatriz Oliveira Reis¹

RESUMO

O presente trabalho objetiva discutir a relação entre o orçamento público e a efetivação dos direitos sociais na nova ordem constitucional brasileira. A partir do entendimento de que a Constituição de 1988 consagrou valores do Estado Social, pretende-se analisar qual o papel que o orçamento público deve cumprir para garantir a concretização dos valores constitucionais, em especial aqueles ligados ao objetivo de erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades sociais e regionais existentes no Brasil. Compreendido o papel do orçamento, objetiva-se ainda verificar a consagração dos direitos sociais sob a luz da teoria da Constitucionalização Simbólica de Marcelo Neves. O método da pesquisa utilizado é o da revisão bibliográfica. Será adotada a vertente jurídico-sociológica e o raciocínio dialético para responder ao problema proposto.

Palavras-chave: Orçamento Público; Direitos Sociais; Constituição Dirigente; Constitucionalização Simbólica.

¹ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF)

ABSTRACT

This paper aims to discuss the relationship between the public budget and the fulfillment of social rights in the new Brazilian constitutional order. From the understanding that the 1988 Constitution established values of the social welfare state, it intends to analyze which role the public budget must meet to ensure the achievement of constitutional values, in particular those linked to the goal of eradicating poverty and reduce existing social and regional inequalities in Brazil. After understanding the role of the budget, the objective is to further verify the recognition of social rights in view of Marcelo Neves' Symbolic Constitutionalisation theory. The research method used is the review of references. It will be adopted the legal and sociological aspect and dialectic reasoning to respond to the proposed problem.

Keywords: Public Budget; Social Rights; Leading Constitution; Symbolic Constitutionalisation.

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende discutir a relação entre o Orçamento Público e a efetivação dos direitos sociais. A temática adotada insere-se nos campos do Direito Constitucional, do Direito Financeiro e da Ciência Política.

Entende-se que a Constituição Federal de 1988 consagrou uma nova ordem jurídico-política. Nessa nova ordem, fica evidente, através de uma análise dos dispositivos da Carta de 1988, que o poder constituinte adotou valores do Estado Social a fim de eliminar desigualdades sociais e regionais bem como ampliar o acesso da população aos direitos sociais consagrados, essencialmente, nos artigos sexto e sétimo da constituição.

O Orçamento Público, nessa nova ordem, é instrumento central de planejamento das ações estatais que permitirá, através da sua execução, o acesso de milhares de pessoas a prestações materiais de direitos. Sem previsão orçamentária não há políticas públicas e, sem políticas públicas, fica inviabilizada a garantia dos direitos sociais.

Nesse sentido, o orçamento público adquire uma importante função dentro do estado brasileiro que se pretende democrático, de direito e social. Através da previsão e da execução

orçamentárias é que se efetivarão os direitos sociais. Em que pese a distância entre o que se pretende através da construção de um estado em que as pessoas tenham mais igualdade no acesso aos direitos sociais básicos e a realidade atual que evidencia problemas que só poderão ser eliminados com uma transformação na estrutura social do Brasil (por meio das reformas tributária, agrária e política, por exemplo) percebe-se que, atualmente, o orçamento não cumpre o papel atribuído na constituição. A previsão orçamentária no que tange a efetivação de políticas públicas que garantem o acesso aos direitos sociais não vincula a sua própria execução.

Percebe-se em muitos casos que o orçamento público é apenas mero instrumento de autorização de gastos, função essa que condiz com o Estado Liberal, já superado na nova ordem constitucional. Muitas vezes a previsão do orçamento é “inflada” pelo executivo, mas a sua execução fica muito aquém da previsão, o que esvazia o caráter programático do orçamento.

O modelo de estado consagrado na constituição de 1988, que almeja maior igualdade no acesso aos direitos sociais, exige que o orçamento público tenha um novo papel. Logo, diante da realidade em que o orçamento é, muitas vezes, mera lei autorizativa de gastos e não um instrumento de planejamento de políticas públicas pretende-se saber se é possível falar em constitucionalização simbólica das normas constitucionais que consagram os direitos sociais. Esse é o-problema central do presente trabalho.

Acredita-se que, enquanto o orçamento público tiver o mesmo caráter do orçamento na ordem liberal e não assumir seu papel de instrumento de planejamento estatal, não será possível a concretização dos ideais do Estado Social no Brasil. Sendo assim, a constitucionalização dos direitos sociais não teria pretensão de ocorrer de fato, fazendo-se acreditar que esses direitos existem, mas que a respectiva efetivação só ocorrerá em tempo remoto. Essa é a hipótese.

As categorias teóricas a serem utilizadas nesse trabalho são Estado Social (Paulo Bonavides), Orçamento Público (Frederico Riani), Constituição Dirigente (Eros Grau) e Constitucionalização Simbólica (Marcelo Neves).

Primeiramente, destaca-se a evolução do Orçamento enquanto instrumento de promoção de políticas sociais através da análise da evolução histórica desse instituto desde as origens do Estado Liberal até o Estado Social.

Após essa análise preliminar, pretende-se verificar qual o papel do orçamento na Constituição da República Brasileira 1988 e qual a sua importância para a efetivação dos direitos, em especial, dos direitos sociais responsáveis pela consolidação do Estado Social no Brasil.

Por fim, compreendido o papel do orçamento na nova ordem constitucional iniciada em 1988, deseja-se verificar a sinceridade das normas constitucionais que dizem respeito aos direitos sociais, com base na teoria da Constitucionalização Simbólica.

DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL: O NOVO PAPEL DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O Estado Social, segundo Paulo Bonavides (2013) surge como um desdobramento do Estado Liberal diante da necessidade de resposta às críticas socialistas em relação à desigualdade social produzida pelo sistema capitalista.

O antigo modelo de Estado Liberal surgiu a partir da crítica ao regime absolutista, marcado pela arbitrariedade do monarca. Aquele possui como um dos valores centrais a garantia da liberdade econômica devendo o poder público se preocupar, fundamentalmente, em garantir a segurança e a propriedade privada, apenas. Esse modelo de estado triunfa na Revolução Francesa, momento em que a burguesia assume o papel de classe dominante.

O Estado Liberal se baseia, principalmente, na limitação do poder político pela lei. Com ele nasce também o constitucionalismo moderno que é, nas palavras de Antonio Negri, “o policiamento que a transcendência exercita sobre a totalidade dos corpos para impor-lhes a ordem e a hierarquia” (2002, p. 444). Essa digressão se faz necessária para compreender que o constitucionalismo moderno cumpre, na visão de Negri, o papel de limitação do poder constituinte, ou seja, o constitucionalismo é instrumento de limitação da “vontade da multidão” (2002, p. 425). Com o advento do constitucionalismo, haveria o “sufocamento” do

poder popular através uma forma limitadora, qual seja, a constituição como é compreendida até hoje. (NEGRI, 2002, p. 461)

Era necessário que a burguesia controlasse a ação estatal evitando também os tributos abusivos. No campo da economia, o liberalismo clássico se consagra pela máxima “deixa fazer, deixa ir, deixa passar” numa alusão a não interferência do Estado no domínio privado, em especial, no econômico. O Estado Liberal era mínimo: a arrecadação de tributos deveria ser limitada à previsão orçamentária e as despesas do Estado deveriam ser as mínimas possíveis, sendo compreendidos enquanto direito, essencialmente, aqueles ligados às liberdades políticas e econômicas. Nesse sentido, os direitos sociais como são conhecidos hoje, não eram uma preocupação do Estado Liberal.

Diante da opressão cada vez maior da burguesia, a classe trabalhadora começou a se organizar para que seus direitos fossem reconhecidos e para que mais pessoas passassem a ter acesso a bens fundamentais para a sobrevivência. Essa luta não almejava apenas mais prestações materiais do Estado, pretendia-se ainda ampliar a participação política das camadas populares na sociedade. A igualdade apenas formal garantida pelo liberalismo era insuficiente diante das necessidades da população.

(...) como a igualdade que se arrima o liberalismo é apenas formal, e encobre, na realidade, sob seu manto de abstração, um mundo de desigualdades de fato - econômicas, sociais, políticas e pessoais -, termina “a apregoada liberdade, como Bismarck já o notara, numa real liberdade de oprimir os fracos, restando a estes, afinal de contas, tão somente a liberdade de morrer de fome (BONAVIDES, 2013, p. 61)

Logo, segundo Bonavides, o modelo de Estado Social teria por objetivo “superar a contradição entre igualdade política e desigualdade social” e representaria “uma transformação superestrutural por que passou o liberalismo.” (BONAVIDES, 2013, p. 185).

Contudo, o Estado Social não corresponde ao Estado Socialista. Neste, haveria a superação do sistema capitalista. No Estado Social, pelo contrário, não haveria uma renúncia à ordem capitalista, mas sim uma “conciliação entre capital e trabalho” (BONAVIDES, 2013, p. 189).

Inspirada nas constituições portuguesa (1976) e espanhola (1978), a Constituição Federal brasileira promulgada em 1988 consagra muitos ideais do Estado Social. Embora no mesmo texto constitucional que consagre o Estado Social se façam presentes institutos

classicamente liberais como a propriedade privada (art. 5º, XXII), a Constituição Brasileira estabelece como objetivo fundamental do Estado, a erradicação da pobreza e da marginalização bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF).

Questionado sobre a viabilidade da consagração de cláusulas de sociabilidade na constituição portuguesa de 1976, Gomes Canotilho propõe a seguinte reflexão:

A questão, na sua globalidade podia reduzir-se a esta pergunta: será politicamente e tecnicamente correcta a inserção de princípios de conteúdo social na lei fundamental de um país? Quem partir da noção de uma lei fundamental no sentido liberal de “simples limite do poder,” em proclamar o “isolamento do estado de direito da sua “ambiente social,” quem continuar a insistir na ideia de constituição de um “estado total”, neutro e formal como garantia de uma “unidade” pressuposta, enfim, quem considerar a “questão social” apenas como uma realidade natural, não pode ter outra resposta que não seja a de relegar os princípios sociais de uma constituição (...) para o lugar modestíssimo de um problema administrativo. (CANOTILHO, 2012, p. 336)

Nota-se nessa passagem que os objetivos do Estado Social são mais amplos do que aqueles ligados ao Estado Liberal. Esses novos valores, para serem concretizados, exigem do Estado prestações matérias que se relacionam intrinsecamente com a peça orçamentária.

Baseada em valores do Estado Social, a Constituição Brasileira consagra um rol de direitos sociais presentes em todo texto constitucional. Esses direitos, quando efetivados, podem promover diretamente a maior inclusão social, através do acesso dos brasileiros e das brasileiras a prestações matérias que efetivam o direito à saúde, educação, lazer, saneamento, trabalho, dentre outros.

Um importante instrumento de gestão e planejamento da atividade financeira do Estado é o Orçamento Público. Uma definição muito usada no Brasil de Orçamento Público está presente na obra de Regis Fernandes de Oliveira. O autor o conceitua como “ a lei periódica que contém a previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público.” (2011, p. 366). Na doutrina portuguesa, o orçamento é definido de maneira sucinta e precisa por Teixeira Ribeiro como “documento onde são previstas e computadas as receitas e despesas anuais, competentemente autorizadas.” (2011, p. 49)

Esses conceitos, contudo, não dispensam uma análise histórica da evolução desse instrumento. Somente a partir de uma compreensão da evolução do Estado Liberal para o Estado Social é possível verificar quais as funções esperadas do orçamento público na nova ordem constitucional iniciada em 1988.

O Orçamento Público nasce vinculado ao Princípio da Legalidade e a ideia de que as contas públicas estariam vinculadas a uma lei. Desejava-se limitar o poder do soberano num momento em que o Estado Absolutista já se encontrava em crise.

Com o advento do Estado Liberal e o triunfo do Princípio da Legalidade, o orçamento torna-se instrumento fundamental de limitação da arbitrariedade do poder executivo. Com o orçamento, o executivo não poderia gastar além do que estava autorizado previamente na lei orçamentária. Nesse sentido, há também a limitação da arrecadação dos tributos, não podendo o Estado tributar sem que houvesse uma previsão legal.

Os Estados Unidos contribuem de maneira decisiva para a uma nova concepção de orçamento público. No início do século XX, os estadunidenses começam a associar o orçamento público a ideias de planejamento e de programação.

Contudo, é apenas com o advento do Estado Social que se percebe mais claramente que o orçamento adquiriu novas funções e, aos poucos, deixa de ser uma mera previsão de gastos públicos que limita o exercício do poder público para se tornar um programa de Estado.

Gradativamente, o orçamento tradicional, organizado como mero demonstrativo de autorizações legislativas de despesas, cuja função principal era a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre o Executivo, pois punha frente a frente despesas e receitas, as reformas orçamentárias foram levando os orçamentos públicos a constituírem-se em instrumentos de administração, auxiliando o Executivo na programação, execução e controle das despesas públicas, apresentando propósitos para os quais os créditos se fazem necessários, custos dos programas que devem atingir aqueles fins e meios para mensurar as realizações. (RIANI, 2005)

No Estado Social os indivíduos demandam prestações materiais do Estado e não apenas o direito de não interferência na vida privada. Diferente do Estado Liberal em que a intervenção estatal na economia deveria existir apenas para garantir a liberdade de mercado, no Estado Social, o poder público deverá agir positivamente a fim de reduzir desigualdades e garantir maior acesso das pessoas aos direitos sociais.

Para que seja possível a efetivação dos direitos torna-se necessário a elaboração de um planejamento estatal a fim de que as políticas públicas que garantem o acesso às prestações materiais sejam implementadas. Importante ressaltar que, nesse trabalho, políticas públicas são entendidas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.” (BUCCI, 2002, p. 8)

A efetivação das políticas públicas deverá enfrentar o problema dos recursos escassos, uma realidade nos países em periféricos como o Brasil. São muitas as demandas e muitos os direitos consagrados no direito positivo, mas que não são efetivados na prática. Portanto, o planejamento se torna fundamental para a implementação de políticas públicas. É na lei orçamentária que estarão previstas as prioridades do governo durante a sua gestão. Essas prioridades previstas no orçamento, contudo, necessitam de estar em consonância com as determinações constitucionais, em especial aquelas que almejam a construção do Estado Social através da concretização dos direitos sociais.

A Constituição Federal de 1988 consagra três leis orçamentárias: o Plano Plurianual(PPA), a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O plano plurianual estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para a realização das despesas de capital. Essa definição pode ser encontrada no art. 165, § 1º da Constituição Brasileira. A obrigatoriedade do plano plurianual no ordenamento jurídico brasileiro evidencia o caráter programático do Orçamento Público.

A execução do orçamento público poderá influenciar ainda na configuração do espaço urbano, além de prever as receitas destinadas a execução de políticas públicas de caráter social. Os equipamentos urbanos para serem construídos dependerão de verba prevista nas leis orçamentárias. A concretização das políticas públicas previstas terá impacto no arranjo urbanístico das cidades, podendo-se afirmar que o orçamento público está intrinsecamente ligado ao planejamento urbano. Não é por acaso que essa relação foi consagrada no art. 44 do Estatuto da Cidade, lei federal 10.257 promulgada em 2001.

As considerações feitas até agora buscaram evidenciar o caráter programático do Orçamento Público que, na nova ordem constitucional, deve cumprir um importante papel para a promoção dos direitos sociais. Portanto, não cabe mais considerar o orçamento apenas

como uma lei autorizativa dos gastos públicos. Ele deve ser compreendido como instrumento de planejamento das ações do poder público.

O ORÇAMENTO PÚBLICO E A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada consagrando princípios compatíveis com o modelo do Estado Social. Apesar da mutilação neoliberalista através das Emendas Constitucionais da década de 90, em especial a EC nº 19, não é possível afirmar que os valores do Estado Social deixaram de estar presentes na nossa ordem constitucional seja pela manutenção dos princípios e objetivos que norteiam nossa constituição, seja pela permanência de inúmeros direitos sociais na nossa carta magna.

A década de noventa não foi fácil para os países periféricos. Pressionados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), vários países tiveram que adequar sua ordem normativa às exigências do mercado, esvaziando direitos e diminuindo cada vez mais os gastos públicos com a efetivação de direitos sociais a fim de se pagar uma dívida externa até hoje questionada.

Na onda do conservadorismo neoliberalista, é promulgada no Brasil a Lei Complementar 101 chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Primeiramente, o objetivo desta lei é a responsabilização do gestor público que descumpre o orçamento gastando mais do que o previsto. Num país onde a corrupção é um problema estrutural, a lei é bem-vinda no sentido de consagrar o princípio do equilíbrio fiscal, exigindo-se paridade entre as receitas e as despesas. Contudo, essa lei enquanto exigência do FMI dificulta ainda mais a promoção dos direitos sociais uma vez que não exige que o poder executivo concretize um patamar mínimo daquilo que foi previsto no Orçamento Público em relação às políticas públicas de caráter social, apenas limita a execução ao que foi inicialmente previsto.

(...) com o intuito de regularizar as contas públicas e restringir os gastos estatais ao efetivamente arrecadado, foi criada, no direito brasileiro, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, que visa primordialmente combater o déficit fiscal limitando as despesas de pessoal, dificultando a geração de novas despesas e induzindo, também, à obtenção de superávits (RIANI, 2005)

Apesar da promulgação da referida emenda bem como da LRF, acredita-se que não houve a ascensão de uma nova ordem jurídica-política de cunho liberal sendo que as bases do Estado Social, principalmente no que tange a ampliação do acesso aos direitos sociais, permanecem inalteradas diante das ameaças neoliberais. Esse também é o entendimento do jurista e ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal (STF), Eros Roberto Graus.

A política *neoliberal* também nessa matéria implementada é incompatível com os fundamentos do Brasil, afirmados no art. 3º da Constituição de 1988, e com a norma veiculada pelo seu art. 170. A Constituição do Brasil de 1988, define, como resultará demonstrado ao final desta minha exposição, um modelo econômico de bem-estar. Esse modelo, desenhado desde o disposto nos seus arts. 1º e 3º, até o quanto enunciado no seu art, 170, não pode ser ignorado pelo Poder Executivo, cuja vinculação pelas definições constitucionais de caráter conformador e impositiva é óbvia (...) A substituição do modelo de economia de bem-estar, consagrado na Constituição de 1988, por outro, neoliberal, não poderá ser efetivada sem a prévia alteração dos preceitos contidos nos seus artigos 1º, 3º e 170. (GRAU, 2012, p. 46)

No apêndice intitulado “Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador” da obra “A ordem econômica na Constituição de 1988,” Eros Grau ainda refuta a chamada “morte da constituição dirigente” (2012, p. 351) declarada no início do século XXI pelo seu próprio criador, Gomes Canotilho. Diante da questão de qual o papel das Constituições para o Estado e para a sociedade, afirma que

Deveras, a Constituição do Brasil não é mero “instrumento de governo”, enunciador de competências e regulador de processos; mas, além disso, enuncia diretrizes, fins e programas a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Não compreende tão somente um “estatuto jurídico do político,” mas sim um plano global normativo” da sociedade e, por isso mesmo, do Estado Brasileiro. (GRAU, 2012, p. 356)

Insiste, portanto, que “A Constituição do Brasil é – tem sido - uma Constituição Dirigente, e vincula o legislador (2012, p. 358). Para Eros Graus, mesmo após várias emendas, as bases do Estado de bem-estar podem ser encontradas nos artigos 1º, 3º e 170 da Constituição da República.

Diante da compreensão que a ordem constitucional brasileira permanece a mesma consagrada na Constituição promulgada em 1988, mantendo-se as bases do Estado Social, entende-se que a atuação estatal no que tange ao Orçamento Público deve ser compatível com as ideias de planejamento e programação.

Na prática, o que se assiste é a elaboração de orçamentos sem a mínima pretensão de execução conforme a previsão. As peças orçamentárias são infladas e o gestor público, altera a lei orçamentária ao longo do exercício financeiro, no sentido de executar percentual inferior ao que foi previsto. O que deveria ser usado diante de situações excepcionais é utilizado para desfigurar o orçamento inicialmente proposto. O planejamento é deixado de lado e o orçamento continua a ser, apenas, uma mera lei autorizativa e limitadora dos gastos públicos.

Em pesquisa realizada nos anos de 2012/2013 e apresentada no XIX seminário de iniciação científica da Universidade Federal de Juiz de Fora no ano de 2013, verificou-se que, mesmo com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o grau de concretização das previsões orçamentárias no município de Juiz de Fora ainda não corresponde às expectativas constitucionais em relação aos direitos sociais². A pesquisa pretendeu analisar qual o nível de vinculação do poder executivo do município mineiro às previsões contidas nas leis orçamentárias no período compreendido entre 2002 a 2011 bem como verificar a relação entre o planejamento orçamentário e a sua execução.

Nessa pesquisa, evidenciou-se, após análise da execução orçamentária, que embora no geral se tenha uma melhora com o passar dos anos em termos de concretização das políticas públicas previstas no orçamento, ainda existem áreas sociais que se encontram esquecidas pela Administração Pública sendo muito baixo o percentual de efetividade da execução orçamentária em relação à previsão. Muitas vezes, as previsões são inexequíveis.

Quando o Poder Executivo altera a lei orçamentária executando percentual inferior daquilo que foi planejado para determinadas áreas sociais, há o comprometimento da implementação de políticas públicas e, conseqüentemente, a não efetivação dos direitos sociais.

Contudo, importante ressaltar que não é uma opção do gestor público a concretização dos valores do Estado Social, mas sim um dever constitucional. Quando o gestor abdica da função de planejamento estatal do orçamento, ele viola a ordem constitucional além de impedir que inúmeros direitos sociais sejam colocados em prática.

² Projeto Provoque/UFJF sob o título de “Orçamento e Políticas Públicas em Juiz de Fora: uma análise da execução orçamentária do município, no que se refere às políticas públicas sociais, a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal” coordenado pelo Professor Dr. Frederico Augusto d’Ávila Riani e premiado no XIX Seminário de Iniciação Científica da UFJF.

Não se pretende ignorar que a efetivação dos valores do Estado Social não ocorre do dia para a noite nem mesmo pretende-se defender o fim da flexibilidade do gestor público na hora de executar o orçamento através de uma aderência total à previsão orçamentária. Contudo, não se pode abrir mão do planejamento. Quanto melhor o planejamento, menores serão os imprevistos e melhor será a efetivação dos direitos sociais.

A CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA DOS DIREITOS SOCIAIS E O ORÇAMENTO PÚBLICO

Marcelo Neves na obra “A Constitucionalização Simbólica” (2011), discute a função simbólica dos textos constitucionais carentes de uma concretização normativo-jurídica. De acordo com essa tese, com a finalidade de passar uma confiança ao eleitorado, o legislador, muitas vezes, cria normas jurídicas para satisfazer as expectativas da população mesmo sem ter condição de efetivar as respectivas normas (2011, p. 36). Esse tipo de legislação simbólica, especificamente, é denominado por Neves como “legislação álibi” e teria por objetivo “induzir um sentimento de bem estar” (2011, p.40) resolvendo uma situação de tensão entre os cidadãos e seus representantes.

A legislação simbólica pode ainda adiar conflitos sociais ao estabelecer compromissos dilatórios que adiam a resolução dos problemas que serão resolvidos num futuro remoto, ou seja, não há pretensão de resolvê-los tão cedo. Nesses casos, acordos são feitos entre grupos progressistas e conservadores para a promulgação de leis que não serão efetivadas. Os progressistas ficariam satisfeitos porque agradariam a sua base política ao positivar posições de vanguarda. Já os reacionários seriam contemplados pela falta de perspectiva de efetivação da nova ordem criada pela legislação.

Ao analisar essas situações, Marcelo Neves conclui que a legislação álibi “descarrega o sistema político de pressões sociais, constituindo-se respaldo eleitoral para os respectivos políticos - legisladores” (2011, p. 54).

Sobre legislações como formula de compromisso dilatório, afirma que

o efeito (...) é adiar conflitos políticos sem resolver realmente os problemas sociais subjacentes. A ‘conciliação’ implica a manutenção do status quo e,

perante o público espectador, uma “representação”/encenação coerente dos grupos políticos divergentes. (NEVES, 2011, p.54)

Esse trabalho não possui a pretensão de abordar com a profundidade merecida o tema da constitucionalização simbólica. A obra de Marcelo Neves, contudo, pode ser essencial para compreender a efetividade dos direitos sociais na nova ordem constitucional iniciada em 1988.

Sabe-se que a constituição brasileira vigente foi promulgada num momento de efervescência política. Era o fim da ditadura militar iniciada em 1964. Foram vinte anos de repressão, torturas, exílios. Durante o regime militar, muitos problemas sociais se agravaram. Na economia, o “bolo “que cresceu nunca foi dividido. As mazelas sociais aumentaram com o êxodo rural e a urbanização das cidades brasileira crescia sem planejamento, acentuando os problemas sociais.

A nova constituição foi feita num momento de muita esperança. Com a redemocratização do país, os brasileiros e as brasileiras não almejavam apenas maior participação na vida política, mas a ampliação dos direitos sociais e a erradicação da miséria. Só assim seria possível construir um país realmente democrático.

A constituinte foi formada por uma pluralidade de partidos. Conservadores e progressistas, direita e esquerda, reacionários e vanguardistas participaram desse momento. E, como já apontado por Paulo Bonavides, o Estado Social foi consagrado no sentido de conciliar capital e trabalho e não com o viés de superar o sistema capitalista.

Numa época em que as manifestações eram frequentes e que a participação política era intensa, nenhum político queria ir à contra mão das expectativas da população que estava empolgada com o novo tempo prometido a partir da redemocratização. Sendo assim, não foi muito difícil para a esquerda empregar na nova constituição valores historicamente ligados ao socialismo.

Nessa perspectiva conciliatória entre trabalho e capital, foi promulgada a constituição em cinco de outubro de 1988. Passados mais de 25 anos da promulgação da carta magna, faz-se necessário uma reflexão, principalmente, sobre a efetividade dos direitos sociais consagrados.

Desde o início do Governo Lula continuado pela presidenta Dilma, acompanha-se inúmeros avanços na área social. Desde 2003, mais brasileiros e brasileiras vêm tendo acesso a direitos essenciais que dependem da prestação material do Estado. Ainda que tímida diante da estrutura profundamente desigual da sociedade brasileira, as políticas públicas de redistribuição de renda, como o programa “Bolsa Família”, ajudaram muitos brasileiros a saírem da pobreza extrema. O acesso ao ensino superior vem sendo ampliado e, pela primeira vez, estão sendo inseridas nas universidades públicas e privadas as camadas sociais historicamente marginalizadas no país. Os níveis de desemprego caíram e o salário mínimo vem sendo valorizado.

Mesmo com essas conquistas impulsionadas por um governo progressista, embora composto de maneira ambígua (o que não lhe permite avançar em muitos pontos), falta muito para que a maioria dos direitos sociais consagrados no texto constitucional seja efetivada de forma plena.

São muitos os empecilhos para que a efetivação dos direitos sociais ocorra de forma a garantir que os objetivos constitucionais sejam alcançados. A concentração de renda, o desvio de dinheiro público, a burocracia são alguns exemplos. Contudo, outro problema que deve ser analisado com atenção é a falta de verba. São muitas as demandas, mas poucos recursos. Os cofres públicos não são capazes de financiarem todas as políticas públicas necessárias para que se alcance muito dos direitos sociais consagrados.

Portanto, no orçamento é que se definirão, na prática, quais são as áreas prioritárias para se investirem as poucas receitas. Essa definição não poderá ser feita de forma aleatória. Os poderes legislativos e executivos deverão observar os valores constitucionais na previsão orçamentária contemplando, obrigatoriamente, as políticas públicas que promovem os direitos sociais. Da mesma forma, o chefe do poder executivo não poderá executar o orçamento de forma a desfigurar todo o planejamento. Nesse sentido,

É indubitável que o orçamento, tal qual compreendido hoje pela doutrina, é uma peça meramente autorizativa para o Executivo executar gastos. Não tem natureza impositiva e não gera direitos subjetivos. A finalidade desse entendimento é, na realidade, dar uma ampla margem de discricionariedade ou flexibilidade ao Executivo na execução orçamentária. (...) A elaboração orçamentária, ainda que ato político, não é ato totalmente livre. Há diversas vinculações constitucionais expressas que, independentemente da vontade dos Poderes envolvidos, têm que ser feitas de determinada maneira (como a definição dos recursos para a educação). A isto pode se chamar, pegando emprestada a terminologia de Canotilho, de heterovinculação dos

responsáveis pela elaboração do orçamento. Pode-se falar também na existência de uma autovinculação destes responsáveis. Tendo em vista determinações constitucionais que demandam recursos financeiros para serem concretizadas e os programas de governo, são feitas escolhas livres pelo Executivo e Legislativo, considerando-se a conjuntura político-econômica. Quando se trata de escolhas para a concretização de determinações constitucionais, a partir do momento em que se opta pela alocação de recursos para cumprir a vontade do constituinte, passa a existir uma vinculação do Executivo no que diz respeito ao gasto dos recursos destinados a esta concretização. Ou seja, os gastos orçamentários que buscam efetivar determinações constitucionais precedem os outros gastos. Não há discricionariedade do Executivo para aplicar ou não os recursos previstos para estes casos. (RIANI, 2005)

Diante das dificuldades, principalmente financeiras, de implementação de políticas públicas que garantem a ampliação do acesso aos direitos sociais, são criadas algumas teorias que propõem soluções para um problema real: as muitas demandas sociais em face aos escassos recursos.

Dentre essas alternativas existe a teoria do mínimo existencial, defendida pelo professor Ricardo Lobo Torres. Essa teoria propõe a existência de um direito fundamental constitucional às condições mínimas de sobrevivência. Esse direito, além de criar uma esfera de liberdade individual intangível, exige do Estado prestações materiais. (TORRES, 1990, p. 69)

A efetivação plena dos direitos sociais é aquela capaz de promover a redução das desigualdades sociais. Sendo assim, a teoria do mínimo existencial (TORRES, 1990) não é uma alternativa diante das dificuldades de efetivação dos direitos sociais uma vez que o mínimo não cumpre a finalidade constitucional de erradicação da pobreza, muito pelo contrário, as perpetuam por destinar a maioria da população o mais elementar direito de sobrevivência que está muito aquém de atingir as finalidades do Estado Social. Dessa forma, não se concorda com o entendimento do professor Ricardo Lobo Torres de que “as prestações positivas para o apoio aos direitos sociais não são obrigatórias” e que se afirmam apenas “de acordo com a situação econômica conjuntural, sob a reserva do possível ou na conformidade da autorização orçamentária” (TORRES, 1990, p.72)

Refutam-se ainda as tentativas de definição do conteúdo desse mínimo existencial como proposta pela professora Ana Paula de Barcelos (2002). O conteúdo do mínimo existencial seria, segundo a supracitada autora, aquele contra o qual o argumento da reserva do possível não poderá ser suscitado casuisticamente por já ter sido levado em conta. Embora

na prática o poder executivo e o poder judiciário encontrem dificuldades de definir o que os indivíduos podem exigir do Estado em relação às prestações materiais, a definição de um conteúdo mínimo limita ainda mais a dimensão esperada dos direitos sociais em reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Os direitos sociais, portanto, não deverão ser tratados pelo Estado como assistencialismo para proporcionar as pessoas apenas a sobrevivência. A efetividade dos direitos sociais deve, numa perspectiva que coadune com os valores do Estado Social consagrados na constituição de 1988, estar inserida em um planejamento que almeje implementar políticas públicas voltadas para a diminuição das desigualdades sociais e regionais bem como proporcionar as pessoas o desenvolvimento pleno das suas personalidades.

Enquanto o orçamento público não for compreendido pela doutrina e pela Administração Pública como um instrumento de planejamento, mas apenas como mera lei autorizativa, não será possível a concretização dos valores do Estado Social no Brasil. Sendo assim, a consagração dos direitos sociais no Brasil estaria cumprindo a função de legislação álibi, conforme ensinado por Marcelo Neves. A erradicação da pobreza e a diminuição das diferenças sociais e regionais, objetivos da constituição expressos no seu artigo terceiro, seria um compromisso remoto, adiado para um futuro que se espera ansiosamente, mas que nunca chegará enquanto o orçamento público não cumprir um novo papel.

CONCLUSÃO

Diante da análise do papel do orçamento no Estado Liberal e do que se espera desse instrumento numa nova ordem jurídico-política que consagrou valores do Estado Social, pode-se perceber que, enquanto o orçamento público não cumprir sua função junto de planejamento de políticas públicas, as metas de erradicação da pobreza e de diminuição das desigualdades sociais e regionais não serão alcançadas. Logo, os direitos sociais consagrados na constituição de 1988 não teriam a pretensão de serem efetivados na prática, uma vez que sem a execução do orçamento não há efetividade das políticas públicas de caráter social.

Tem se a consciência nesse trabalho que num país como o Brasil, onde a distribuição de renda é feita de maneira díspar e as desigualdades sociais e regionais são estruturais, não

será a mudança do papel do orçamento que irá contribuir decisivamente para transformar a atual realidade de desigualdade. Para muitos, a ideia de planejamento estatal perde seu significado diante das arbitrariedades impostas pelo mercado no sistema de produção capitalista (PAUL SINGER, 1979). Em muitos casos, percebe-se que as necessidades privadas que irão determinar as ações do Estado. Contudo, a mudança de concepção do orçamento enquanto mera lei formal para uma concepção que o trate como um programa de Estado ajudaria na implementação de políticas que garantiriam, ao menos, o acesso da maioria da população aos direitos sociais mais urgentes. Sem a efetivação de direitos como educação, saúde, trabalho e previdência, por exemplo, não é possível falar em igualdade formal, quiçá em cidadania. Somente através da garantia de tais direitos é que se tem a possibilidade de exercício participativo do poder democrático. Logo, o orçamento público enquanto instrumento de promoção das políticas públicas de caráter social também tem papel fundamental na concretização da cidadania no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11ed. São Paulo: Malheiros, 2013
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ed. Coimbra: Almedina, 2012.
- GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica da Constituição de 1988**. 15ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. 3ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 4ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- RIANI, Frederico Augusto d'Avila. **A vinculação do chefe do Executivo à Lei Orçamentária no cumprimento das determinações constitucionais**. Tese (Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). 2005.

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira. **Lições de Finanças Públicas**. 5ed. Coimbra: Editora Coimbra. 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial e os direitos fundamentais**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro. n. 177, p.29-49. jul./set. 1989.