

## A implementação de políticas públicas como meio de efetivação de direitos e garantias fundamentais sobre a ótica do contexto político brasileiro

Felipe Alessandro Lino, Direito, Centro Universitário Integrado, Brasil,

[felipeal160@gmail.com](mailto:felipeal160@gmail.com)

Dania Vanessa de Mello, Direito, Faculdade Integrado,

[mello@grupointegrado.br](mailto:mello@grupointegrado.br)

**Resumo:** Será abordado neste trabalho a relevância de reivindicações políticas sobre determinados temas de interesse público (ex: reforma agrária) serem elevadas à condição de política pública após passarem pelo processo de positivação e institucionalização estatal, transmutando-se de uma mera reivindicação para um direito tutelado pela ordem jurídica em vigor. Nascendo neste processo um direito para o cidadão e uma obrigação para o Estado. Possibilitando, deste modo, ao Estado empregar os meios necessários à materialização do direito na realidade do indivíduo e da sociedade. De outra parte será explicado como a efetivação dos direitos e garantias fundamentais depende da arrecadação de tributos e de sua conversão, pelo Estado, na prestação de serviços públicos essenciais concretizados por meio da implementação e desenvolvimento de políticas públicas. Isso posto, será delimitado o que é política pública, partindo de sua elaboração até a sua implementação e a relação entre políticas públicas e a efetivação dos direitos e garantias fundamentais. Como ponto nevrálgico da temática exposta, aborda-se como o contexto político no Brasil afeta a implementação de políticas públicas e a efetivação de direitos e garantias fundamentais, em especial por aspectos como o pensamento ideológico em detrimento do pragmatismo político; a corrupção estrutural sob o qual prepondera o interesse particular sobre o interesse público; o conflito de interesses entre os agentes políticos e a ineficiência do setor público. Cabe salientar que a metodologia empregada neste trabalho acadêmico é classificada como revisão literária.

**Palavras-chave:** Direitos Fundamentais. Políticas Públicas. Estado. Efetivação

**Abstract:** This paper will address the relevance of political claims on certain issues of public interest (e.g., agrarian reform) being elevated to the status of public policy after going through the process of positivization and state institutionalization, transmuting from a mere claim to a right protected by the legal order in force. In this process, a right for the citizen and an obligation for the State was born. In this way, it enables the State to employ the necessary means to materialize the right in the reality of the individual and society. On the other hand, it will be explained how the realization of fundamental rights and guarantees depends on the collection of taxes and their conversion, by the State, into the provision of essential public services achieved through the implementation and development of public policies. That said, what public policy is will be delimited, starting from its elaboration to its implementation and the relationship between public policies and the

**Keywords:** Fundamental Rights. Public Policies. State. Effectiveness.

## INTRODUÇÃO

Entre a teoria e a prática percebe-se um vácuo cognitivo no entendimento do sujeito sobre um dado objeto de estudo, pois nem sempre se constata uma clara identificação entre um e outro. Nesse contexto, parcela majoritária da população brasileira desconhece ou não entende os conceitos teóricos que definem o que é política pública, os direitos e garantias fundamentais e como essas duas temáticas se relacionam. Ainda assim, este indivíduo tem ciência de que o posto de saúde, o asfalto, a escola, ou seja, a prestação de serviços públicos em âmbito geral, depende dos impostos pagos por ele, que são recolhidos pelo Estado e revertidos nessas prestações positivas.

Ainda assim, constata-se a falta de clareza sobre quais são e como se desenvolvem os processos por meio do qual o imposto arrecadado é revertido no medicamento fornecido de forma gratuita no posto de saúde, no uniforme escolar distribuído pela secretaria de educação, etc.

Nesse sentido, o vácuo de informações e compreensão adequada sobre a realidade constituída no Brasil afeta diretamente a capacidade do indivíduo em reclamar por seus direitos, em especial no campo político/eleitoral. Não há uma clara compreensão sobre como a corrupção, as disputas políticas de poder advinda do acesso e controle a máquina pública e a ineficiência estatal afetam a vida do cidadão, o que acaba produzindo um sentimento de inércia e aceitação pelo indivíduo quanto a esses temas, colaborando para a perpetuação de disfunções históricas no Estado brasileiro, como a desigualdade social e o baixo nível de desenvolvimento econômico/social.

A mensagem introduzida nesta dissertação abrange a todos os indivíduos, mas em especial ao cidadão brasileiro. Através desta mensagem pretende-se conduzir o cidadão do fundo da caverna descrita por Platão, local em que só existia escuridão e cegueira, para fora dela, espaço em que é possível visualizar a luz e por consequência conhecer como é o mundo fora da caverna e da escuridão, ou seja, emergindo da ignorância advinda da ausência de informações adequadas sobre a realidade para o entendimento sobre a lógica do sistema, bem como dos direitos e deveres a serem observados.

Portanto, este trabalho pretende jogar luz sobre as trevas da ignorância concebida na ausência de conhecimento e compreensão de como o sistema

político/eleitoral afeta a vida do cidadão, restringindo sobremaneira as possibilidades de mudanças advindas de ações promovidas pela sociedade civil organizada.

## MÉTODO

A tese exposta neste resumo teve como proposta a abordagem sobre a efetivação de direitos fundamentais e a implementação de políticas públicas sobre o enfoque do contexto político brasileiro. Para tanto, utilizou-se de revisão bibliográfica e pesquisas de opinião sobre o tema em comento e dados de pesquisa confeccionados pelo Senado Federal, Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, entre outros. O método utilizado no presente trabalho classifica-se como dedutivo e qualitativo.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 1. COMPREENDENDO O QUE É POLÍTICA PÚBLICA: DA ELABORAÇÃO A IMPLEMENTAÇÃO

A elaboração e implementação de políticas públicas compreende-se em parte pela efetivação de direitos fundamentais, isso significa, o estabelecimento de condições de vida mais dignas ao indivíduo/população e a preservação de direitos básicos relacionados a sua subsistência. Destaca-se, nesse contexto, a adoção do sistema político denominado de Estado Democrático de Direito (elaboração de cartas político-jurídicas em que a vida humana, a dignidade, liberdade, igualdade, entre outros valores foram enaltecidos como princípios a serem seguidos e obedecidos por todos os integrantes da comunidade - ideia de contrato social elaborado por Hobbes), estruturado sob o sistema de separação de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário, no qual todo o poder emana do povo e o seu exercício é delegado a representantes eleitos, inspirado em movimentos políticos como a Revolução Francesa de 1789, a americana de 1776 e o pós Segunda Guerra Mundial, em especial pela elaboração da Declaração Universal de Direitos do Homem de 1948. Rompendo, deste modo, com o sistema absolutista em que a figura do rei detinha amplo controle sobre o Estado e a sociedade.

De outra parte, destaca-se a influência do sistema econômico capitalista neste processo (responsável por criar um êxodo de moradores do campo para a cidade, transformando a dinâmica política, social, econômica e cultural nos países por ele afetados), que favoreceu a promoção de um estado de bem-estar social por meio de mudanças nas decisões políticas e jurídicas acerca das condições de trabalho, saneamento básico, transporte público, educação, saúde etc. Na medida em que o poder do Estado sobre as

liberdades individuais foi gradativamente substituído pela adoção do critério da mínima intervenção Estatal na vida privada do cidadão, contrastando com o controle absolutista presente nas monarquias.

No que se refere a influência do capitalismo na moderna concepção de Estado, citado acima, destaca-se o entendimento dos professores Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins (2006):

[...] do ponto de vista da realidade política, o Estado foi consolidado paralelamente a imposição das estruturas econômicas do regime capitalista, baseado na troca de mercadorias por trabalhadores livres e submetidos a exploração não por meio do emprego direto da força, mas dos mecanismos do mercado e principalmente do fato de não serem proprietários dos meios de produção e, para tanto, vendo-se obrigados a vender sua força de trabalho aos detentores desses meios de produção [1].

Nas democracias, em especial na brasileira, aplica-se a teoria dos freios e contrapesos, incidindo na delimitação da atuação de cada poder, a fim de que um poder não se sobreponha ao outro em suas atribuições. Nesse sentido, cita-se o doutrinador Pedro Lenza, ao discorrer que “os poderes são independentes entre si, cada qual atuando dentro de sua parcela de competência constitucionalmente estabelecida pelo Poder Constituinte Originário” [2].

Importa destacar que as bases do Estado Democrático de Direito instituídas na República do Brasil, estão firmadas no artigo 1 da Constituição da República de 1988, expressas por meio dos princípios da dignidade da pessoa humana, pluralismo político e da cidadania. Em decorrência destes princípios, ficou estabelecido no artigo 3 que as metas fundamentais ao Estado brasileiro perpassam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; com a erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem coletivo, vedado ações preconceituosas relacionadas a origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Inserido no contexto do Estado Democrático de Direito, espaço de produção das políticas públicas e da efetivação dos direitos e garantias fundamentais, adentra-se no entendimento acerca de como ocorre a elaboração e implementação de políticas públicas.

Conceitos vagos e abstratos permeiam o entendimento sobre o que é política pública, desde aqueles que as definem pelo processo legislativo (elaboração de leis) bem como pela execução de obras pelo executivo (construção de edificações, contratação de servidores, aquisição de equipamentos).

A premissa destacada acima não está errada, mas sim incompleta e fora de contexto, uma vez que em parte o processo de implementação de uma

determinada política pública passa pela edificação de obras e edição de leis. Mas isso não significa que este processo seja simples e esteja limitado a essas duas etapas, muito pelo contrário, pois se trata de um processo complexo que demanda a análise e estudo de dados, a discussão em torno de um objeto e das alternativas para concretizá-lo, a disponibilidade orçamentária do Estado e a convergência de interesses políticos.

Em se falando do processo de elaboração e implementação das políticas públicas, Clarice Seixas Duarte sintetiza as etapas deste processo, dispondo da seguinte forma,

[...] a identificação dos problemas e demandas a serem atacados para a definição das prioridades a serem decididas junto aos formuladores de políticas públicas; formulação de propostas concretas entre diferentes opções de programas a serem adotados; implementação propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária e observância da burocracia existente, gasto de recursos e aprovação de leis; avaliação dos resultados da política por meio da verificação dos resultados e aprovação das leis; fiscalização e controle da execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público. Isso porque o processo de definição e implementação de políticas públicas deve perpassar pelos três Poderes, desde a fase de identificação dos problemas e de prioridades, a formulação de propostas, a implementação propriamente dita em conformidade ao aparato administrativo, à dotação orçamentária e ao processo legislativo, a avaliação dos resultados e do impacto da política pública, e, por fim, a fiscalização e controle da execução da política pública mediante a atuação da sociedade (controle social), dos Tribunais de Contas e, judicialmente, pelo Poder Judiciário [3].

Política pública não é algo que se cria do dia para noite, num estalar de dedos. Muito pelo contrário, há todo um sistema estrutural burocrático necessário ao desenvolvimento e implementação da política pública. Esses processos (judicial; eleitoral; administrativo; legislativo; etc) visam proporcionar o maior nível de segurança jurídica/econômica/social possível, tendo em vista o impacto tanto para o Estado (orçamentário e estrutural), Governo (popularidade e votos) como também para a sociedade (a redução ou ampliação da cobertura de direitos individuais e sociais).

Uma etapa de fundamental importância na construção da política pública perpassa a coleta e análise de dados de pesquisa. Por exemplo, imagine a situação em que o Ministério da Educação constata que, a partir de dados enviados pelas secretarias estaduais de educação, um número elevado de estudantes está abandonando o ensino público e que dentre as causas, existe a possibilidade dos estudantes serem obrigados a abandonar a escola para trabalhar e ajudar no sustento da família. O problema inicial sobre o qual a política pública vai ser construída foi identificado, que neste exemplo é o

combate à evasão escolar. Contudo, se faz necessário identificar quais são os fatores que explicam a evasão escolar - qual é a quantidade de alunos que desistiram de frequentar a escola pública por cada região do país e os fatores desta problemática em cada um deles; a faixa etária desses estudantes; a condição socioeconômica da família etc - para, a partir da coleta e análise desses dados definir quais medidas - investimentos público e o incentivo à iniciativa privada para que mais empregos possam ser gerados nas regiões mais afetadas; aumento da quantidade vagas do programa do jovem aprendiz e do valor da bolsa etc - serão incorporadas para a redução da porcentagem do número de estudantes que optam por deixar de frequentar a escola.

Nesse contexto, Rozélia Medeiros (2020) explica o que é política pública,

[...] política pública é o conjunto de ações, decisões e programas implementados por governos e instituições governamentais para abordar questões e problemas de interesse público. É o conjunto de diretrizes que um governo adota para atingir metas específicas e atender as necessidades da sociedade como um todo [4].

Na fase de elaboração de uma determinada política pública há de se ter claro o fundamento de sua existência, qual será o grupo contemplado, a coleta e análise de dados, consultas públicas com os diversos setores da sociedade que tendem a ser afetados, os meios a serem utilizados e os resultados que se espera obter etc. Dentre essas etapas, inclui-se a identificação de grupos vulneráveis que carecem de medidas ajustadas às suas especificidades. Por exemplo, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) prevê a implementação por parte do poder público e do setor privado, de meios que garantam a acessibilidade das pessoas com deficiência a esses ambientes. Uma das medidas mais conhecidas nesse sentido perpassa a construção de rampas em edifícios, objetivando facilitar o acesso às pessoas com dificuldade de locomoção, reduzindo, deste modo, o grau de desigualdade para com os demais indivíduos no que se refere ao critério da acessibilidade.

De outra parte, no contexto da implementação de políticas públicas, menciona-se o projeto denominado de “Unidade de Polícia Pacificadora” (UPP), criado no ano de 2008, no Estado do Rio de Janeiro, voltado a reocupação de determinados territórios que se encontravam sob o domínio do crime organizado. A partir da implementação deste projeto, possibilitou-se à população o acesso aos serviços públicos ofertados pelo Estado, a exemplo do saneamento básico, até então sob controle do crime organizado. Em um dos morros em que a UPP foi implementada, o Santa Marta, a rede de esgoto, antes a céu aberto, recebeu obras de urbanização na rede de saneamento, elevando para 85% o número de residências conectadas à rede de esgoto. Observa-se que a identificação e o tratamento de um problema, a segurança pública, foi fundamental para que outro problema fosse tratado, o do saneamento básico.

Isto posto, a identificação prévia de problemas na efetivação de políticas públicas é descrito por Linder e Peters da seguinte forma,

[...] uma compreensão prévia dos processos causais dos problemas públicos e, por conseguinte, certa intenção consciente para selecionar instrumentos que abordam esses processos” [5].

No caso das favelas que estavam sob ocupação das facções criminosas no Estado do Rio de Janeiro, a mudança constatada no morro Santa Marta partiu do pressuposto de que o Estado deveria retomar o controle sobre o território deixado anteriormente sob o comando do crime organizado. Sendo possível a partir da substituição da presença do crime organizado pela do Estado, a promoção das demandas relacionadas à segurança, moradia, educação e saneamento básico à população ali presente.

Por todo o exposto é possível observar que o processo de elaboração e implementação de políticas públicas é complexo e desafiador. Tendo em vista os diversos fatores destacados bem como os que serão abordados a seguir, como a questão jurídica e política vinculada a este tema.

## **2. A RELAÇÃO ENTRE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

No Estado Democrático de Direito os sujeitos são dotados de direitos e deveres em relação ao Estado. Dentre os direitos do indivíduo em relação ao Estado figuram às prestações positivas, a exemplo do previsto no artigo 6 da Constituição da República de 1988, no qual está inserido o direito a todo indivíduo de viver em condições dignas e de ter preservado a sua subsistência por meio do acesso à moradia, saúde, educação, lazer, segurança. Ressalta-se que as prestações positivas, ou seja, o dever do Estado de atuar positivamente em favor dos indivíduos não se traduz como uma espécie de favor ou caridade. Trata-se do cumprimento das bases fundamentais do Estado brasileiro, formuladas na constituinte de 1988, concretizadas através da arrecadação de impostos e de sua conversão em serviços de interesse público (segurança, saúde, educação etc.) bem como para o financiamento de ações positivas, como o programa de redistribuição de renda denominado de Bolsa Família.

Figuram como elementos essenciais à compreensão da natureza dos direitos e garantias fundamentais na ordem jurídica em vigor, os artigos 60, § 4, IV e o 5, § 1, da Constituição da República (Brasil, 1988). A cláusula pétreia instituída pelo artigo 60, § 4, IV, tem como finalidade a proteção dos direitos e garantias individuais contra ações do poder de reforma constitucional que possam diminuir o seu nível de proteção aos indivíduos e a sociedade. Limitando o poder de reforma a proposições legislativas que ampliem o poder de cobertura desses direitos, com a manutenção dos direitos fundamentais assegurados pelo Poder Constituinte Originário, em observância do princípio da vedação ao retrocesso. De outra parte, no artigo 5, § 1, assevera-se que os

direitos e garantias fundamentais possuem aplicabilidade imediata, ou seja, significa que o exercício destes direitos não depende da edição de leis que os regulamentem, podendo produzir seus efeitos logo que editadas na ordem jurídica constitucional, a exemplo da gratuidade do transporte coletivo para maiores de 65 anos (ADI 3.768).

Sobre a importância do desenvolvimento de políticas públicas para efetivação de direitos e garantias fundamentais, Clarice Seixas Duarte expõe que:

O Estado, enquanto Social e Democrático de Direito, tem a tarefa de promover prestações necessárias e serviços públicos adequados para o cumprimento dos objetivos fundamentais constitucionais e, tão logo, proporcionar o desenvolvimento da dignidade humana. Ou seja: “para cumprir os ideais do Estado Social, a ação dos governantes deve ser racional e planejada, o que ocorre por meio da elaboração e implementação de políticas públicas [6].

Nesse sentido, o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas à efetivação de direitos fundamentais, a exemplo dos direitos sociais, se situa no âmbito das normas programáticas tendo em vista a amplitude dos direitos que se busca tutelar (previdência social, educação, moradia etc) por meio do estabelecimento de metas a serem cumpridas pelo Legislativo e Executivo, em certo espaço de tempo. Contudo, apesar das normas serem programáticas, desde logo o direito e garantia fundamental deve surtir efeitos na ordem jurídica, com ações positivas do Estado para a sua imediata concretização, mesmo que não plena, resguardando-se desse modo o núcleo essencial de proteção do direito tutelado.

Contextualizando este tema, cita-se o entendimento dos professores Leonardo e Dimitri Dimoulis (2006) sobre a nomenclatura “direitos fundamentais” incorporada na Constituição da República,

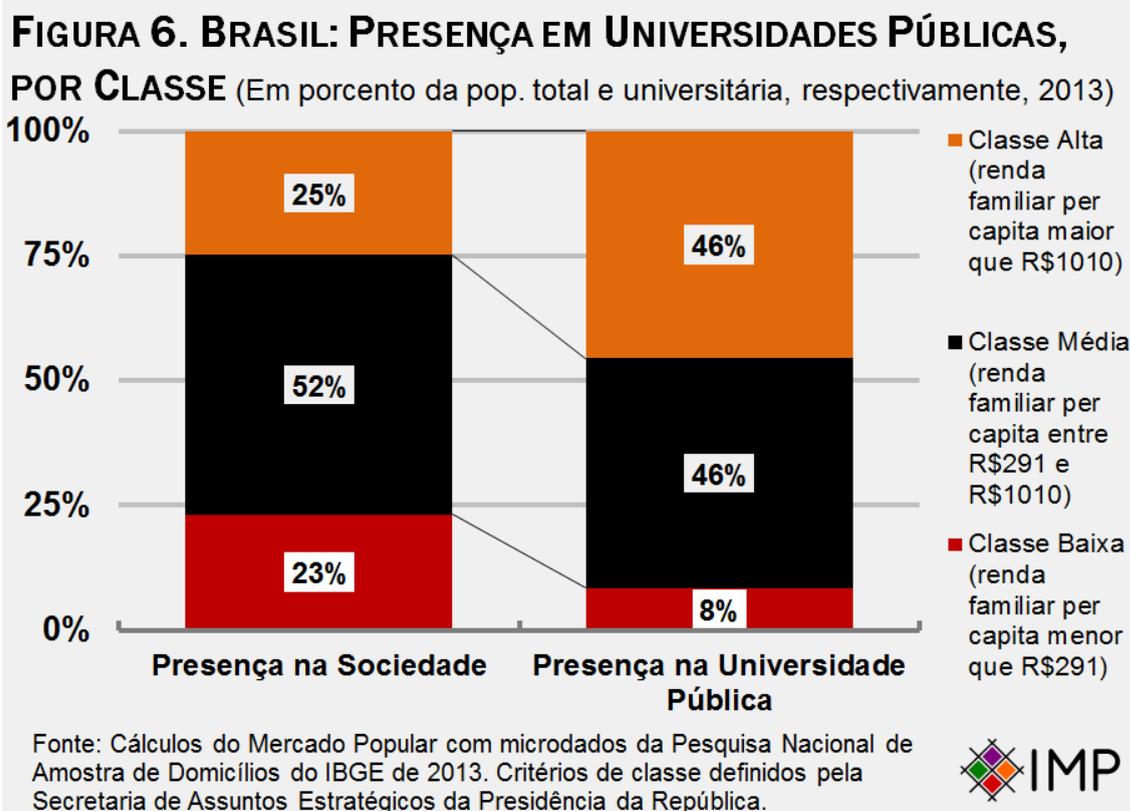
[...] se deve ao fato de se encontrarem no texto que regulamenta os fundamentos da organização política e social. Não pode ser considerado fundamental um direito criado pelo legislador ordinário, mas passível de revogação na primeira mudança da maioria parlamentar, por mais relevante e fundamental que seja o seu conteúdo. Os direitos são definidos com base em sua força formal [7].

Entre o pensar e o fazer há um infinito de possibilidades e circunstâncias que permeiam a realidade ao qual o indivíduo está inserido. Essa reflexão se aplica à Constituição da República do Brasil de 1988, no que diz respeito a direitos como à educação, saúde, moradia, transporte, lazer etc.

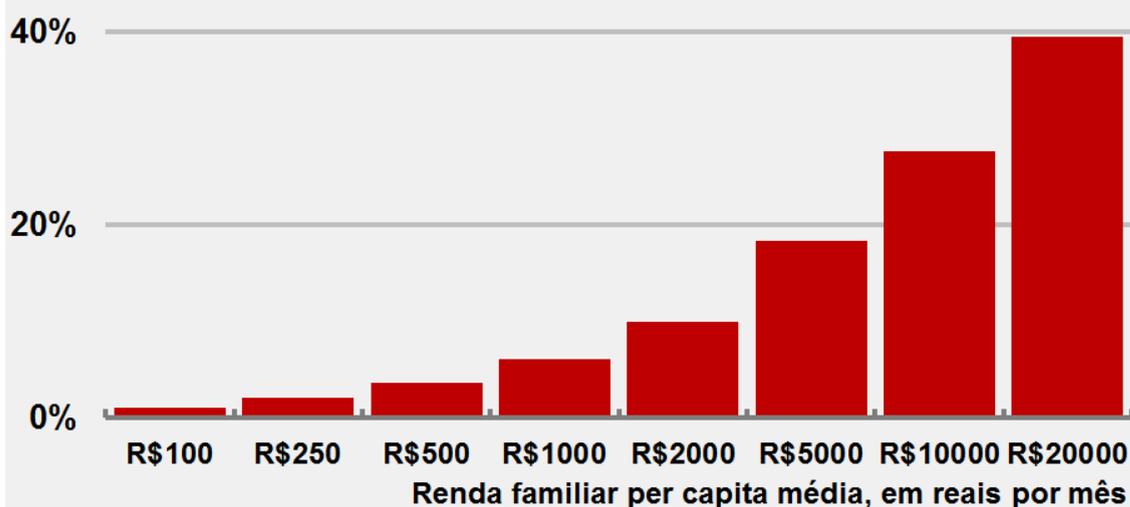
O Constituinte Originário pode ter tido a melhor das intenções ao conceder acesso amplo a determinados direitos, como por exemplo, o direito à educação a todos os cidadãos de forma gratuita. Contudo, duas questões merecem atenção. A primeira é se o Estado tem capacidade de subsidiar um

programa educacional que trabalhe com qualidade e não apenas com quantidade. Ainda, se o Estado teria a obrigação de promover determinados direitos, como a educação a todos os cidadãos, independentemente da renda do indivíduo que está sendo beneficiado pela prestação estatal. Nesse sentido, verifica-se que diversos alunos de famílias de classe média alta frequentam universidades públicas estaduais e federais, num uso abusivo de recursos públicos por quem poderia pagar pelos serviços ofertados pelo setor privado.

Nesse contexto (a desigualdade criada pela ausência de interpretação dos dispositivos constitucionais relacionados à política pública em torno da educação gratuita e universal para com a realidade econômica do Brasil), Carlos Góes e Daniel Duque afirmam em artigo científico denominado de “Universidade e Desigualdade de Renda no Brasil: Fatos, Dados e Soluções”, que as universidades públicas tendem a beneficiar os ricos de forma desproporcional. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), a classe alta corresponde a 24,8% da população. Mas, nas universidades públicas, a classe alta ocupa 45,5% das vagas. Do outro lado dessa equação, as pessoas que estão hoje na classe baixa são 23,1% da população brasileira, mas apenas 8,4% da população universitária [9]. A premissa da desigualdade destacada acima pode ser visualizada nos gráficos da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:



**FIGURA 7. BRASIL: PROBABILIDADE DE JOVENS ESTUDAREM EM UNIVERSIDADE PÚBLICA, POR RENDA FAMILIAR PER CAPITA**  
(Probabilidade em porcento e renda familiar mensal, 2013)



Fonte: Cálculos do Mercado Popular com dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios do IBGE de 2013. Nota: Resultados de uma regressão logística bivariada que tem como variável independente o logaritmo da renda familiar per capita de indivíduos entre 18 e 24 anos.



Este cenário amplia ainda mais a desigualdade latente entre as classes sociais, ao restringir o acesso da população pobre ao ensino universitário público em detrimento das classes economicamente mais abastadas, uma vez que as vagas em universidades públicas são limitadas e demasiadamente concorridas. Logo, o aluno pobre que sempre estudou em escolas públicas e que não possui condições econômicas para custear um cursinho preparatório, dificilmente poderá concorrer com o aluno abastado economicamente, que teve acesso às melhores condições de ensino.

Em contrário, observa-se que um dos objetivos dos direitos sociais se concentra na redução das desigualdades por meio de ações estatais voltadas a um maior nivelamento entre as classes econômicas dispostas em sociedade. Dentre as políticas públicas mais eficazes no tocante a redução das desigualdades sociais, destaca-se a criação de programas na área da educação que possibilitaram o acesso de estudantes pobres a universidades particulares. Cita-se como exemplos de ações voltadas à democratização do acesso ao ensino universitário, a implementação do Fies (Fundo de Financiamento Estudantil) e do Prouni (Programa Universidade para Todos), responsáveis pela inserção de milhares de estudantes de baixa renda em universidades particulares, por meio do qual se garantiu o acesso a um ensino de qualidade. Em contrapartida, houve um aumento exponencial na formação de mão de obra qualificada (médicos, advogados, engenheiros etc), o que por sua vez vem contribuindo com o desenvolvimento socioeconômico do país.

Tendo em vista o cenário exposto, em que a interpretação do texto constitucional, por vezes, encontra-se em desacordo com a principiologia estabelecida pelo Legislador Constituinte Originário, a exemplo do caso de alunos de considerável poder aquisitivo que frequentam universidades públicas de forma gratuita, no que tange a redução das desigualdades sociais e a preservação da dignidade humana, cabe ao legislador infraconstitucional corrigir essas distorções por meio da edição de leis que delimitem os contornos de determinados preceitos constitucionais, que por vezes se revelam genéricos e abstratos, a exemplo do termo “gratuito e universal” empregado no texto referente ao direito à educação. Nesse contexto, o Projeto de Lei N° 1202/2023, proposto na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, prevê a cobrança de mensalidades em universidades públicas deste Estado, a depender do perfil socioeconômico do estudante, ficando assegurada a gratuidade integral àqueles que comprovadamente não dispuserem de recursos financeiros suficientes. (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2023) [10].

Sob outro aspecto, um ponto de tensão presente na implementação de políticas públicas/efetivação dos direitos e garantias fundamentais, se situa no limitado orçamento em que o Estado trabalha.

É justamente nos casos em que há recusa do Estado em ofertar determinada prestação positiva ao indivíduo pela ausência de recursos disponíveis, que surge a discussão em torno do mínimo existencial e da reserva do possível. Um dos exemplos mais comuns para que se possa entender como essa questão se apresenta na prática, é a do indivíduo que necessita de um medicamento de alto custo, essencial para a manutenção de sua vida, negado pelo SUS sob a justificativa de que o custo implicaria na impossibilidade de seu fornecimento. De um lado se coloca o bem jurídico da vida do indivíduo que necessita do medicamento para se manter vivo e do outro a disponibilidade orçamentária do Estado, considerando-se o dever de fornecimento de medicamentos, consultas, e demais procedimentos médicos a milhões de outros pacientes.

No que se refere a relação entre a reserva do possível e as prestações materiais disponibilizadas à população pelo Estado, assevera-se que,

[...] de acordo com a noção de reserva do possível, a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais estaria sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, uma vez que seriam direitos fundamentais dependentes de prestações financiadas pelos cofres públicos. A partir disso, a “reserva do possível” (Der Vorbehalt des Möglichen) passou a traduzir (tanto para a doutrina majoritária, quanto para a jurisprudência constitucional na Alemanha) a ideia de que os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada no campo discricionário das decisões

governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público [11].

Em muitos casos de conflito entre a reserva do possível e a garantia do mínimo existencial, o Poder Judiciário é chamado a intervir e dar a última palavra sobre o direito pleiteado, por vezes declarando a obrigação estatal quanto à efetivação do direito ao fornecimento da prestação ao indivíduo. Na apreciação judicial do direito pleiteado em meio a reserva do possível e do mínimo existencial, pondera-se entre os bens jurídicos tutelados pelo ordenamento jurídico e colocados em conflito na lide, por meio dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade para se determinar qual direito prevalecerá naquele caso específico.

No que se refere ao controle judicial exercido sobre a efetivação de direitos e garantias fundamentais e a implementação de políticas públicas, expõe que,

[...] o ponto de partida que pressupõe a previsão de direito fundamental à garantia do mínimo existencial necessário à dignidade humana, cuja concretização muitas vezes depende de implementação de políticas públicas, sujeitas, por sua vez, à dotação orçamentária. Isso reflete no momento da tomada de decisão em sede de controle judicial de políticas públicas. Eis os limites à atuação judicial a serem considerados: (1) o limite fixado pelo mínimo existencial a ser garantido ao cidadão; (2) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público; (3) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas [12].

Nesse contexto, independentemente do Estado ser ou não compelido a fornecer a prestação estatal por meio de uma decisão judicial, estará o judiciário atuando no sentido de efetivar direitos e garantias fundamentais ao reafirmar ao Estado sobre os seus deveres junto dos cidadãos e eventualmente auxiliar na correção de distorções e ilegalidades cometidas quando da elaboração e implementação de políticas públicas.

Em outras situações, o Poder Judiciário é chamado a intervir quando o legislador infraconstitucional se mantém inerte em relação aos direitos fundamentais derivados de normas programáticas e das demais que necessitem de regulamentação. A partir da ausência de regulamentação legislativa sobre um determinado direito fundamental, cabe ao indivíduo postular em juízo por meio das ações judiciais denominadas de Mandado de Injunção e da Ação de Inconstitucionalidade por Omissão, para compelir o Legislativo a produzir normas que criem condições de acessibilidade sobre o direito assegurado constitucionalmente, em especial por meio da elaboração, desenvolvimento e efetivação de políticas públicas.

Cita-se também, neste contexto, a decisão exarada pelo Superior Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 1.008.166 [14], ao

firmar o entendimento de que o acesso às creches e pré-escolas é direito público subjetivo das crianças, contrariando o entendimento da administração pública do município de Criciúma/SC, que sustentava a negativa de matrícula com base na ausência de vagas disponíveis nas creches públicas administradas pelo município.

Restando consignado pelo Supremo Tribunal Federal que não viola a separação dos poderes a atuação do Judiciário na implementação de políticas públicas quando constatado ausência ou deficiência grave na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos essenciais (Recurso Extraordinário nº 684612) [14].

Não havendo que se falar em violação à separação de poderes pela interferência do judiciário na elaboração e implementação de políticas públicas nas ocasiões em que o legislativo for omissivo no seu dever de legislar ou quando o executivo privar ou limitar o cidadão de fruir direitos básicos como a educação e a saúde, seja pela prática de atos ímprobos, pela ineficiência de sua estrutura ou deficiência na gestão e aplicação de recursos públicos. Nos casos em que o legislativo e executivo deixam de atuar conforme se determinou na Constituição para a efetivação dos direitos e garantias estabelecidas, origina-se situação em que há violação dos preceitos constitucionais e, portanto, a presença de contextos fático-jurídicos a ensejar a atuação do Poder Judiciário.

Portanto, ante todo o exposto, pode-se afirmar que a premissa disposta na constituição de implementar um estado de bem-estar social, por exemplo, no qual a saúde, educação e previdência social deveriam ser direitos assegurados a todos os cidadãos pelo Estado, deve ser adaptado, num exercício de interpretação e atualização dos princípios e normas que regem a República brasileira, frente a um contexto político, econômico e social que não possibilita ao Estado alcançar os fins desejados pelo Constituinte Originário.

Os preceitos inseridos na Constituição Federal não podem ser interpretados de modo a gerar ainda mais desigualdades entre os desiguais. Nesse sentido, a atuação do legislador na criação das leis, deve ser o de conformar as leis infraconstitucionais ao sentido e alcance expressos pelo Poder Constituinte Originário. De outra parte, cabe ao Judiciário, nas situações em que o legislador se mantiver inerte ou/e que o Executivo não se desimcunbir da promoção e do financiamento dos meios necessários ao exercício dos direitos e garantias fundamentais ao cidadão, intervir, tendo em vista a violação de preceitos legais/constitucionais e, portanto, a presença de contextos fático-jurídicos a ensejar a sua atuação.

### **3. A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO POLÍTICO NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

## 3.1 DECISÕES POLÍTICAS CONDICIONADAS AO PLEITO ELEITORAL, A DIVERGÊNCIA DE INTERESSES POLÍTICOS E A NECESSIDADE DE PRAGMATISMO NA RELAÇÃO POLÍTICA

As políticas públicas, meio pelo qual diversos direitos e garantias fundamentais são efetivados em sociedade, nascem a partir de reivindicações políticas por determinadas pautas de interesse público que passam pelo processo de positivação na ordem jurídica em vigor. Sem a positivação (criação de uma norma jurídica estatal que regulamenta determinado fato social) de determinada demanda como um direito subscrito na ordem jurídica do Estado, tem-se apenas uma mera reivindicação política/social. Limitando ou inviabilizando a atuação do Estado no que se refere à elaboração e implementação de políticas públicas sobre essa reivindicação. Isso posto, este processo de institucionalização pelo Estado de determinada reivindicação política depende de diversos fatores inerentes ao contexto político de cada ambiente, cenário que será detalhado a seguir.

A compreensão acerca das escolhas políticas que envolvem a criação de determinadas políticas públicas desenvolvidas no Brasil nos últimos 20 anos, perpassa o olhar atento ao resultado das urnas.

Das últimas seis eleições para presidente da República, cinco foram vencidas pelo Partido dos Trabalhadores (2002, 2006 e 2022 com o Lula e 2010 - 2014 com a Dilma). Em análise do contexto político brasileiro, é possível relacionar o sucesso por trás do domínio do Partido dos Trabalhadores nas eleições para o comando do Governo Federal com a capacidade deste partido político e de seus agentes em identificar e explorar os anseios e necessidades do eleitorado pobre, parcela substancial dos votos. Esses anseios e necessidades foram explorados por meio da criação de programas sociais como o Bolsa Família (programa de distribuição de renda a famílias carentes); Prouni (programa que permite o acesso gratuito de estudantes de baixa renda a universidades privadas); Minha Casa – Minha Vida (programa que flexibiliza as condições econômicas/sociais para a aquisição de moradias populares) decisões políticas que têm maior apelo com o eleitorado de baixa renda.

Inclusive, em relação ao comparativo proporcional dos votos por região, na disputa entre Lula e Bolsonaro pela vaga de Chefe do Executivo Federal em 2022, o candidato do Partido dos Trabalhadores obteve mais votos que o candidato do Partido Liberal em todas as 100 cidades brasileiras com maior número proporcional de beneficiários do Auxílio Brasil (Bolsa Família). Essa vitória do Lula sobre o Bolsonaro em todas as 100 cidades brasileiras com maior número proporcional de beneficiários, pode ser explicada pelo êxito do atual Presidente da República em relacionar ao longo dos anos essa política pública de assistência social a sua imagem pessoal junto da população beneficiada, o que mesmo após 20 anos do lançamento do bolsa família ainda lhe assegura os votos desta parcela do eleitorado [15].

Neste contexto, conforme demonstrado em pesquisa de opinião pública desenvolvida pelo Senado Federal, no ano de 2020, parcela majoritária da população brasileira ( de 53% a 93%) apoia ações promovidas pelo Estado que visem a redução das desigualdades sociais, através da transferência de renda para a população mais pobre (Senado Federal, 2020) [16]:

Gráficos 3 e 4 acessados em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasetenado>.



Cria-se neste cenário uma relação de reciprocidade entre as políticas públicas promovidas pelo Estado e o programa de governo escolhido de forma majoritária pelos eleitores. A partir das políticas definidas pelo Governo como prioritárias, neste caso, a redução das desigualdades sociais.

Sobre o sistema político brasileiro, a preferência do eleitorado e o modo como as decisões políticas são formuladas, Arretche (2018) comenta que,

[...] de fato, nestas últimas três décadas, a ampliação das políticas sociais encontrou impulso na preferência redistributiva dos brasileiros. Pesquisas de opinião vêm demonstrando, ao longo deste período, a inclinação majoritária dos eleitores em favor da intervenção do Estado para reduzir diferenças entre ricos e pobres. E tais preferências puderam expressar-se em resultados eleitorais e na formação de coalizões políticas que favoreceram o adensamento das políticas de proteção social e a ampliação do gasto social e de sua base fiscal. A competição política em contexto de elevada participação de eleitores pobres favorece as pautas redistributivas, inclusive interferindo no comportamento dos partidos conservadores que, impossibilitados de restringir sua base eleitoral aos empregadores e à classe média, convergiram para o atendimento das demandas redistributivas [17].

Por outro lado, essas políticas públicas de cunho assistencialista resultam em uma relação de dependência e vulnerabilidade entre a população mais pobre e o Estado provedor, contrastando com o previsto no texto constitucional, ou seja, a promoção das condições necessárias à autossuficiência do indivíduo por meio da redução das desigualdades sociais e não de sua dependência atemporal frente ao poder estatal. Cita-se como exemplo deste contexto, o aumento exponencial do Auxílio Brasil (“bolsa família”) para R\$600,00 reais e a distribuição de subsídios para conter o aumento dos combustíveis, entre outras benesses promovidas com o dinheiro público pelo Governo Federal, a poucos meses da eleição para presidente da república no ano de 2022. Um retrato de como o pensamento político, direcionado a captação de votos em torno de carências sociais, influencia na elaboração e implementação de políticas públicas.

Outro fator a ser destacado, perpassa a pressão e influência que determinados grupos sociais exercem sobre agentes políticos e partidos em meio a reivindicação de suas demandas. Nesse contexto, movimentos sociais, como por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra e a Central Única dos Trabalhadores, utilizam de seu apelo popular para influenciar as decisões políticas adotadas por senadores, prefeitos, governadores e demais agentes políticos que possuem competência para criar leis, regulamentar setores da economia, distribuir subsídios, administrar o orçamento público etc. Existindo, portanto, uma relação de dependência e reciprocidade entre os benefícios concedidos e o apoio eleitoral empregado, visto que esses atores compõem a base eleitoral de determinados políticos e partidos. Revela-se neste cenário a importância do papel desses agentes na criação de leis voltadas à reforma agrária e a titulação de terras, a expansão da cobertura de proteção aos direitos do trabalhador e a criação de políticas públicas de redistribuição de renda.

Neste cenário, Souza (2003) destaca que,

[...] como atores principais no desenvolvimento das políticas públicas, figuram os governos, lócus onde se desenvolvem os embates em torno de interesses, preferências e ideias; mas, como pano de fundo das formulações das políticas públicas e suas reivindicações, figuram as coalizões que integram esses governos, assim como os grupos de interesses, movimentos sociais, agências multilaterais e outros segmentos, que influenciarão no tipo de política pública a ser formulada [18].

De outra parte, as bancadas parlamentares dispostas no Congresso Nacional, representantes de determinados setores da sociedade (ruralista, da segurança pública, evangélica etc), abarcados pelos princípios da democracia representativa e do pluralismo político, exercem influência sobre como o orçamento público será aplicado, o que por consequência terá impacto em quais políticas públicas serão priorizadas em detrimento de outras que sem apoio e impacto político relevante tendem a ficar em segundo plano. Esse

sistema pode ser bem entendido ao se observar a redação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, aprovada pelo Congresso Nacional (PLDO - 2023), por meio do qual se restringia a destinação de verbas públicas por parte da União para atividades relacionadas a: *ações que incentivem o aborto; proibição de gastos públicos com cirurgias em crianças e adolescentes para a mudança de sexo; com a promoção a invasão de propriedades privadas rurais e em ações tendentes a diminuir o conceito tradicional de família, formada por pai, mãe e filhos* (trecho vetado pelo presidente Lula) [19].

Dada a característica ideológica (conservadorismo de direita) adota por boa parte do parlamento brasileiro, vide o Partido Liberal ter elegido noventa e nove deputados federais nas eleições de 2022 (maior bancada entre os partidos com representatividade na Câmara dos Deputados), a tendência é que as políticas públicas relacionadas a posições defendidas pelo grupo político sob o qual se estrutura o atual Governo, em especial as de cunho mais ideológico, não obtenham sucesso com a atual composição do congresso, afetando deste modo as políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Governo Federal, além de gerar conflitos entre os interesses do Congresso e os do Governo Federal (Ex: a discussão em torno da Lei das saidinhas e do Projeto de Lei do aborto).

Nesse contexto, a relação entre direito e política é explicada pelos professores Leonardo e Dimitri Dimoulis (2006) na obra Teoria Geral dos Direitos Fundamentais, sob a perspectiva de que [...] “os direitos fundamentais mantêm uma grande proximidade com a política. Qualquer decisão do legislador ou do Poder Judiciário produz efeitos políticos. O direito pertence à política em todas as suas dimensões e elementos [20].”

Transpondo este contexto para o âmbito das políticas públicas, se identifica falhas sistemáticas na comunicação e alinhamento de pensamento entre os burocratas de alto escalão da União, estados e municípios (deputados, senadores, ministros de estado, secretários estaduais e municipais e demais agentes responsáveis pela criação e execução direta e indireta das políticas públicas) frente às pautas de interesse público. Dentre as dificuldades constatadas na comunicação e alinhamento de objetivos entre os burocratas de alto escalão destaca-se a colisão de interesses políticos em jogo, em específico a disputa por votos em uma mesma região bem como por cargos na administração pública, a distribuição de verbas parlamentares e demais benesses atreladas ao jogo eleitoral e a nomeação a cargos políticos decisórios.

Isso posto, destaca-se a falta de pragmatismo na gestão da coisa pública por parte dos gestores públicos/políticos na elaboração e implementação de políticas públicas. Nesse contexto, o lema é “se a política pública foi elaborada pela oposição não nos serve”.

No que se refere a ausência de pragmatismo político advinda do ambiente altamente polarizado, constata-se que os agentes políticos em muitos

dos casos não observam os resultados que determinada política pública apresentou, não avaliam a sua eficácia e demais aspectos a serem considerados quando se decide pela sua descontinuação ou ampliação.

Um caso recente que pode ser utilizado para exemplificar esse contexto, perpassa a decisão do Ministério da Educação de encerrar o projeto das escolas cívico-militares, iniciadas na gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022) [21]. Por ser tratar de uma pauta ligada a oposição, o projeto alocado no âmbito da política pública da educação foi rechaçado, sem ser concedido o tempo necessário para a avaliação do impacto desta política pública (dados de desempenho dos alunos em leitura, interpretação de texto etc; impacto orçamentário), levantando-se dúvidas acerca desta decisão, se ela foi tomada com base em interesses políticos/ideológicos ou se considerou os aspectos técnicos, a despeito de vários estados-membros, como o Paraná, Goiás, São Paulo, entre outros, que não apenas mantiveram as escolas cívico-militares, mas as ampliaram. Criando, deste modo, um sistema em que impera a desconformidade na educação pública entre a União e os demais entes da federação. Cita-se também a tentativa do Governo de reverter os processos de privatização iniciados em gestões anteriores e aprovadas pelo Congresso Nacional, como é o caso da Eletrobras.

O correto não seria prosseguir com a política pública que se mostrou eficaz, mesmo que os méritos de sua criação se destinem a um grupo político de oposição? Seria, se os agentes políticos pensassem em um projeto de governabilidade para o país e não simplesmente num projeto para se perpetuar no poder. Constata-se com clareza a predominância de políticas públicas de Governo que variam de acordo com o grupo político que está no poder, impedindo a estruturação e manutenção de políticas públicas de Estado.

Ademais, o estabelecimento de critérios exclusivamente políticos (o envio de recursos de forma indiscriminada a determinadas localidades em troca de apoio eleitoral dos denominados “currais eleitorais”) e não técnicos no processo de transferência das emendas do relator favorece a utilização do orçamento público para a captação de votos em período eleitoral em detrimento do interesse público.

Nesse sentido, um exemplo claro de como a concentração de emendas parlamentares em zonas eleitorais específicas e demasiadamente concentradas prejudica a funcionalidade das políticas públicas a serem desenvolvidas perpassa o resultado do relatório produzido pela Controladoria Geral da República, revelando que 10 cidades com total de 61 mil habitantes em seu conjunto, recebeu o montante de 330 milhões em emendas parlamentares. Destas, cinco se localizam no estado do Amapá, reduto eleitoral do ex-presidente do Congresso Nacional e um dos políticos mais influentes da República, o senador Davi Alcolumbre [22]. Assim sendo, as localidades que possuem baixa influência política junto ao parlamento e ao Poder Executivo, são colocadas em segundo plano no que se refere a transferência de emendas e demais fontes de recurso, mesmo apresentando maior número de demandas

em relação aos redutos eleitorais que sempre se encontram abastados de verbas do poder público. Podendo ser considerado, em parte, um dos fatores que geram desigualdade entre as diferentes regiões do país. O relatório afirma que há pouca evidência de que as demandas feitas pelos prefeitos, formal ou informalmente, partam de uma avaliação real das necessidades locais. Isso sugere que as emendas têm sido usadas para fins políticos, sem levar em consideração as verdadeiras carências de cada região.

Na obra denominada de Dinheiro, eleições e poder, os autores ajudam a explicar a origem da disfuncionalidade na distribuição dos recursos públicos, ao comentar

[...] um diagnóstico que considero perfeito para descrever o Brasil: um país dominado há séculos por uma elite econômica e uma casta política umbilicalmente relacionadas, produzindo políticas públicas e leis concentradoras de renda e de poder [23].

Afetando, deste modo, a percepção e análise prévia sobre como as políticas públicas estão sendo implementadas bem como se as metas elaboradas dentro do âmbito das políticas já estruturadas estão sendo cumpridas, relegando-se, deste modo, a política pública ao completo fracasso, considerando a possibilidade de desvio da finalidade de sua matriz de elaboração, implementação e desenvolvimento.

Ademais, inclui-se também nesta perspectiva as emendas parlamentares de comissão, denominadas de RP8, que conta com um montante de R\$15,4 bilhões do Orçamento, para os parlamentares aplicarem em suas zonas eleitorais. Conforme relatório produzido pela Controladoria Geral da União no segundo semestre de 2024, a ausência de transparência assim como de eficiência na destinação e utilização dessas emendas de comissão da Câmara e do Senado [24]. Segundo o que foi apurado pela auditoria do órgão, a situação é problematizada pela realocação de verbas em iniciativas de impacto limitado, enfraquecendo a implementação de políticas públicas, prejudicando a maximização de benefícios para a população.

Considerando o contexto político brasileiro, se revela imprescindível a convergência de pontos de interesse em comum entre grupos políticos adversos em meio a disputa de votos e poder. Para tanto, há de se adotar um sistema de cedência recíproca em prol da perfectibilização do interesse público e das demandas sociais postas no debate público. De outra parte, deve ser adotado uma análise técnica e não meramente política/eleitoral nos temas de interesse público. Ao substituir a ideia de utilização do país como um meio de projeto de perpetuação no poder (ex: política café com leite) para um projeto de país centrado na governabilidade responsável e no desenvolvimento sustentável.

## 3.2 OS EFEITOS DA CORRUPÇÃO E DA INEFICIÊNCIA DO SETOR PÚBLICO SOBRE A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A corrupção e a ineficiência do setor público, por mais que aparentem estarem distantes da realidade do indivíduo e do seio social, estão mais próximas e presentes do que se observa. Os vultosos recursos drenados pela corrupção e ineficiência estatal afetam diretamente a qualidade e cobertura dos direitos e garantias fundamentais estabelecidos na Constituição da República de 1988 (educação, saúde, segurança, previdência, moradia etc). Na medida em que a soma destes fatores (corrupção e ineficiência estatal) em conjuntura a aplicação de recursos públicos de forma preponderantemente política e não técnica, se transformam em obstáculos ao processo de implementação e desenvolvimento das políticas públicas, meio através do qual esses direitos são efetivados na realidade do indivíduo.

Um dos traços da personalidade do estado e da sociedade brasileira pelo qual ele é reconhecido, interna e externamente, infelizmente, é a corrupção. Corrupção que não se restringe aos homens de colarinho branco, mas que abrange os diversos setores e realidades da sociedade brasileira. Essa discussão não é apenas jurídica, mas sobretudo moral. Todavia, não cabe neste espaço/tempo o debate moral, mas sim o jurídico/político sobre o tema em destaque.

Antes de se aprofundar neste tema, se faz necessário expor o que se entende por corrupção. Nas palavras de Brooks, corrupção é, [...] “o mau desempenho intencional ou a negligência de uma obrigação reconhecida, ou o exercício indevido do poder, com o objetivo de se obter alguma vantagem mais ou menos pessoal”. (Brooks, 1909) [25].

Quando se fala em corrupção no Brasil é comum pensar em políticos carregando malotes de propina, esquemas de desvio de dinheiro público em obras e não menos importante na célebre frase “jeitinho brasileiro”, que em determinados contextos se refere a utilização de um meio ilegal/desonesto para alcançar uma espécie de vantagem indevida.

Em muitos casos a corrupção nasce e se propaga por meio das diversas atribuições conferidas aos agentes públicos e políticos (emissão de licenças, alvarás, pareceres técnicos, gerenciamento de processos licitatórios, repasse de verbas, criação de leis, etc). Ações essas que se fazem necessárias à atuação destes agentes junto da administração pública e a proteção/efetivação do interesse público no meio social. Por outro lado, essas atribuições conferem a esses agentes o poder de influenciar na esfera privada dos indivíduos/sociedade, propiciando as condições necessárias à ocorrência de casos de corrupção envolvendo o uso abusivo do poder e a substituição do interesse público pelo particular. Cita-se como exemplo o caso do agente público que, visando a obtenção de uma vantagem indevida, falsifica um

alvará para beneficiar um determinado estabelecimento comercial que não cumpre com os requisitos exigidos pela lei para o seu pleno funcionamento.

No que diz respeito a influência da corrupção sobre o setor público, especificamente em relação a implementação de políticas públicas, em análise da pesquisa científica denominada de “Evidências do Impacto da Corrupção sobre a Eficiência das Políticas de Saúde e Educação nos Estados Brasileiros”, delimita-se a relação entre o desvio de recursos públicos em esquemas de corrupção e a sua incidência direta na redução da qualidade e alcance dos direitos e garantias fundamentais ao cidadão [26]. Isso posto, a utilização indevida do orçamento público destinado à implementação das políticas públicas, tem como consequência a redução da área de proteção dos direitos tutelados pelo Estado, tendo em vista a ausência de disponibilidade orçamentária para a aquisição de equipamentos adequados, contratação de servidores, estrutura material, entre outros meios necessários à efetivação da prestação estatal (Luckas Sabioni Lopes, 2013).

Neste contexto, a troca de favores entre o setor privado e o público no tocante à prática de condutas ilícitas contra a administração pública se expressa no entendimento proferido pelo deputado federal Paulo Teixeira (2011), segundo o qual,

[...] a interferência do grande capital privado nas eleições é uma das principais fontes das crises políticas que vivemos nos últimos tempos. Essa prática baseia-se no uso de caixa dois. E quando os detentores do capital favorecem determinados candidatos, o resultado, com exceções, é que há aumento do tráfico de influência e da corrupção no âmbito da administração pública. Pela lógica do sistema atual, muitos candidatos perdem o compromisso com o eleitor, e acabam prevalecendo à máquina eleitoral montada com vultosos recursos [27].

Há de se mencionar também que a falta de transparência na gestão do orçamento público é um dos fatores que alimenta a propagação da corrupção no Brasil, tendo em vista a dificuldade proporcionada aos órgãos de controle e fiscalização (Tribunal de Contas; Ministério Público e demais órgãos de fiscalização) para empreenderem a análise dos dados referentes, por exemplo, as emendas parlamentares repassadas aos estados e municípios. Cita-se como exemplo da falta de transparência o caso dos sigilos impostos aos gastos do cartão corporativo da presidência da república, fora das hipóteses previstas em lei, numa clara violação à Lei de Acesso à Informação.

Este contexto facilita a estruturação e manutenção de esquemas de corrupção direcionados ao desvio de verbas públicas ou a sua destinação fora das finalidades estabelecidas em lei, dada a impossibilidade de se fiscalizar de forma adequada os atos praticados pelos agentes em nome da administração pública.

Isso posto, o denominado orçamento secreto (emendas do relator - RP9) mecanismo à disposição dos parlamentares para a promoção de alterações na Lei de Diretrizes Orçamentária Anual, elaborada pelo Executivo, carece de critérios técnicos no processo de transferência das emendas parlamentares a administração pública direta (União, Estados, municípios e o Distrito Federal) e indireta (Fundações Públicas de Direito Privado, Autarquias, Associações, entidades sem fins lucrativos, etc) para a execução de políticas públicas e o atendimento de serviços públicos essenciais.

Sobre as emendas de relator, Alessandro Caldeira (2021), integrante do Tribunal de contas da União, assevera que

[...] a falta de critério objetivo e transparente impede o tribunal de verificar se a distribuição dos recursos das emendas de relator ocorreu de forma justa e equânime, ao contrário das emendas individuais ao Orçamento, que dispõe de procedimentos padronizados [28].

Cita-se como exemplo deste contexto, a destinação pelo Ministério da Educação do valor de R\$26 milhões provenientes do denominado “orçamento secreto” para a compra de kits de Robótica a escolas públicas do Estado de Alagoas (Estado do Presidente da Câmara dos Deputados, o Deputado Federal Arthur Lira), que não possuíam água encanada nem computadores. Neste caso, a Polícia Federal está investigando suposta violação ao processo licitatório, haja vista os kits de robótica terem sido adquiridos por valores muito superiores aos praticados no mercado [29]. Os casos de corrupção mencionados nesta exposição dissertativa somados a diversos outros presentes na República brasileira, fazem com que o país ocupe o 104º lugar entre 180 países analisados no índice global de percepção da corrupção, segundo estudos produzidos e divulgados pela ONG Transparência Internacional no ano de 2023 [30].

Nesse contexto, depreende-se da análise do caso do Mensalão (derivado do termo mensalidade, em referência ao pagamento regular de propina por agentes públicos/políticos a parlamentares para a aprovação de temas de interesse do Governo junto ao Congresso) o estabelecimento de um processo de subordinação do Legislativo ao Executivo, corroborando, deste modo, com a corrosão progressiva da representatividade popular, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, bem como da separação de poderes. De outra parte, o esquema da Lava Jato revelou que (pagamento de propina por parte de empreiteiras a agentes políticos e partidos em troca da preferência nos contratos de prestação de serviços celebrados com o poder público, numa clara violação ao processo licitatório, bem como a aprovação de leis em prol de empresas privadas - o dinheiro repassado pelas empresas privadas aos partidos, agentes políticos e parlamentares foi utilizado em parte para o financiamento das campanhas eleitorais), as políticas públicas nem sempre atendiam ao interesse público da comunidade que elegeu o político, mas sim

ao interesse de indivíduos e grupos com interesses contrários às políticas públicas e a efetivação de direitos e garantias fundamentais.

Em se tratando de representatividade popular, o presidente do Superior Tribunal Federal, Ministro Luís Roberto Barroso, em entrevista concedida ao canal Um mais Brasil e divulgada no Youtube declarou: [...] “é um sistema que fraudava a vontade do eleitor, ele viola o princípio democrático, viola o princípio representativo na sua essência, você não consegue pelo voto manifestar sua vontade [31].” (Luís Roberto Barroso, 2019).

Esse cenário se deve em parte ao sistema de votação proporcional para determinados cargos eletivos, em especial o de deputado, em que o político não fica restrito a um determinado distrito eleitoral, mas sim a um território muito amplo - um ente da federação composto por centenas de município - o que dificulta a percepção por meio do eleitor sobre o trabalho exercido pelo candidato eleito, diferentemente do que ocorre com os vereadores.

Nesse sentido, uma das vertentes por meio do qual a corrupção é operacionalizada entre o setor público e o privado na política brasileira, revelada na operação lava jato, ocorre ante o pagamento de propinas de empresários em favor de deputados e senadores para que eles apoiem leis destinadas a assegurar a isenção de determinadas empresas de obrigações tributárias e demais benefícios fiscais, conforme explicado na obra Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro (2018), como se destaca

[...] o lobby conduzido por Marcelo Odebrecht em nome de dezenas de grandes devedores acabou surtindo efeito. No meio de idas e vindas de tramitação de medidas provisórias, as corporações conseguiram convencer o governo a abrir mão de bilhões de reais em seu favor. Esses recursos deveriam ter sido recolhidos aos cofres públicos, aumentando a capacidade financeira do Estado em prover políticas públicas. Ao longo da tramitação legislativa de uma medida provisória, portanto, o governo transferiu bilhões de reais da sociedade para algumas poucas empresas [32].

Conforme o dito popular, não existe “almoço grátis”, isso significa que nesse jogo de interesses entre o setor empresarial e o político, em que ambos desfrutam de benefícios, a população é que sai prejudicada, em especial a mais carente economicamente, porque alguém terá que custear esses tributos que deixaram de ser arrecadados das empresas em troca do pagamento de propina. Outro efeito deste sistema, perfaz a redução da capacidade do Estado de implementar políticas públicas e efetivar direitos fundamentais, tendo em vista que as políticas públicas dependem da arrecadação de tributos para serem colocadas em prática.

Parte da responsabilidade pelo ciclo de corrupção permanente e exaustivo instaurado no Brasil se deve à incapacidade das instituições

democráticas do Estado brasileiro em coibir essas práticas bem como em reprimi-las.

Para além da corrupção, cita-se também a ineficiência do Estado na implementação de políticas públicas e na efetivação de direitos fundamentais.

Nesse contexto, há de se mencionar pesquisa elaborada pelo Tribunal de Contas da União (2023), revelando que de um total de 21.000 obras subsidiadas pela União, cerca de 8.603 estão paralisadas, gerando prejuízos financeiros além de impactar negativamente na implementação de políticas públicas e na efetivação de direitos e garantias fundamentais [33].

Ademais, conforme relatório produzido pela Controladoria Geral da União no ano de 2024, cerca de 43% das obras subsidiadas por recursos destinados através das emendas de relator e de comissão, repassadas entre 2020 a 2023, não foram iniciadas [34].

Corroborando a aludida ineficiência do setor público, conforme dados extraídos do artigo denominado de “O Alto Custo da Ineficiência”, nas últimas décadas houve uma elevação no percentual de tributos arrecadados de 25% para 35% do valor relacionado ao PIB (Produto Interno Bruto). De outra parte, constatou-se a contração no percentual de investimentos que decaiu de 25% para 15% a 18%. Ainda, de acordo com os dados levantados neste estudo, os recursos destinados à educação correspondem a 6% do PIB [35]. Todavia, o Estado brasileiro apresenta elevado déficit na qualidade de ensino, conforme se depreende das avaliações dos organismos internacionais. A partir desta realidade, conclui-se que o problema não se concentra apenas na ausência de investimento, mas principalmente na incapacidade da administração pública de reverter os recursos em resultados efetivos (Schneider, 2023).

Um dos exemplos que melhor retrata a ineficiência do setor público brasileiro perpassa a construção da refinaria Abreu e Lima. Com as obras de edificação inicialmente orçadas em R\$2 bilhões no ano de 2005, a ser entregue no ano de 2011, o dispêndio com a sua edificação já superou R\$41 bilhões, sem a conclusão das obras, após 19 anos de seu início [36].

Nesse contexto, o engenheiro e ex- vice governador do Estado do Amazonas, Samuel Hanan, destaca que,

[...] as dívidas do setor público brasileiro já superam a gigantesca cifra de R\$8,1 trilhões, com a consequente cobrança de juros de R\$1 trilhão por ano, resultado em boa medida do acúmulo de déficits do setor público. É tão grave que mesmo que a taxa Selic seja reduzida para 10% ao ano, o país terá de pagar juros no montante de R\$750 - R\$810 bilhões por ano. Esse valor é maior que seis orçamentos do Sistema Único de Saúde (SUS), cuja importância foi resgatada durante a pandemia da Covid-19. Esse volume de recursos poderia custear o Bolsa Família por quatro anos, ajudando a tirar da miséria milhões de brasileiros [37]. (Hanan, 2023).

Este cenário conduz à estagnação e até mesmo ao retrocesso de políticas públicas que deveriam ter sido atualizadas e ampliadas ou em outros casos descontinuadas, na medida em que a ineficiência na gestão da coisa pública, a corrupção e a predominância de interesses particulares se sobrepõem ao interesse público relacionado à elaboração e implementação de políticas públicas.

Diante do exposto, se mostra imprescindível uma reestruturação política, incluindo a criação de leis e mecanismos de controle/fiscalização mais rígidos no tocante a ineficiência do setor público (incentivos aos agentes que cumprirem determinadas metas; uma análise mais rigorosa da produtividade e do trabalho prestado pelo servidor; aplicação direcionada dos recursos públicos; adequações de salários excessivamente altos como também a revogação de diversos benefícios extras ao salário - privilégios; a modificação no poder de nomeações políticas a cargos públicos, exigindo-se em todos os casos que o indivíduo possua especialidade técnica na área em que exercerá a função pública, a extensão de parcerias público/privadas para a prestação de serviços públicos de maior qualidade). Em relação a corrupção, se faz necessário maior transparência e redução do nível de discricionariedade nas atividades exercidas por determinados agentes públicos; a difusão de competências e atribuições, evitando-se que um mesmo agente concentre muitos poderes relacionados ao seu cargo; a desvinculação do apoio financeiro da iniciativa privada e pública as campanhas eleitorais e de outras benesses concedidas aos partidos políticos e agentes públicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O imposto transferido pelo cidadão ao Estado pode ser comparado a um investimento em que se espera obter um retorno. Este retorno do investimento, ou seja, dos impostos arrecadados, compreende-se pela disponibilização de serviços públicos adequados (saúde, educação, segurança) com reflexos sobre a qualidade de vida do indivíduo.

Isso posto, os atores responsáveis por cuidar deste investimento são os representantes eleitos através do voto popular e do conjunto de pessoas que integram a Administração Pública, espaço em que os recursos públicos serão administrados e aplicados em parceria com o Poder Legislativo e, quando necessário sob a tutela do Poder Judiciário. Esses atores, em específico aqueles ligados à administração pública, possuem a responsabilidade pela elaboração, implementação e desenvolvimento de políticas públicas, em especial aquelas voltadas à efetivação de direitos e garantias fundamentais.

Nesse sentido, o ponto nevrálgico a ser destacado quando se fala sobre os desafios à implementação de políticas públicas voltadas à efetivação de direitos e garantias fundamentais, perpassa a compreensão do cidadão sobre o

papel do seu voto e principalmente da fiscalização do mandato dos representantes eleitos entre o período de cada sessão legislativa, tendo em vista a conexão explicitada neste trabalho, entre o voto do eleitor e a política pública que será produzida e a maneira como os direitos e garantias fundamentais serão reproduzidos em sociedade.

Essa percepção abrange a base de fundamento do regime denominado de Estado Democrático de Direito e da República Federativa, calcada na primazia da representatividade popular, conceito altamente defasado e em descrédito na visão do cidadão brasileiro.

É óbvio que apenas o voto consciente do cidadão e a fiscalização do mandato exercido pelo representante eleito não são suficientes para mudar o sistema corrupto, ineficiente e patrimonialista que está implantado no Brasil há séculos. Contudo, as reformas que o país necessita, em especial as reformas eleitoral (a adoção do sistema de votação distrital), administrativa (aplicação direcionada dos recursos públicos baseada em critérios técnicos; adequações de salários excessivamente altos como também a revogação de diversos benefícios extras ao salário - privilégios; a modificação sobre o poder de nomeações políticas a cargos públicos, exigindo-se em todos os casos que o indivíduo possua especialidade técnica na área em que exercerá a função pública; a extensão de parcerias público/privadas para a prestação de serviços públicos de maior qualidade) e política (a centralização e extensão das parcerias públicos privadas para a prestação e execução de políticas públicas), dependem em parte dessa mudança de percepção do cidadão sobre o seu papel enquanto protagonista no Estado Democrático de Direito, não apenas em relação aos seus direitos, mas também sobre os seus deveres, que não devem ser renegadas, mas incorporadas no convívio social e no debate público.

## REFERÊNCIAS

Arretche, Marta. A democracia e a redução da desigualdade econômica no Brasil”. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Mtx4F43dy9YjLkf9k85Gg7F/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28. marc. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Disciplinas Usp. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182322/mod\\_resource/content/1/BUCCI\\_Maria\\_Paula\\_Dallari\\_O\\_conceito\\_de\\_politica\\_publica\\_em\\_direito.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182322/mod_resource/content/1/BUCCI_Maria_Paula_Dallari_O_conceito_de_politica_publica_em_direito.pdf). Acesso em: 01. abr. 2024.

Betim, Felipe. UPPs, mais uma história de esperança e fracasso na segurança pública do Rio. El País. Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: [UPPs, mais uma história de esperança e fracasso na segurança pública do Rio | Brasil | EL PAÍS Brasil \(elpais.com\)](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/09/upp-mais-uma-historia-de-esperanca-e-fracasso-na-seguranca-publica-do-rio.html). Acesso em: 09. mar. 2018.

CNN Brasil. Danilo Moliterno. Bolsonaro perdeu eleição em todas as 100 cidades que mais recebem Auxílio Brasil. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-perdeu-eleicao-em-todas-as-100-cidades-que-mais-recebem-auxilio-brasil/>. Acesso em: 06. set. 2024.

Carazza, Bruno. Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro. Brasil. Companhia das Letras. 2018.

DUARTE, Clarice Seixas. O direito e as políticas públicas no Brasil. 1. ed. São Paulo; Atlas, 2013.

Dimoulis, Dimitri.; Martins, Leonardo. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. 1. ed. Brasil. Editora Revista dos Tribunais, 2007.

Exame. Agência o Globo. CGU diz que falta transparência e qualidade na aplicação das emendas de comissão. Disponível em: <https://exame.com/brasil/cgu-diz-que-falta-transparencia-e-qualidade-na-aplicacao-das-emendas-de-comissao/>. Acesso em: 11. set. 2024.

Fundação das Nações Unidas para a Infância. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Resolução 217 A III da Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 08. mar. 2024.

GRINOVER, Ada Pelegrini. O controle jurisdicional das políticas públicas. O controle jurisdicional das políticas públicas. 2. ed. Brasil; Editora Forense, 2012.

Góes, Carlos.; Duque Daniel. Universidade e Desigualdade de Renda no Brasil: Fatos, Dados e Soluções. Fórum Outer Space. Brasil. 2016. Disponível em: <https://forum.outerspace.com.br/index.php?threads/como-as-universidades-p%C3%BAblicas-no-brasil-perpetuam-a-desigualdade-de-renda-fatos-dados-e-solu%C3%A7%C3%B5es.453194/>. Acesso em: 10. mai. 2024.

Góes, Carlos. Duque Daniel. Como as Universidades Públicas no Brasil Perpetuam a Desigualdade de Renda: fatos, dados e soluções. Instituto Mercado Popular. 2016. São Paulo. Disponível em: <https://mercadopopular.org/nota-de-politicas-publicas/como-as-universidades-publicas-no-brasil-perpetuam-a-desigualdade-de-renda-fatos-dados-e-solucoes/>. Acesso em: 11. mar. 2024.

Hanan, Samuel. Custo da máquina pública é desafio que o governo ainda não enxergou. Migalhas. Brasil. 2023. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/depeso/389133/custo-da-maquina-publica-e-desafio-que-o-governo-ainda-nao-enxergou>. Acesso em: 16. mar. 2024.

Izidório Davies, Ana Carolina. Limites constitucionais do Direito à Saúde: reserva do possível X mínimo existencial. XXXIX Congresso Nacional de Procuradores do Estado em Porto de Galinhas. 2013. Disponível em: [https://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese\\_ana\\_carolina\\_davies2013.pdf](https://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_ana_carolina_davies2013.pdf). Acesso em: 05. mar. 2024.

Lenza, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 27. ed. São Paulo; Saraiva, 2023.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília; Enap, 2019.

Leite Lima, Luciana.; D'Ascenzi, Luciano. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. Academia Edu. Disponível em: [https://www.academia.edu/39828824/Implementa%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_avaliao%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%BAblicas\\_intersec%C3%A7%C3%B5es\\_limites\\_e\\_continuidades](https://www.academia.edu/39828824/Implementa%C3%A7%C3%A3o_e_avaliao%C3%A7%C3%A3o_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_intersec%C3%A7%C3%B5es_limites_e_continuidades). Acesso em: 20. mar. 2024.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Considerações sobre o federalismo brasileiro. JUSTIÇA & CIDADANIA. Rio de Janeiro: Editora JC, 2013, 157. Mensal.

Medeiros, Rozélia. Política Pública. Portal de educação ambiental. 2023. Disponível em: <https://semil.sp.gov.br/educacaoambiental/prateleira-ambiental/politica-publica/>

Acesso em: 04. abr. 2024.

Novo Jornal. Vistoria da CGU revela atrasos e falhas em obras financiadas por emendas parlamentares. Brasil. 9 de setembro de 2024. Disponível em: <https://www.novojornal.com.br/vistoria-da-cgu-revela-atrasos-e-falhas-em-obras-financiadas-por-emendas-parlamentares/>. Acesso em: 13/09/2024.

Paulo Teixeira Ferreira, Luiz. Reforma política para ampliar a democracia. Folha de S. Paulo. 2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1303201108.htm>. Acesso em: 02. abr. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre; Livraria do Advogado Editora, 2012.

Senado Federal. Para a maioria dos brasileiros, a democracia é a melhor forma de governo. Datasenado. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=para-a-maioria-dos-brasileiros-a-democracia-e-a-melhor-forma-de-governo>.

Acesso em: 20. abr. 2024.

SOUZA, C. Dossiê Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. CADERNO CRH. Salvador. 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18743>. Acesso em: 10. abr. 2024.

Sabioni Lopes, Luckas.; Harumi Toyoshima, Silvia. Evidências do Impacto da Corrupção sobre a Eficiência das Políticas de Saúde e Educação nos Estados Brasileiros. Repositório do conhecimento Ipea. 2013. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4266>. Acesso em: 01. abr. 2024.

Secom TCU. Painel digital consolida dados de obras públicas federais. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2022. Disponível em: [Painel digital consolida dados de obras públicas federais | Portal TCU](#). Acesso em: 10. mar. 2024.

Senadonotícias. Nova Lei de Diretrizes Orçamentárias é aprovada e vai à sanção. Agência Senado. Brasília. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/19/nova-lei-de-diretrizes-orcamentarias-e-aprovada-e-vai-a-sancao#:~:text=O%20projeto%20da%20nova%20LDO,R%24%202%2C4%20bilh%C3%B5es>. Acesso em: 14. mar. 2024.

Schneider, Carlos Rodolfo. O alto custo da ineficiência. Fiesc. Brasil. Disponível em: <https://fiesc.com.br/pt-br/imprensa/o-alto-custo-da-ineficiencia#:~:text=Por%20defini%C3%A7%C3%A3o%20a%20efici%C3%Aancia%20do%20aloca%C3%A7%C3%A3o%20dos%20recursos%20do%20Brasil>. Acesso em: 15. marc. 2024.

Senado Federal. Agência Senado. 2021. Brasília. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/11/11/especialistas-defendem-transparencia-na-elaboracao-das-emendas-de-relator>. Acesso em 03/04/2024.

# SIMPAR

Simpósio de Pesquisa, Extensão e Inovação do Paraná

Realização



Núcleo de  
Empreendedorismo,  
Pesquisa e Extensão  
Integrado

Apoio



**FUNDAÇÃO  
ARAUCARIA**  
Apoio ao Desenvolvimento Científico  
e Tecnológico do Paraná