



CENTRO UNIVERSITÁRIO CHRISTUS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

GEÓRGIA MONTENEGRO ESCÓSSIA

**A REFORMA NO PACTO FEDERATIVO COMO MEIO DE EFETIVAÇÃO DOS
DIREITOS SOCIAIS**

FORTALEZA

2023

GEÓRGIA MONTENEGRO ESCÓSSIA

A REFORMA NO PACTO FEDERATIVO COMO MEIO DE EFETIVAÇÃO DOS
DIREITOS SOCIAIS

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-graduação em Direito da Centro Universitário Christus, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Jânio Pereira da Cunha.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Centro Universitário Christus - Unichristus
Gerada automaticamente pelo Sistema de Elaboração de Ficha Catalográfica do
Centro Universitário Christus - Unichristus, com dados fornecidos pelo(a) autor(a)

E74r Escóssia, Geórgia Montenegro.
A reforma no Pacto Federativo como meio de efetivação dos
direitos sociais / Geórgia Montenegro Escóssia. - 2023.
125 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado) - Centro Universitário Christus -
Unichristus, Mestrado em Direito, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. Jânio Pereira da Cunha.
Área de concentração: Direito, Acesso à Justiça e ao
Desenvolvimento.

1. Direitos Sociais. 2. Arrecadação Insuficiente. 3. Reforma do
Pacto Federativo. I. Título.

CDD 340

GEÓRGIA MONTENEGRO ESCÓSSIA

A REFORMA NO PACTO FEDERATIVO COMO MEIO DE EFETIVAÇÃO DOS
DIREITOS SOCIAIS

Dissertação apresentada à Coordenação do
Programa de Pós-graduação em Direito da
Centro Universitário Christus, como requisito
para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovado em: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jânio Pereira da Cunha
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS) – Orientador

Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS) – Membro

Prof. Dr. Sidney Guerra Reginaldo
Outra Universidade

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a toda força divina, que me concedeu essa oportunidade, diante de tantos obstáculos.

A todos os meus familiares, em especial à minha falecida mãe, que transmitiu toda sua sabedoria, para que eu pudesse alcançar meus objetivos.

Ao meu amado esposo, Gustavo Vasconcelos, que não mediu esforços para me ajudar e impulsionar a seguir em frente.

À minha querida irmã, Georgeana Escóssia, que foi meu apoio em todos os momentos, bem como meu pai George Escóssia.

Ao meu orientador, Professor Doutor Jânio Pereira Cunha, pela maestria dos ensinamentos, modelo de intelecto, paciência e humanidade, transferindo seu conhecimento, à sua orientada, de forma exemplar.

Aos nobilíssimos membros da banca avaliadora, Professor Doutor Sidney Guerra, que tenho como inspiração nessa trajetória acadêmica e profissional, e Professor Doutor Carlos Cintra, pela grandeza e cordialidade de sempre.

Aos meus docentes, por todo aprendizado.

Aos colegas de curso, que me ajudaram nessa caminhada infundável que é a do conhecimento.

RESUMO

Os entes federativos que compõem a união indissolúvel da República Federativa do Brasil possuem plena autonomia nas esferas política, administrativa e financeira, conforme estabelecido pela Constituição. Assim, têm o dever e a capacidade de garantir os direitos sociais, por meio de políticas públicas, em prol do Estado Democrático de Direito e, para isso, devem utilizar suas competências materiais e legislativas na proteção e efetivação desses direitos. Contudo, os direitos sociais exigem investimentos consideráveis e, frequentemente, não são prestados de maneira eficaz e digna, chegando a não ser oferecidos, em muitos casos. Como resultado, alguns entes federativos sobrecarregam outros e dependem de repasses para cumprir obrigações, manter uma estrutura administrativa e, até mesmo, conseguir arrecadar 10% de seus gastos. A situação se agrava ainda mais, uma vez que essas cidades possuem baixa densidade populacional e têm uma arrecadação insuficiente para cobrir grande parte dos custos de manutenção e despesas fixas municipais, dificultando a gestão dos recursos provenientes de repasses para a efetivação dos direitos sociais com qualidade. Assim, com o objetivo de preservar os princípios constitucionais e a dignidade humana, é necessário buscar meios para garantir a efetivação dos direitos sociais. Nesse sentido, uma reforma possível no Pacto Federativo pode ser um instrumento adequado, estabelecendo critérios para a existência e criação de municípios, promovendo, assim, autonomia e capacidade de oferecer os direitos sociais de forma efetiva aos municípios. Para tanto, este trabalho tem como objetivo analisar a relação entre a autonomia dos entes federativos brasileiros, principalmente dos municípios, e a efetivação dos direitos sociais. Já os objetivos específicos da pesquisa são: investigar as competências materiais e legislativas dos entes federativos na proteção e efetivação dos direitos sociais; analisar os entraves e dificuldades enfrentados na oferta efetiva dos direitos sociais pelos entes federativos; examinar os impactos da insuficiência de recursos financeiros e da sobrecarga entre os entes federativos na efetivação dos direitos sociais, propondo alternativas e critérios para uma possível reforma no Pacto Federativo, com o intuito de fortalecer a autonomia dos municípios e promover a efetivação dos direitos sociais de maneira mais adequada e equitativa. Para alcançar esses propósitos, adotou-se uma abordagem exploratória e qualitativa, utilizando uma análise documental e revisão bibliográfica como métodos de pesquisa. A análise documental consiste na revisão de dispositivos constitucionais e legislações relacionadas à autonomia dos entes federativos e à efetivação dos direitos sociais. Por meio dessa análise, buscou-se compreender as competências materiais e legislativas dos entes federativos na proteção e efetivação desses direitos. A revisão bibliográfica, por sua vez,

engloba a consulta a livros, artigos científicos e documentos oficiais que abordam o tema em questão. Essa revisão tem como finalidade embasar teoricamente a discussão proposta, fornecendo um arcabouço conceitual sólido e atualizado sobre o assunto. A partir da análise dos resultados obtidos por meio da pesquisa, espera-se contribuir para a compreensão dos desafios enfrentados na efetivação dos direitos sociais e proporcionar subsídios para que políticas públicas sejam implementadas, bem como uma reforma no Pacto Federativo, visando a garantia da oferta adequada desses direitos, preservando os princípios constitucionais e a dignidade humana.

Palavras-chave: Direitos Sociais. Arrecadação Insuficiente. Reforma do Pacto Federativo.

ABSTRACT

The federative entities that make up the indissoluble union of the Federative Republic of Brazil have full autonomy in the political, administrative and financial spheres, as established by the Constitution. Thus, they have the duty and ability to guarantee social rights, through public policies, in favor of the Democratic State of Law and, for this, they must use their material and legislative competences in the protection and enforcement of these rights. However, social rights require considerable investments and are often not provided in an effective and dignified manner, in many cases not even being offered. As a result, some federal entities overwhelm others and depend on transfers to fulfill obligations, maintain an administrative structure and even manage to collect 10% of their expenses. The situation is even worse, since these cities have a low population density and have insufficient revenue to cover a large part of maintenance costs and municipal fixed expenses, making it difficult to manage resources from transfers for the realization of social rights with quality. . Thus, in order to preserve constitutional principles and human dignity, it is necessary to seek means to guarantee the realization of social rights. In this sense, a possible reform in the Federative Pact can be an adequate instrument, establishing criteria for the existence and creation of Municipalities, thus promoting autonomy and capacity to effectively offer social rights to citizens. Therefore, this work aims to analyze the relationship between the autonomy of Brazilian federative entities, mainly Municipalities, and the effectiveness of social rights. The specific objectives of the research are: to investigate the material and legislative competencies of federal entities in the protection and enforcement of social rights; analyze the obstacles and difficulties faced in the effective provision of social rights by federal entities; examine the impacts of the lack of financial resources and the overload between the federative entities in the realization of social rights, proposing alternatives and criteria for a possible reform in the Federative Pact, with the aim of strengthening the autonomy of the Municipalities and promoting the realization of the social rights of more appropriate and equitable way. To achieve these purposes, an exploratory and qualitative approach was adopted, using document analysis and literature review as research methods. Document analysis consists of reviewing constitutional provisions and legislation related to the autonomy of federative entities and the realization of social rights. Through this analysis, we sought to understand the material and legislative competences of federal entities in the protection and enforcement of these rights. The bibliographic review, in turn, encompasses the consultation of books, scientific articles and official documents that address the topic in question. This review aims to theoretically support the proposed discussion, providing a solid and up-to-date conceptual

framework on the subject. From the analysis of the results obtained through the research, it is expected to contribute to the understanding of the challenges faced in the realization of social rights and provide subsidies for the implementation of public policies, as well as a reform in the Federative Pact, aiming at guaranteeing the supply of these rights, preserving constitutional principles and human dignity.

Keywords: Social Rights. Insufficient collection. Reform of the Federal Pact.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	O SURGIMENTO DA FORMA FEDERATIVA NO MUNDO	15
2.1	A estruturação do Estado e as bases do federalismo	15
2.2	O surgimento do federalismo moderno	18
2.3	Do que trata o Pacto Federativo e como ele se impôs no Brasil	21
2.3.1	<i>A Constituição como base jurídica do Estado</i>	23
2.3.2	<i>A autonomia dos entes periféricos</i>	24
2.3.3	<i>A ausência do direito de secessão</i>	24
2.3.4	<i>Competências tributárias próprias e distribuição constitucional de rendas</i>	25
2.3.5	<i>Formação da vontade nacional por parte dos entes federados</i>	25
2.3.6	<i>Existência de um tribunal com competência constitucional de última instância</i>	27
2.3.7	<i>Repartição constitucional de competências</i>	27
2.4	Reflexões sobre o federalismo em conjunto com a democracia no Brasil	32
3	OS DIREITOS SOCIAIS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS	35
3.1	Introdução à teoria dos direitos fundamentais	35
3.2	Os direitos fundamentais na história constitucional federal brasileira	38
3.3	Os direitos sociais e a distribuição de competências no federalismo Brasileiro	44
3.3.1	<i>Direito social de moradia e políticas aplicadas</i>	49
3.3.2	<i>Direito social de trabalho</i>	51
3.3.3	<i>Direito social de educação</i>	52
3.3.4	<i>Direito social de saúde e os meios de gestão</i>	55
3.3.5	<i>Direito social de alimentação</i>	57
3.3.6	<i>Direito social de transporte e locomoção eficazes</i>	58
3.3.7	<i>Direito social de segurança</i>	60
3.3.8	<i>Direito social de previdência</i>	62
3.3.9	<i>Direito social de proteção à maternidade e à infância</i>	63
3.3.10	<i>Direito social de assistência aos desamparados</i>	67
3.4	Cláusulas pétreas, possibilidade de emendas constitucionais e direitos sociais	69
3.5	Uma problematização de alcance político, administrativo e jurídico	73
4	A NECESSIDADE DE REFORMA NO PACTO FEDERATIVO	78
4.1	O planejamento e o desenvolvimento social	78
4.2	O papel e o desempenho dos municípios	82

4.3	A necessidade de autonomia municipal na efetivação de direitos sociais no Brasil.....	88
4.4	Os custos e deveres da prestação de direitos sociais.....	93
4.5	A estrutura organizacional mínima necessária ao menor município brasileiro em comparação a municípios de pequeno porte	100
4.6	A consagração da reforma federativa.....	106
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
	REFERÊNCIAS.....	114

1 INTRODUÇÃO

Ao contrário dos Estados unitários, em que a administração é fortemente vinculada à União, nos entes federativos é esperada uma descentralização político-administrativa. No entanto, essa descentralização, muitas vezes, não se concretiza, devido à necessidade de aprovação e financiamento pelo ente superior para a tomada de decisões.

A efetivação dos direitos sociais no Brasil, um país de dimensões geográficas complexas, enfrenta desafios significativos, em consequência de uma alta concentração de receitas em um único ente federativo e a incapacidade arrecadatória de outros, o que prejudica uma aplicação mais isonômica e justa. Diante dessa questão, surge a seguinte indagação: Como garantir a efetivação dos direitos sociais em um país federativo como o Brasil?

Nesse contexto, este trabalho tem como objeto abordar a história do federalismo no Brasil, identificar os pontos que necessitam de mudanças e explorar estratégias para aprimorar a efetivação das garantias. São utilizados exemplos concretos e estudos de caso para ilustrar os desafios enfrentados na implementação dos direitos sociais e as possibilidades de aprimoramento constitucional ao longo dos anos. Por exemplo, pode-se observar o caso do município de Mateiros, que necessita da efetivação de inúmeros direitos sociais, para que possa oferecer o acesso adequado às garantias estabelecidas na Constituição e uma melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a relação entre federalismo e efetivação dos direitos sociais no Brasil, identificando os desafios enfrentados nesse contexto e explorando estratégias para aprimorar a aplicação dessas garantias constitucionais. Já os específicos, concentram-se em investigar as competências materiais e legislativas dos entes federativos na proteção e efetivação dos direitos sociais; analisar os entraves e dificuldades enfrentadas na oferta efetiva dos direitos sociais pelos entes federativos; examinar os impactos da insuficiência de recursos financeiros e da sobrecarga entre os entes federativos na efetivação dos direitos sociais, propondo alternativas e critérios para uma possível reforma no Pacto Federativo, com o intuito de fortalecer a autonomia dos municípios e promover a efetivação dos direitos sociais de maneira mais adequada e equitativa.

O interesse da sociedade pelos direitos sociais tem aumentado, especialmente no que diz respeito às medidas tomadas pelos entes federativos mais restritos, como os municípios. Conseqüentemente, a interferência do judiciário tem sido cada vez mais requerida, para se resolver questões judicializadas entre particulares e Estado. Esses embates judiciais visam

cobrar dos entes seu papel e garantias constitucionais, porém, muitas vezes, acarretam gastos voluptuosos que não estavam previstos em seus orçamentos.

Apesar de a Constituição de 1988 (CF/88) ter conferido mais autonomia aos municípios e aos outros entes federativos, muitos estados ainda dependem de repasses para gerir suas estruturas públicas e executar as competências previstas constitucionalmente, ocasionando problemas na definição e execução dos direitos sociais.

Para modificar essa situação, são apontadas sugestões com o fim de reestruturar a autonomia e não sobrecarregar a máquina pública, concedendo mais independência de arrecadação e gestão dos recursos. Atualmente, os entes federados enfrentam inúmeros questionamentos de competências e autonomias constitucionais, por isso também é essencial se avaliar o papel do Pacto Federativo, para que ele se torne mais um mecanismo de efetivação dos direitos sociais, especialmente através de municípios. Muitas cidades não conseguem custear nem mesmo uma parte de sua máquina pública, como também não possuem um contingente populacional mínimo, nem oferecerem qualidade nos serviços prestados.

Alguns estudiosos têm preocupações em relação à existência de municípios insustentáveis, sem população suficiente, falta de prestações dignas, no que tange aos direitos sociais e com os custos que esses entes acarretam. Em contrapartida, argumenta-se que a corrupção é mais severa em estados e municípios, o que, para alguns, torna-se um fator prejudicial para a concessão de mais autonomia para eles, sendo preferível que existam entes mais dependentes da União e de transferências.

A hipótese deste estudo é que cidades com pouca arrecadação, que não conseguem custear 10% de seus gastos e com baixo índice demográfico ficam dependentes dos repasses de receitas, tornando o sistema mais centralizado, prejudicando a efetivação dos direitos sociais, sobrecarregando a máquina pública como um todo, não existindo justificativa e critérios para sua existência.

Isso ocorre porque são enviados altos recursos para esses entes federativos, mas eles não possuem capacidade financeira suficiente para custear gastos inerentes à sua funcionalidade municipal, como também não têm renda para fornecer serviços e direitos sociais dignos à população – enquanto esses repasses poderiam estar sendo empenhados na melhoria da qualidade dos direitos sociais de outros entes com demandas populacionais maiores.

Nesse ínterim, a reforma do Pacto Federativo se torna um instrumento para que a sociedade possa ser atendida nas demandas sociais, resultando em políticas públicas mais adequadas e eficazes, promovendo melhorias na aplicação das garantias constitucionais e na efetivação dos direitos sociais.

Assim, a redistribuição mais equitativa de recursos entre os entes federativos, aliada a uma maior autonomia local, poderia contribuir com a superação dos desafios enfrentados na efetivação desses direitos. Ademais, a ampliação da autonomia e reforma federativa deve ser acompanhada por medidas de fiscalização e prestação de contas, garantindo a integridade e correta aplicação dos recursos destinados aos direitos sociais.

Para alcançar os objetivos propostos neste trabalho, são utilizadas algumas metodologias de pesquisa. Uma revisão bibliográfica aprofundada, para embasar teoricamente a análise do federalismo no Brasil e sua relação com a efetivação dos direitos sociais, em fontes confiáveis, como livros, artigos acadêmicos e relatórios governamentais, embasando a discussão teórica e fortalecendo as conclusões. Foram consultados artigos acadêmicos e obras que abordam temas, como a história do federalismo no país, a teoria dos direitos fundamentais e os impactos administrativos e financeiros da atuação do judiciário na concretização desses direitos, com análise de dados empíricos e estudos de caso.

Além disso, foram analisados exemplos concretos de custos de estruturas municipais de diferentes densidades demográficas, as defasagens na execução dos direitos sociais enfrentados por eles, as possibilidades de aprimoramento, além de valores desembolsados pelos entes, relativos a alguns programas que visam atender direitos sociais. Ademais, foram examinados casos, como a da menor cidade do país, em número de habitantes, o município de Serra da Saudade, em Minas Gerais.

Este trabalho está estruturado em três capítulos principais. O primeiro aborda a história do federalismo no Brasil, suas características e a evolução do Estado Federal no país. São apresentados exemplos de outros países que adotam o federalismo e têm obtido sucesso na efetivação dos direitos sociais, além de serem explorados os desafios enfrentados no contexto brasileiro e as possibilidades de aprimoramento.

O segundo capítulo trata da teoria dos direitos fundamentais, definindo os direitos sociais nesse contexto e discutindo seu papel na CF/88, especialmente nas cláusulas pétreas. São apresentados estudos de caso, como o Programa Bolsa Família, que trouxe avanços significativos na redução da pobreza e da desigualdade social, e a atuação do judiciário na garantia do direito à saúde, por exemplo. Discute-se também o impacto administrativo e financeiro dessas ações na efetivação dos direitos sociais.

No terceiro capítulo, são abordados os altos custos dos direitos sociais para os entes federativos, bem como os recursos necessários para a manutenção da estrutura federativa. Desenvolve-se ainda a ideia de um Pacto Federativo reformado, juntamente com possíveis medidas de reforma, além de apresentar os aspectos positivos e negativos dessa abordagem.

Ao final do trabalho, é apresentada uma síntese dos principais pontos discutidos, destacando as conclusões alcançadas e as possíveis direções para futuras pesquisas. Resta ressaltada a importância de uma abordagem abrangente e integrada na busca pela efetivação dos direitos sociais no contexto do federalismo brasileiro.

Em resumo, este trabalho tem como propósito abordar a história do federalismo no Brasil, utilizar o Pacto Federativo como meio de efetivação dos direitos sociais e explorar estratégias bem-sucedidas para os entes federados.

2 O SURGIMENTO DA FORMA FEDERATIVA NO MUNDO

2.1 A estruturação do Estado e as bases do federalismo

Percebe-se que, desde a antiguidade até os dias atuais, passando por autores renomados, o tema e debate sobre a origem e formas de Estado têm muita importância nos estudos de vários campos. As ideias de muitos doutrinadores clássicos sobre Estado permanecem contextualizadas até hoje, como é o caso de Bobbio (1999), para quem o Estado tinha extrema relevância e os pactos válidos também para que pudesse existir um poder coercitivo. Palavras como “justo” ou “injusto” passaram a vincular os homens ao cumprimento de seus pactos, ou seja, a natureza da justiça emergiu do cumprimento de pactos válidos, e essa validade só advém através de um poder civil suficiente para obrigar os homens (MALMESBURY, 1988).

O termo Estado é vulgarmente utilizado no vocabulário, porém sua derivação e extensão é obscura para todos. Muito antes de Maquiavel, o poder político existia na sociedade, mesmo que primitivo e com diversas denominações, como *imperium*, *polis*, *civitas*, *regnum*, *lander*, entre outras.

Três elementos são essenciais na estruturação de um Estado, são eles: o povo, o território e o governo. Contudo, ele não possui um conceito geral válido e que transpõe o tempo. As formas de Estado podem variar conforme inúmeros critérios, como localização, regime político, dimensão, etc. O Estado é uma instituição pública que promove o cumprimento de suas leis, velando pela manutenção da segurança pública e de cada indivíduo da sociedade nacional (ZIMMERMANN, 2005). Para Canotilho (2003, p. 89), o papel do Estado é:

[...] uma forma histórica de organização jurídica do poder dotado de qualidades que a distinguem de outros ‘poderes’ e organizações de poder. Quais são essas qualidades? Em primeiro lugar, a qualidade de poder soberano. A soberania, em termos gerais e no sentido moderno, traduz-se num poder supremo no plano interno e num poder independente no plano internacional. Se articularmos a dimensão constitucional interna com a dimensão internacional do Estado poderemos recortar os elementos constitutivos deste: (1) poder político de comando, (2) que tem como destinatários os cidadãos nacionais (povo = sujeitos do soberano e destinatários da soberania); (3) reunidos num determinado território.

Sobre a função do Estado, de poder soberano, de garantias e efetivação de direitos, o termo federalismo surge e pode ser encontrado em documentos do século 12 a.C. Com o decorrer dos anos, houve uma diferenciação de conceitos, por isso, ao se abordar o tema, é ideal traçar referências sobre a época ou o tipo de federalismo que será focado – neste capítulo, aborda-se mais preponderantemente o federalismo moderno (RIOS, 2014).

Inicialmente, algumas diferenciações importantes devem ser traçadas, como dos termos federação e federalismo. O último tangencia como se deve governar, enquanto o primeiro faria alusão às estruturas e arranjos federais (BERNARDES, 2010). A própria origem do nome federalismo traz a ideia central do significado. A palavra vem do latim, *foedus* ou *foederis*, e era utilizada pelos gregos, precursores do tema, tendo como significado pacto, associação, já denotando um acordo político e conotando certa horizontalidade e confiança (RIOS, 2014).

Apesar de utilizada pelos gregos, na ocasião, empregava-se um tipo diferente de federação, mais caracterizada para uma confederação, que surgiu, inicialmente, para, depois, dar lugar ao federalismo. Assim, não havia formações de Estado, mas alianças entre cidades e Estados, que guardavam sua soberania e independência, visando a união de forças sem tempo definido.

Dessa forma, pode-se dizer que, apesar de significados diferentes, federação e confederação possuem a mesma origem etimológica (FERRAZ, 2009). O significado de federar no dicionário também é próximo ao que foi trazido, significando “reunir em federação; confederar”¹.

No que se refere à forma de Estado do federalismo, é interessante traçar um paralelo de uma maneira geral. Os Estados soberanos podem ter várias divisões e serem classificados como Estados unitários ou compostos. Basicamente, os Estados unitários são formados por um poder para todos e costumam ser politicamente centralizados, enquanto os Estados compostos, são formados por um território, onde são exercidas várias funções junto aos entes, ocasionando certa descentralização política (AUGUSTO, 2015).

Em suma, o Estado unitário se define pela centralização política/administrativa, ou seja, com a concentração exclusiva de poder soberano no governo central, não apresentando autonomia política subnacional, podendo até existir medidas de descentralização política, administrativa, fiscal ou de algum desses vieses, mas não deixa de existir a hierarquia e dependência em relação ao governo central.

Um critério importante para diferenciar países unitários e federações, por exemplo, é verificar a forma como se relacionam centro e unidades territoriais – se hierarquicamente ou de forma mais igualitária (SOARES; MACHADO, 2018).

Já os Estados compostos, podem se dividir de diversas maneiras, como União de Estados, confederações e federações. As confederações são formas muito mais antigas do que

¹ Dicionário Eletrônico novo Aurélio século XXI.

a federação. É possível exprimir isso observando as cidades antigas da Grécia, como também o antigo Império Germânico e as Províncias Unidas dos Países-Baixos, que se caracterizavam como associações confederativas (FERRAZ, 2009).

As federações, como é o caso do Brasil, dividem poderes entre o Estado Federal e as unidades federativas. Assim, existe mais de uma entidade governamental, mas todos os entes federados estão regidos pela Carta Maior. Nesses casos, os entes federados possuem autonomia político-administrativa, como banca legislativa local, judiciário e executivo, dentro dos parâmetros previstos na carta regional respectiva de cada ente.

Essa divisão de funções descentraliza, como também desafoga a União, logo, os Estados-membros podem elaborar suas leis, como também executá-las, o que ocasiona, no Estado Federal, uma dupla esfera de poder normativo sobre um mesmo território e em relação às pessoas. O Estado Federal tem mais soberania, enquanto os Estados-membros possuem maior autonomia e empenho no que tange às escolhas políticas – assim, a autonomia interfere na descentralização do poder (AUGUSTO, 2015).

Fazendo uma comparação entre federalismo e confederação, aufere-se que a soberania, no federalismo, é atributo do Estado Federal como um todo, enquanto seus Estados-membros possuem apenas autonomia. Já no que concerne à confederação, pode-se dizer que ela é descentralizada, mas se diferencia do Estado Federal, apresentando-se como uma união de entes territoriais soberanos, com intuitos específicos e, muitas vezes, compartilhados – um dos exemplos mais conhecidos é a União Europeia que, de forma jocosa, pode abrigar, dentro da confederação, vários países unitários ou federados, sendo essa compatibilidade possível e, inclusive, um dos motivos que contribuíram com o surgimento do federalismo moderno (SOARES; MACHADO, 2018).

Ao se falar sobre o surgimento do federalismo, não se pode deixar de citar esse fenômeno na Alemanha, muitas vezes considerado como um referencial de federalismo cooperativo. Inicialmente, teve-se uma formação de confederação e, só depois, de federalismo. A ideia federalista veio decorrente dos defeitos presentes na forma confederativa e da influência norte-americana, que será melhor abordada no próximo tópico.

A ideia de que a união, através do federalismo, manteria um Estado de paz e resolveria muitos dos problemas se espalhou, contribuindo para a implantação do federalismo, com a aplicação dos princípios de proporcionalidade e solidariedade, principalmente no que tange às competências e de como é realizada a divisão de renda, tornando-se um modelo ideal de Estado.

O conceito de federalismo, para William Riker (1964), giraria em torno da organização política, caracterizando-se através da divisão de tarefas entre o governo regional e o central, onde cada um teria atividades a serem desempenhadas de forma autônoma, possuindo autoridade, conforme a Constituição estabelecida, sendo este um conceito e forma resumida de federalismo como um todo (RIOS, 2014). Já para Paulo Bonavides (1986, p. 207), o federalismo se conceituaria como:

No Estado federal deparam-se vários Estados que se associam com vistas a uma integração harmônica de seus destinos. Não possuem esses Estados soberania externas e do ponto de vista da soberania interna, se acham em parte sujeitos a um poder único, que é o poder federal, e em parte conservam sua independência, movendo-se livremente na esfera da competência constitucional que lhes for atribuída para efeito de auto-organização.

Percebe-se que, até os dias atuais, passando por autores renomados, o tema e debate sobre a origem e formas de Estado têm muita importância.

Os ensinamentos de muitos doutrinadores clássicos, acerca do federalismo, permanecem até hoje. Assim, a origem, o surgimento, a organização e as formas de Estado são imprescindíveis de serem lembradas, a fim de se compreender o contexto e o deságio do federalismo moderno, bem como a forma pela qual ele se impõe na sociedade, quais regimes políticos melhor se adequam a ele e sua influência na organização administrativa, política e social de um Estado.

2.2 O surgimento do federalismo moderno

É possível fazer algumas distinções entre o federalismo abordado – características gerais e seu surgimento – com o federalismo moderno, que surgiu nos Estados Unidos da América (EUA), de forma mais definida, através de um pacto constitucional no ano de 1787, celebrado enquanto ocorriam brigas de forças e busca por poder, tendo sido iniciado no processo de colonização inglesa (SOARES; MACHADO, 2018).

Primeiramente, as colônias começaram a ganhar estrutura, cresceram e se desenvolveram, principalmente devido à participação de colonizadores que detinham poder local, com destaque aos colonizadores, que passaram a ser nomeados governadores coloniais, e do dinheiro empenhado no local. A política nas colônias se aprimorou com a criação de conselhos e assembleias legislativas, também sendo uma forma de resposta às medidas da Metrópole, que prejudicavam uma parte da população colonial, como as atividades de monopólio comercial e a criação e majoração de tributos.

O inconformismo nas colônias era grande, em razão da sequência de medidas implantadas pela Metrópole, ocorrendo inúmeros movimentos nas colônias, dos quais desencadearam a Proclamação da Independência em 1776 (SOARES; MACHADO, 2018). Assim, os representantes das respectivas treze colônias criaram a Declaração de Independência dos EUA, sendo este processo relevante para que se unissem, sob a liderança de Thomas Jefferson, e, em 1777, na criação de uma confederação conhecida como “Os Estados Unidos da América”.

Ocorre que, devido à desorganização e aos recorrentes conflitos, o pacto federado não obteve êxito de aplicação, não conseguindo nem mesmo instalar um governo central e os ideais de liberdade e prosperidade que lhes norteavam, logo, estavam bem distantes do esperado (SOARES; MACHADO, 2018).

Já em 1787, a Convenção da Filadélfia foi elencada para elaborar a Nova Constituição dos EUA, que visava estabelecer um poder central efetivo, uma união que conseguisse atuar em todo o território nacional, mas que fosse garantido aos Estados sua autonomia, através do estabelecimento de competências. Ainda assim, o federalismo surgiu nos EUA de forma muito centralizadora, já que, inicialmente, necessitava de um governo central muito forte, para que, só depois, pudesse garantir a autonomia para seus integrantes, que viriam a se tornar mais descentralizados.

Em decorrência do cenário que exigia uma engenharia institucional para buscar a autonomia dos entes, mas, ao mesmo tempo, garantir a força da União, de proporcionar segurança a eles, surgem as características do que se pode chamar de federalismo moderno, sendo eles, por exemplo: a Constituição Federal, como forma de garantir o Pacto Federativo entre os entes; as divisões dos Estados, ou seja, dos entes federados e das suas desmembrações entre outras unidades; a divisão de poderes autônomos, como o Executivo, Legislativo e Judiciário; o estabelecimento de competências fiscais; uma corte suprema de justiça, entre outros.

Por outro lado, o formalismo federalista também apresenta problemas. Não é apenas a existência de uma Constituição que doutrina e garante sua efetivação perante às divergências enfrentadas. A concretização do federalismo é algo bem mais complexo do que está previsto na Carta Maior, inclusive, países sem Constituição Federal, que apresentam autonomia e organização de seus entes, podem ser caracterizados como federalismo.

Por se tratar de uma aplicação que deu certo nos EUA, a ideia de federalismo moderno passou a ser replicada em vários países – obviamente, com modificações com o passar

dos anos e em decorrência dos problemas específicos de cada país que o adotava. O entendimento de Bernardes (2010, p. 32), no que tange ao federalismo, é:

Na federação teríamos as estruturas federais ou os arranjos federais que permitem a divisão territorial do poder, incluindo aí seus aspectos políticos, jurídicos e econômicos; ou seja, aspectos institucionais que ao organizar o Estado permitem a distribuição espacial/territorial efetiva de poder. No federalismo, estaríamos mais próximos de um tipo de comportamento, atitude ou vocação federal, identificando princípios que são comungados em determinada sociedade, baseados na ideia de diversidade na unidade.

Assim, desde 1787, o federalismo se expandiu pelo mundo, sendo muito visado, já que era um modelo que conseguia conciliar várias questões de países com extensa área territorial, de diversidade de grupos étnicos e religiosos, entre outros grupos preponderantes, que passaram a ter representação e voz junto do federalismo. Abaixo, segue o Quadro 1, que mostra os países que optaram pelo modelo do federalismo e a época em que o fizeram:

Quadro 1 – Difusão do federalismo pelo mundo

FASES	PAÍSES	ADOÇÃO	TOTAL
Origem	Estados Unidos	1787	7
Século XIX	México	1824	
	Venezuela	1830	
	Suíça	1848	
	Argentina	1853	
	Canadá	1867	
	Brasil	1889	
Primeira metade do século XX	Austrália	1901	4
	Áustria	1920	
	Alemanha	1949	
	Índia	1950	
Segunda metade do século XX	Paquistão	1956	10
	Nigéria	1960	
	Malásia	1963	
	Emirados Árabes Unidos	1971	
	Espanha	1978	
	Rússia	1991	
	Bélgica	1993	
	Bósnia-Herzegovina	1995	
	Etiópia	1995	
África do Sul	1996		
Século XXI	Iraque	2005	3
	Sudão	2005	
	Nepal	2007	
Total			24

Fonte: Forum of Federation (2017)².

² Informação disponível em: <https://forumfed.org/>.

Em 2017, o Fundo Monetário Internacional (FMI) divulgou que, entre as dez maiores economias do mundo durante 2016, cinco delas são países federalistas: Estados Unidos da América, Alemanha, Índia, Brasil e Canadá.

Em linhas gerais, as principais características constitucionais do federalismo moderno são: a presença de uma Constituição Federal; existência de divisão no território, na forma de entes federados; os três poderes independentes; a divisão de competências fiscais e administrativas; uma corte suprema de justiça e legislativo bicameral, além de precisar estabelecer normas para que ele mesmo possa se manter durante anos (SOARES; MACHADO, 2018).

Assim, o federalismo foi mantendo seu núcleo, mas se adaptando aos critérios locais e temporais, assim como se expandiu nos países e no mundo, mantendo suas características básicas. No Brasil, por exemplo, através dele, são traçadas e determinadas competências e atuações.

2.3 Do que trata o Pacto Federativo e como ele se impôs no Brasil

Em suma, o federalismo é um sistema de governo federativo em que, pela união de vários Estados, forma-se uma nação, porém seus entes conservam sua autonomia – como é o caso do Brasil, que possui um governo centralizado na União, dividindo suas competências entre o Distrito Federal, Estados e Municípios.

O Brasil também veio construindo seu ideal federativo, que é tão antigo quanto a luta pela independência. A Constituição da República Federativa do Brasil foi quem determinou a sistemática federal para repartir as competências, concedendo o embasamento para todo o instrumento político e jurídico essencial ao federalismo (VELOSO; COSTA; SIQUEIRA NETO, 2021).

A federação teve sua origem, no Brasil, como preceito legal, com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que proclamou a República Federativa. Alguns elementos são essenciais para que se possa caracterizar um Estado como federal, e alguns deles serão tratados aqui, objetivando apontar sua atuação e implementação no Brasil, em conjunto com os marcos históricos, para que, assim, possam ser melhor compreendidos (MARCO, 2019).

O Pacto Federativo está estabelecido na CF/88, em seus arts. 1º e 18:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.
[...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

A CF/88 consagrou a pluralidade de entes que constituem a República, desvinculando todos eles de aspectos religiosos. Apesar de algumas divergências doutrinárias, certas características são adotadas como fundamentais para qualificar um Estado Federal, e uma delas é a divisão do poder político, já que em Estados unitários, um único ente compreende todas as atribuições políticas, sendo irrelevante para diferenciar um Estado unitário do federal o número de divisões de planos que podem ocorrer – por exemplo, só União e Estados-membros ou União, Estados-membros e Municípios, sendo indiferente também se esses planos são simétricos ou assimétricos.

Para alguns, a autonomia do Estado-Membro é o requisito básico para qualificar um Estado como federal e distingui-lo de um Estado unitário descentralizado. Nessa autonomia, desde 1891, pressupõe-se necessariamente a capacidade de auto-organização, mediante a elaboração da Carta Magna, das leis que irão reger esses Estados, bem como nas áreas administrativas e financeiras (ANACLETO, 2008). Para outros, a consequência e motivação mais expressiva do modelo federativo é a repartição de competências – exclusivas, cumulativas, etc. – todas elencadas na CF/88, configurando uma divisão constitucional de tarefas e organização do Estado brasileiro.

Os alemães, por exemplo, aperfeiçoaram o modelo americano de repartição de competências, admitindo as comuns e concorrentes. Existe um consenso de que o federalismo é sustentado por alguns valores, como a autonomia, cooperação, consentimento, freios e contrapesos, participação e o respeito às diferenças (KYMILICKA; RAVIOT, 1997). Já o Pacto Federativo brasileiro, prezou pela divisão de tarefas cumulada com a gestão de arrecadação de impostos e a distribuição de receitas entre a União, Estados e Municípios. Contudo, ele abrange muitos outros quesitos, como os limites territoriais, tudo conforme está estipulado na CF/88.

Mesmo com embasamento constitucional e com renomados doutrinadores ressaltando o papel importante da divisão dos entes e de competências, alguns juristas entendem que os municípios não são entes federativos, argumentando que não existe federação de municípios, mas sim de estados. Municípios seriam Estados-membros dentro de outros Estados-membros – se fossem entes federativos. Alegam também que não há representação de municípios na formação da vontade nacional e falta um poder judiciário próprio para eles.

Filia-se, aqui, à corrente que consagra o município como ente federativo, já que se consideram entes federativos as pessoas jurídicas de direito público interno, constituídas por

competência constitucionalmente prevista em cláusulas pétreas, em face do que está disposto na CF/88 (CUNHA, 2022).

Outra diferenciação de extremo destaque do Estado Federal brasileiro é a Constituição, utilizada como base jurídica, atribuindo competências e poder aos entes federados. Além disso, também são observados vários outros critérios estabelecidos, como a autonomia dos entes periféricos, a ausência do direito de secessão, uma renda própria de cada ente federativo, a participação de entes federados na vontade nacional, a existência de um tribunal com competência constitucional de última instância, a própria repartição constitucional de competências, todos exemplos de características de um Estado Federal (LOPES FILHO, 2019).

Em linhas gerais, abordar-se-á o conceito de cada característica específica do Estado Federal adotado no Brasil, porém, cientes de que o Pacto Federativo brasileiro está vinculado a um excesso de gastos para a manutenção de poder, devido à falta de estrutura e planejamento. Não é suficiente apenas existir uma lei que estabelece critérios, é preciso que seja aplicada com rigor. Infelizmente, o Brasil tem uma estrutura muito pesada, o que acaba lhe prejudicando em diversos aspectos.

2.3.1 A Constituição como base jurídica do Estado

Esta seria uma característica derivada da definição de Estado Federal, já que é a própria Constituição que institui a federação, definindo seus fundamentos, e se o Estado será mais cooperativo entre seus entes ou não. Contudo, ela não poderá ser instituída de qualquer jeito.

A teoria federalista vincula a necessidade de obediência a alguns critérios, como uma Constituição formal, rígida, escrita, única, que seja de conhecimento de todos e que instaure a repartição vertical e horizontal de poder. A federação gira em torno da Carta Magna, ela que tem o dever de estabelecer e delimitar os valores e bases dos direitos fundamentais, circunscrevendo o limite de repartição de competências, promovendo o equilíbrio. Em resumo, e em linguagem popular, a Constituição, dentro do Estado Federal, dá as regras do jogo (LOPES FILHO, 2019).

2.3.2 *A autonomia dos entes periféricos*

No caso brasileiro, o Estado federal é formado pela União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, sendo soberano na totalidade, mas exercido apenas por órgãos e autoridades federais, restando, para a atuação dos demais, apenas a autonomia constitucional. Essa autonomia é baseada na auto-organização, que seria a capacidade dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios de definirem seus funcionamentos e organizações, sempre mediados pela CF/88.

Assim, é possível dizer que eles possuem auto legislação, baseados na prerrogativa de que os entes federados detêm para editar suas normas. Atribui-se também que possuem um autogoverno, em virtude de os entes federados escolherem seu Executivo, Legislativo e, de certa forma, Judiciário, como também de traçarem seus próprios objetivos e formas de atingi-los. Por fim, são detentores de sua autoadministração, que consiste no poder de traçar atividades administrativas e suas competências materiais (LOPES FILHO, 2019).

Dessa forma, a autonomia dos entes periféricos é refletida em diversos aspectos da administração, de maneira formal ou material, estando sempre subordinados ao que determina a Constituição, ou seja, a União não tem competência para definir a estrutura de outra pessoa federativa sem que haja dispositivo constitucional determinando.

2.3.3 *A ausência do direito de secessão*

A indissolubilidade é uma característica muito comum do Pacto Federativo e costuma vir expressa na Carta Magna, como ocorre na CF/88 no Brasil. A ausência do direito de secessão é derivada do desprovemento de soberania e da Constituição, que orchestra toda a federação. No caso de algum ente federativo tentar se apartar, há previsão constitucional de intervenção federal, decisão tomada por parte do Presidente da República, mediante consulta aos Conselhos da República e da Defesa Nacional, além da anuência do Congresso Nacional.

É interessante destacar também que, até mesmo os particulares podem sofrer punições, caso estejam buscando a separação de alguma parte federativa, podendo ser enquadrados em crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, conforme o que determina a Previsão Legal nº 7.170/1983.

2.3.4 Competências tributárias próprias e distribuição constitucional de rendas

As competências tributárias próprias e a distribuição constitucional de rendas advém da autonomia dos entes periféricos, pois eles demandam uma independência financeira e, como consequência, uma deliberação sobre os respectivos gastos, já que as despesas públicas são inerentes à própria existência do Estado.

Essa atribuição de competências aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios é para significar uma maior autonomia, porém não é sempre que isso acontece, haja vista que algumas regiões têm situações econômicas mais vulneráveis, devido a um conjunto de fatores, como a população não possuir capacidade contributiva expressiva, economia fraca, secas e efeitos climáticos, enquanto em outras regiões, principalmente municípios que são a própria sede de capitais, conseguem, de fato, gozar de autonomia e independência, podendo incorrer em extrafiscalidade. Em razão disso, a CF/88 estabeleceu repasses para ajudar os entes federativos e, quando o destinatário recebe, essas receitas não ficam sujeitas a qualquer condicionamento ou discricionariedade fiscal.

A repartição de renda consiste em fazer com que os impostos mais importantes da União, que são o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sejam aproveitados pelos entes periféricos, assim como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), também desfrutados pelos municípios. Assim, procura-se garantir o equilíbrio federativo e evitar uma disparidade grande entre os entes, já que são essas receitas que mais geram tributos ao Estado brasileiro.

2.3.5 Formação da vontade nacional por parte dos entes federados

Essa é uma característica muito importante e diferenciadora dos Estados unitários para os federados, pois, na federação, existe o que é conhecido como Lei da Participação que, desde o modelo americano, está presente, possibilitando que os entes periféricos auxiliem nas escolhas nacionais de diversas maneiras, apesar de, no Brasil, essa participação ser mais restritiva. No Brasil, o bicameralismo é uma tradição Constitucional, porém há quem se posicione contrário a ele, entendendo-o como um elemento antidemocrático e que freia anseios populares (BERCOVICI, 2004).

A característica da formação da vontade nacional, por parte dos entes federados, advém da participação do Senado que, no Brasil, foi implementado desde a Proclamação da

República, mantendo-se em todas as Constituições. Assim, o Congresso Nacional participa da elaboração de diversas leis, Medidas Provisórias, Emendas Constitucionais, além de haver uma série de atribuições privativas do Senado, conforme estabelece o art. 58 da CF/88, e que são necessárias ao funcionamento da federação, veja-se:

Quadro 2 – Competências do art. 52 CF/88

CATEGORIA	COMPETÊNCIAS DO ART. 52 CF/88
Julgamento de autoridades por crime de responsabilidade	Processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes de mesma natureza conexos com aqueles (Inc. I).
Participação na escolha e na exoneração de ocupantes de cargos relevantes	Aprovar previamente, por voto, após arguição pública, a escolha de: a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição; b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; c) Governador de território; d) Presidente e diretores do banco central; e) Procurador-Geral da República; f) Titulares de outros cargos que a Lei determinar (Inc. III); Aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente (Inc. IV); Aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término do mandato (Inc. XI); Eleger membros do conselho da República (Inc. XIV).
Controle sobre atividade financeira e tributária	Autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios (Inc. V); Fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Inc. VI); Dispor sobre limites globais e condições para operações de crédito externo e interno da União, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal (Inc. VII); Dispor sobre limites e condições para concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (Inc. VIII); Estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Inc. IX); Avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Inc. XV).
Participação do controle de constitucionalidade	Suspender a execução no todo ou em parte, de Lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (Inc. X).
Atribuições Internas	Elaborar seu regimento interno (Inc. XII); Dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de Lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de diretrizes orçamentárias (Inc. XIII).

Fonte: Lopes Filho (2019).

Assim, a participação ativa do Senado é essencial, devido às competências que lhe são atribuídas, além de ser enraizada pela formação da vontade nacional.

2.3.6 *Existência de um tribunal com competência constitucional de última instância*

Uma característica bem comum de um Estado Federal é a existência de um tribunal que dê a última palavra sobre as abordagens constitucionais, podendo decidir também sobre conflitos federativos. No Brasil, tem-se o Supremo Tribunal Federal (STF) para exercer essa função. Em um molde parecido com o tribunal americano, o STF possui competências originárias, expressas na CF/88, como processar e julgar causas e conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal ou, até mesmo, entre os outros. Além disso, é a última instância de interpretação das disposições constitucionais.

O papel da Suprema Corte é de extrema relevância e contribui para enaltecer as funções do Judiciário. A atuação do STF não é apenas garantir o funcionamento adequado das instituições políticas, mas direcionar a interpretação constitucional, delineando a federação através da CF/88, devendo também ter muita cautela para evitar que saia da função de intérprete para o ativismo judicial ou de constituinte (LOPES FILHO, 2019).

Assim, para a Suprema Corte, foi concedida a importante missão de atuar como a guardiã da Constituição, não possuindo competência para legislar, apenas interpretá-la e, através dela, criar precedentes que vinculem os tribunais espalhados pela federação.

2.3.7 *Repartição constitucional de competências*

A repartição constitucional de competências tem um papel muito importante na construção do federalismo, auxiliando no ajuste de alguns pontos para um cooperativismo. Para se chegar nas condições e características atuais, inerentes ao federalismo brasileiro, não foi um processo rápido.

Ao longo dos anos, ocorreram inúmeras mudanças, inclusive nas Constituições. Na época do Império no Brasil, em 1824, não só não havia federalismo, como também era proibido esse tipo de União, porque funcionava algo semelhante a uma associação política de todos os cidadãos brasileiros – eles formavam uma nação livre e independente.

Em cada província existia um presidente, nomeado pelo imperador e que também podia ser retirado por ele a qualquer momento. Cada comuna possuía representantes da população, que tinham como missão baixar medidas, com o intuito de resolver problemas locais, mas que não poderiam ir contra a vontade do imperador, que era suprema (MARCO, 2019).

Devido às condições e especificidades de cada região, como também a falta de autonomia, foram surgindo diversas manifestações a favor da descentralização do Estado, dando o início ao processo do federalismo no Brasil:

No Brasil, antes ainda da ideia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia do nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local, acompanhando e respeitando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície do nosso território. [...]. O regime da federação, baseado, portanto, na independência recíproca das Províncias, elevando-se à categoria de Estados próprios, unicamente ligados pelo vínculo da mesma nacionalidade e da solidariedade dos grandes interesses da representação e da defesa exterior, é aquele que adotamos no nosso programa, como sendo o único capaz de manter a comunhão da família brasileira. Se carecêssemos de uma fórmula para assinalar, perante a consciência nacional, os efeitos de um e outro regime, nós a resumiríamos assim: centralização, desmembramento; descentralização, unidade (MIRANDA, 1946, p. 284).

A ideia de federação foi conquistando todo o país e teve como defensores Joaquim Nabuco, Rui Barbosa, entre outros, e, em 15 de novembro de 1889, durante o governo provisório, veio o decreto que proclamou a República Federativa Brasileira como forma de Estado e de governo. A carta de 1891 teve como referência a utilizada nos Estados Unidos, estruturando o modelo federativo, sendo uma grande alteração descentralizadora.

Na prática, porém, muitas pessoas passaram a criticar essa descentralização, inclusive o próprio Rui Barbosa, pois havia uma rixa entre os antigos e os atuais federalistas. Devido a essas críticas, para alguns, o federalismo foi apenas uma troca de nomes, que não houve mudanças efetivas e continuavam sendo províncias. Para se ter uma ideia das receitas públicas, a União recebia 63% do total dos impostos, os Estados-membros, 28%, e os Municípios, 9%, inviabilizando qualquer independência econômica local. Dessa forma, eles impediam o funcionamento do ideal de federação, acarretando uma série de problemas aos Estados-membros, já que muitos ficaram sem recursos.

Já em 1934, a nova Constituição brasileira evoluiu em relação ao federalismo, consertando alguns problemas evidentes, como a arrecadação tributária. A União ainda mantinha a maior parte dos tributos para si, porém houve uma significativa mudança, pois os municípios passaram a ter impostos privativos. Ocorre que essa carta durou pouco tempo, sendo substituída pela Constituição de 1937, que não entrou em vigor integralmente, devido à falta de realização de um plebiscito. Em decorrência disso, passaram-se nove anos com a União gerindo todo o país, até que, em 1946, a nova Carta restabeleceu o federalismo nos moldes de 1934 (MARCO, 2019).

Entre as nuances e críticas apresentadas das Constituições Federais, das formas de governo ou das maneiras de aplicação do princípio federalista, é interessante destacar que, desde a primeira Constituição Republicana Brasileira, está presente o princípio da indissolubilidade dos Estados-membros. Já em 1988, o mesmo princípio aparece com apenas uma diferença das Constituições anteriores: os municípios faziam parte dessa União indissolúvel, mas todos eram autônomos.

Raul Machado Horta (2002, p. 450) aponta que “[...] sob o ângulo da forma federal de Estado, a Constituição de 1988 é o coroamento da evolução secular e assinala o ponto de equilíbrio que se atingiu no estágio do amadurecimento das instituições federais”. Já Manoel Ferreira Filho (2002), diz apenas que a Carta de 1988 deu maior autonomia aos Estados-membros.

O federalismo constitucional brasileiro é também caracterizado e pautado pelo princípio da não intervenção, ou seja, a União não pode interferir nos Estados-membros, e estes também não podem interferir nos municípios, existindo apenas algumas poucas exceções, também previstas na Constituição. Uma dessas exceções se refere aos entes federados: eles não poderão se vincular a qualquer aspecto religioso e, além disso, ficou estabelecido que as relações com Estados estrangeiros, declarações de guerra ou de paz também são, exclusivamente, prerrogativas da União.

Ainda assim, muitos doutrinadores da área defendem que a Constituição Brasileira continua com pouca efetivação do ideal federativo. Já outros, teorizam que a Constituição entrega uma ideia de federalismo satisfatório, mas a realidade seria totalmente diferente da prática, assim como outros aspectos e direitos, também previstos na Carta. É importante ressaltar que, tanto a Constituição de 1946 como as seguintes, de 1967 e de 1969, exemplificaram o que se pode chamar de formas de federalismo apenas nominais. Já a Carta de 1988, preocupou-se em estabelecer as formas de Estado e de Governo adotadas, isto é, a República Federativa do Brasil seria formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (MARCO, 2019).

Existem dois modelos de repartição de competências: horizontal e vertical. O modelo horizontal trata da distribuição de matérias legislativas e administrativas sem vinculação com entes federativos, possuindo esfera isolada de competência. Já o modelo vertical, é baseado na atividade conjunta e complementar entre os entes, a fim de se efetivar os princípios do estado social, cabendo ressaltar que, apesar do nome, essa divisão não influi na hierarquia. A CF/88 foi a que mais propiciou meios para garantir a autonomia dos entes periféricos, uma vez que estabeleceu divisões, como materiais e legislativas, que seriam em

relação ao objeto e ao modo de exercer competências privativas, exclusivas, concorrentes, residuais, suplementares e comuns.

Apesar de divergências nas definições, entende-se haver competência exclusiva quando é atribuída a um ente federativo, com exclusão das demais, sem possibilidade de delegação. Já a ocorrência da privativa, trata-se da possibilidade de delegação. Quando se fala em residual, pode-se definir por exclusão, sendo o que restou, após se definir as competências de todas as entidades. A comum seria diferenciada da exclusiva, pois é exercida igualmente pelos entes federados, dentro do âmbito específico, enquanto que a exclusiva não haveria qualquer possibilidade de delegação, só podendo ser exercida por um único ente.

Em geral, a União tem espécies de competências privativas, conforme traz o art. 22 da CF/88, e concorrentes, estabelecidas pelo art. 24 da CF/88. Os Estados-membros possuem competência constituinte, estabelecida no art. 25 da CF/88, residual, no art. 25, §1º da CF/88, a espécie delegada, no art. 22, parágrafo único, concorrente suplementar, no art. 24, §2º, além da concorrente supletiva, no artigo 24 §§1º, 3º e 4º. Já os municípios, possuem espécie orgânica, estabelecida no art. 29 da CF/88, exclusiva, no art. 30, e a suplementar simples, no art. 30, inciso II. O Distrito Federal tem estabelecida a competência orgânica, conforme o art. 32 da CF/88, e a reservada, no art. 32, §1º (LOPES FILHO, 2019).

Em meio a divergências de doutrinadores em relação à efetividade da Carta, no que se refere ao princípio da indissolubilidade, a Constituição brasileira tem precisamente o art. 60, caracterizado como cláusula pétrea. Esse dispositivo estipula que não poderá ser pauta do Congresso qualquer Emenda Constitucional que venha causar desmembramento da forma federativa do Estado. Portanto, o Congresso não teria a liberdade de analisar qualquer proposta de Emenda Constitucional, cujo texto venha a ferir essa diretriz.

Entre opiniões diversas sobre o tema, Clémerson Merlin Clève (1993, p. 57) define que:

Um simples perpassar de olhos sobre o texto constitucional de 1988 lembrará a sentença de Marx a respeito das declarações burguesas de direitos humanos: cada direito expresso ou reconhecido por um artigo é desmentido, logo a seguir, por outro. Assim é com a Carta Constitucional brasileira no que se refere à Federação. Cada afirmação da autonomia do Estado-Membro implica outra que a limita, a restringe, a desmente. Talvez por isso alguns juristas chegam a afirmar que o Brasil, hoje, não é mais do que foi durante o Império, após o Ato Adicional de 1834, que concedeu uma relativa autonomia política para as, então, Províncias: um Estado unitário descentralizado.

A Constituição, no que se refere ao princípio da indissolubilidade, é marcada por uma cláusula pétrea e, em decorrência desse princípio, a repartição de competências segue essa ordem. Por isso, a reforma tributária está sendo tão debatida, já que irá influir e abolir

diretamente competências dos entes. Paralelo a isso, muitos alegam que o Congresso não poderia ter a liberdade de analisar qualquer proposta de emenda constitucional, cujo texto venha a abolir por completo a autonomia dos entes.

A CF/88 determinou que a divisão do território seria em União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não devendo abolir esses entes, ou seja, a tripartição da Federação, bem como suas respectivas autonomias. Mas também é necessário que critérios sejam estabelecidos para que a própria Constituição seja preservada. O Poder Judiciário apresenta várias esferas e funções diferentes de destaque – o momento político atual demonstra o forte papel do Judiciário, principalmente do STF, que detém a função de guardião da Constituição.

Desde 1994, quando algumas reformas foram introduzidas no cenário político do Brasil, passou-se a buscar mais responsabilidade, como também delimitação dos estados e municípios, principalmente nas áreas da saúde e da educação, como a Emenda Constitucional nº 14, de 1996. Assim como esta, outras emendas e leis complementares surgiram com esse intuito ao longo dos anos.

A trajetória da CF/88 pode ser considerada positiva, em razão de diversos aspectos, e isso se deve muito pela organização e independência em que a forma federativa foi instaurada. Houve um aperfeiçoamento no federalismo e em como ele foi utilizado para concretizar as políticas públicas, demonstrando que essa é uma combinação que, se usada de forma correta, pode ajudar a garantir a efetivação de muitos direitos, especialmente os sociais, previstos na CF/88, resultando diretamente na diminuição das desigualdades sociais (SOARES; MACHADO, 2018).

É interessante destacar que alguns estudiosos consideram essencial comparar o federalismo brasileiro ao alemão, muito porque ambos experienciaram uma democracia intermitente e foram fortemente influenciados pelo sentimento de igualdade. Porém, o federalismo alemão é moldado por uma Constituição que prega raízes de igualdade com um Estado social, enquanto o brasileiro está embasado no Estado Democrático de Direito, objetivando erradicar a miséria e as grandes desigualdades econômicas presentes

Ainda assim, até hoje, não se conseguiu efetivar um federalismo que equalize grupos e cidadãos, como na Alemanha. Porém, acredita-se que alguns fatores potencializam o ideal federalista e suas características, como a adoção de alguns regimes políticos – no Brasil, encontra-se, por exemplo, o regime democrático (DERZI, 2018).

O federalismo deve ser entendido como um conceito dinâmico e, por isso, busca o equilíbrio da autonomia e das competências. Apesar de cada esfera executar sua função, o cooperativismo deve ser um elo importante para o crescimento dos entes e fortalecimento do

Estado Federal. O espírito público dos dirigentes, associado a um regime político adequado, ajuda a construir um federalismo eficiente.

2.4 Reflexões sobre o federalismo em conjunto com a democracia no Brasil

Agora que foi esclarecido o que é o federalismo, como ele surgiu e todo o contexto social e político, pode-se perguntar sobre a existência de um regime político que melhor se adapte ao federalismo, principalmente quando se aborda sobre as formas de garantir direitos sociais, ou seja, a maneira de garantir direitos assegurados na CF/88. Assim, tendo em vista que o regime político no Brasil, atualmente, é a democracia, é importante ressaltar os pontos positivos e negativos que giram em torno dela, no que tange ao tema federalismo. O intuito é conceder uma visão mais ampla do cenário político, que é interligado e se retroalimenta das formas de Estado.

A democracia indireta surgiu como uma alternativa, em razão dos problemas derivados da democracia direta no Brasil, afinal, o vasto território dos estados e o grande número de habitantes sempre foram fatores que dificultaram o esquema empregado. Esse sistema representativo teve ligação com as evoluções britânicas, como o *Bill of Rights*, apesar das particularidades de cada local em que é adotada, a ideia central sempre foi a representação da vontade popular, através de mandato político periódico (SOARES; MACHADO, 2018).

Assim, pode-se dizer que o Brasil adotou a democracia semidireta, que se conceitua como a soberania popular exercida por intermédio do sufrágio universal, sendo o voto direto, igual, secreto e obrigatório. Além disso, a soberania pode ser executada através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Dessa forma, o sistema brasileiro continua com mecanismos de exercício direto da soberania popular, mas eles só podem ser exercidos através de representação, o que ocasiona algumas críticas, indicando que esse mecanismo não é tão direto assim.

A democracia não deve ser considerada como algo estático, já alcançado e definido, mas como fenômeno que deve ser aprimorado com o passar do tempo, sendo desenvolvido e derivado da construção de acontecimentos históricos de cada região – sendo sempre salutar a participação popular entre governantes e governados, quando se fala em democracia. Esse instituto tem um papel importante para a efetivação dos preceitos da CF/88, conseqüentemente, também do federalismo.

Para muitos estudiosos, o federalismo também é útil para o regime da democracia, já que concede autonomia aos entes federados e acaba proporcionando uma maior qualidade e

pluralidade de cenários para que ela se desenvolva. Alguns acreditam que somente uma democracia constitucional pode proporcionar as garantias confiáveis, bem como mecanismos institucionais que ajudam a assegurar o respeito às prerrogativas legislativas da federação (STEPAN, 1999).

Com a existência de alguns países federalistas, que passaram por regimes autoritários, e, devido a isso, minaram a autonomia dos seus entes, acaba gerando um receio de alguns regimes. Apesar do exposto, existem muitas críticas ao regime democrático, no que se refere a ser o melhor meio de efetivação do federalismo, especialmente para quem argumenta que, dessa forma, acaba-se vinculando o federalismo a um regime político específico (SOARES; MACHADO, 2018).

É preciso ter em mente que a democracia pode não ser o melhor regime político, porém, conforme Rousseau pregava, é através dela que a ideia de o povo ser o titular do poder se consolidou. Assim, o princípio da soberania popular passa a ser sempre um garantidor dos direitos sociais, e é nessa toada que não se pode deixar de ressaltar o papel do regime democrático na contribuição e efetivação do federalismo (CUNHA, 2022).

Existem muitos estudiosos que pregam a inexistência do federalismo sem a democracia, mas, em sentido inversamente proporcional, pode-se constatar a existência da democracia sem o federalismo, já que a incidência do regime democrático, em países unitários, é majoritária (SOARES; MACHADO, 2018). Contudo, percebe-se que o conceito de federalismo possui uma filosofia de Estado mais inclinada à democracia e à liberdade.

A própria CF/88 estabelece que o poder emana do povo, ou seja, confere poder ao cidadão de ser parte das decisões e, por isso, a intenção deste tópico ser de refletir sobre a importância da vinculação do federalismo a um Pacto Federativo que conceda mais independência, autonomia e força aos entes federados, garantias ao seu povo e fortalecimento à democracia (COSTA, 2010). Para Canotilho (2003, p. 287-288), o princípio democrático era:

Um princípio jurídico-constitucional com dimensões materiais e dimensões organizativo-procedimentais, porque a Constituição condicionou a legitimidade do domínio político à prossecução de determinados fins e à realização de determinados valores e princípios (soberania popular, garantia dos direitos fundamentais, pluralismo de expressão e organização político democrática); normativo-processualmente, porque vinculou a legitimação do poder à observância de determinadas regras e processos. É com base na articulação das bondades materiais e das bondades procedimentais que a Constituição respondeu aos desafios da legitimidade-legitimação ao conformar normativamente o princípio democrático como forma de vida, como forma de nacionalização de processo político e como forma de legitimação do poder. O princípio democrático constitucionalmente democrático, é mais do que um método ou técnica de os governantes escolherem os governados, pois o princípio normativo, considerado nos seus variados aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, ele aspira a se torna impulso dirigente de uma sociedade.

Ressalta-se que o federalismo é dotado de maior autonomia entre seus entes estatais, concedendo a característica de competência legislativa entre os seus Estados-membros e, ao ampliar a competência legislativa, acaba dando mais espaço para a participação popular, embarreirando qualquer medida autoritária, pois, conseqüentemente, dilui-se o poder pelo território nacional, concedendo participação popular e evitando as tomadas de decisões autoritárias.

Assim, as medidas mais condizentes com a democracia são tomadas apenas devido à diluição de poder, que é característica básica do federalismo, e à participação popular, característica essencial da democracia. Pode-se dizer que a adoção e manutenção do sistema democrático também clama por um conjunto de direitos fundamentais, bem como, para a devida proteção dos direitos fundamentais, é necessária a existência de um regime democrático (DERZI, 2018).

Em resumo, demonstra-se que existe um conjunto de fatores interdependentes, que são essenciais para a proteção de seus núcleos, principalmente no aspecto de efetivação dos direitos fundamentais. Diante do exposto, conclui-se que, apesar de controvérsias, o princípio democrático contribui para fortalecer os direitos sociais, já que o cidadão participa ativamente das decisões políticas e dos resultados advindos delas. Ademais, o Estado Federal desenvolve o papel de garantidor da liberdade e da democracia, uma vez que a descentralização de poder, advinda da forma federal de Estado, desemboca mais facilmente na república democrática, dificultando o totalitarismo.

3 OS DIREITOS SOCIAIS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS

3.1 Introdução à teoria dos direitos fundamentais

O presente trabalho não pretende esgotar a teoria dos direitos fundamentais, apenas são trazidas algumas linhas a respeito desse assunto tão amplo, haja vista o número de correntes, escolas e a correlação com o tema abordado. Ele possui um conceito, de certa forma, recente na história, pois suas primeiras manifestações ocorreram na Revolução Americana, em 1776, e na Francesa, em 1789.

A história dos direitos fundamentais está bastante ligada à democracia, tanto de maneira formal, quanto substancial. Além disso, está relacionada com o constitucionalismo, pois, através dele, é que foi possível a imposição de limites dos poderes Estatais (CASALINO; PRADO, 2023).

Os direitos fundamentais não possuem caráter absoluto e, em virtude disso, são ligados a inúmeros conceitos, características, gerações, entre outros diferenciais, que não pressupõe a superação de uma geração para outra. A própria dignidade da pessoa humana – que dela decorre todas as garantias Constitucionais – ainda não possui um conceito formado.

Inúmeras correntes doutrinárias divergem a respeito de quando teria se manifestado, pela primeira vez, a limitação do poder do Estado. Para a doutrina positivista, o primeiro registro desse fenômeno foi a Constituição Americana de 1787 (CORÁINI JÚNIOR, 2017). Pode-se inferir que os fundamentos filosófico-jurídicos dos direitos são princípios que regem o Estado de Direito e o respeito à dignidade humana. Já para a grande maioria dos doutrinadores, os direitos fundamentais são alicerçados na dignidade humana, sendo imprescindíveis para a compreensão e aplicação do ordenamento jurídico moderno.

No Brasil, a teoria dos direitos fundamentais teve destaque após a CF/88 e, especialmente nos anos 2000, foi considerada a era dos direitos fundamentais e da judicialização (ANDRADE, 2015). O ordenamento jurídico brasileiro é formado regras e princípios, mas são as necessidades e os interesses da sociedade que definem o conteúdo das normas, extinguindo-as ou criando-as. As mudanças são contínuas, devido à globalização. Porém, mais importante do que criar novas normas, ou retirá-las do ordenamento jurídico, é conseguir efetivá-las.

Para Luís Roberto Barroso (2009), a atual fase do constitucionalismo ficou conhecida como “pós-positivismo”, mas as normas gerais e constitucionais ainda se enquadram na ideia de duas grandes categorias, que são as regras e princípios, mesmo que possuindo

funções diferentes no ordenamento jurídico. As regras são mais objetivas, enquanto os princípios mais abstratos. Essa é uma das bases da moderna dogmática constitucional, embasada na sistematização de Dworkin para transpor o positivo legalista, no qual as normas se restringiam às regras jurídicas.

Os princípios possuem uma dimensão bem maior e estão dispostos na forma de critérios para a tomada de decisões, enquanto as regras concedem um direcionamento na parte fática. Os princípios e as regras acabam sendo espécies da mesma norma, e ambos apontam para as decisões particulares acerca da obrigação jurídica. Ocorre que se diferenciam pela natureza lógica, isto é, as regras sempre são válidas e devem ser aceitas, logo, se duas regras são conflitantes, uma delas não poderá ser válida. Já os princípios, não são totalitários, eles se inter cruzam e possuem, entre si, uma força relativa (GOTTI, 2012).

Ultimamente, todas as teorias do direito possuem um ponto em comum, que seria a existência de direitos básicos do ser humano, ou seja, que se poderia reconhecer como o mínimo existencial do princípio da dignidade da pessoa humana. Através de estudos, consegue-se aferir que a ideia primordial adveio da religião e da filosofia e que, posteriormente, influenciaram diretamente o pensamento jusnaturalista e a concepção de que o ser humano, só por existir, é titular de alguns direitos naturais e inalienáveis.

Para a escola do jusnaturalismo, por exemplo, os direitos fundamentais decorrem da própria natureza humana, e sua existência independe do reconhecimento pelo Estado – não dependeriam de Constituição, porque já existiam antes dela, assim, eles seriam inerentes à condição humana. No início do século XVI, a doutrina jusnaturalista atinge seu ponto alto de desenvolvimento, seguida de grandes obras nos séculos seguintes, como de Thomas Hobbes, Immanuel Kant (SENNÁ, 2020).

Surgiram também algumas escolas que poderiam ser elencadas, como do teórico Hans Kelsen e seu Normativismo Jurídico, a Escola Exegética, o Positivismo Jurídico, além do Socialismo Jurídico. Utilizando o Positivismo Jurídico de exemplo, ele considera que os direitos fundamentais devem estar expressos, reconhecidos e positivados na Carta Magna, para que sejam impostos. Em alguns casos, como na Constituição Brasileira, podem existir direitos implícitos e derivados dos próprios princípios do ordenamento. Por fim, o realismo jurídico norte-americano, o mais atual, que considera que os direitos fundamentais são aqueles conquistados historicamente pela humanidade (CORAIÍNI JÚNIOR, 2017).

Pode-se dizer que existem algumas características básicas e em comum dos direitos fundamentais, sendo elas: a historicidade, que se baseia na ideia de que os direitos fundamentais variam de acordo com a época e lugar, o que pode ser verificado se observado que, hoje em dia,

os direitos fundamentais abrangem direitos dos quais, durante a Revolução Francesa, por exemplo, não eram sequer imaginados; a inalienabilidade, entendendo que os direitos são intransferíveis, até porque são garantidos a todos, não podendo se dispor ou se alienar, mesmo com a autorização do seu titular e, logo, também são inegociáveis.

A imprescritibilidade também é outro ponto que, como o próprio nome já expressa, os direitos não prescrevem, além de serem personalíssimos e poderem ser exigidos a qualquer momento. Ainda se tem como outra característica a irrenunciabilidade, entendendo que os direitos não podem ser renunciados, pois não interessam apenas ao titular, mas a toda a coletividade. Dessa forma, o indivíduo pode não exercer seu direito, mas não poderá renunciá-lo – há quem defenda que alguns direitos são exceção e que poderão ser renunciados, como a intimidade e a privacidade e a imediaticidade, determinando que eles têm aplicabilidade imediata; a máxima eficácia, assegurando que são garantidos de forma imediata, para que possam ter a máxima eficácia; a universalidade, que diz que os direitos fundamentais são universais, porém alguns possuem destinatários específicos.

Além dessas características, existem critérios para classificar os direitos fundamentais, que são as gerações. Chama-se de gerações por serem derivados de marcos temporais em que foram conquistados, como de primeira geração, de segunda geração, de terceira, e assim sucessivamente. Contudo, há quem diga que essa terminologia traz a ideia de superação e que seria apenas o caso de um redimensionamento, por isso alguns preferem usar a terminologia “dimensões” (FERRAZ, 2009).

Têm-se os direitos de primeira geração como sendo os conquistados no âmbito individual e, também, conhecidos como negativos, sendo os primeiros conquistados pela humanidade, como o direito à vida e à propriedade. Essa foi uma geração baseada nos iluministas e jusnaturalistas dos séculos XVII e XVIII, a exemplo de John Locke e Jean-Jacques Rousseau.

Já os de segunda geração, garantidos aos grupos mais desfavorecidos, são os considerados sociais, econômicos e culturais, como educação, saúde, segurança pública, entre outros, que serão discriminados com mais detalhes posteriormente. A segunda geração dos direitos marcou a primeira metade do século XX, concomitante à política de intervencionismo estatal de Franklin Roosevelt e vinculados à chamada liberdade positiva.

Os direitos de terceira geração são conhecidos por difusos e coletivos, sendo caracterizados por serem transindividuais, isto é, pertencem a várias pessoas, mas, isoladamente, não pertencem a ninguém, podendo ser considerados como direitos fraternos,

universais e humanísticos. Eles tiveram origem na revolução técnico-científica. Orbitam nessa geração o direito à paz e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A quarta geração aborda os direitos de pesquisa biológica e científica, como o de democracia e o pluralismo, a globalização política na esfera da normatividade, estando ligado à pesquisa genética e à biociência. Já os de quinta geração, orbitariam no que se conhece como a paz kantiana, direito de viver em paz e de ser protegido de ataques terroristas (CORAÍNI JÚNIOR, 2017).

A evolução dos direitos fundamentais ocorreu de forma bastante intensa, não havendo muita dificuldade social de implementação, no que tange aos direitos de quarta e quinta gerações, por exemplo, demonstrando que as relações humanas evoluem com o tempo (FERRAZ, 2009). Para Alexy (2018), os direitos fundamentais seriam somente aquelas normas expressas diretamente por enunciados da Constituição, falando ainda sobre *status* do indivíduo – passivo, negativo, positivo, ativo.

Conforme pode ser percebido, a influência estatal e suas formas de governo mais autoritárias ou democráticas são fatores decisivos para a normatização dos direitos fundamentais. Dessa forma, estes não apresentam um perfil estrito, não possuem efeito estático, devem ser aplicados pelas técnicas de ponderação e estão intimamente ligados ao desenvolvimento global.

As discussões filosóficas e sociológicas dos primórdios da Antiguidade chegaram ao século XX, juntamente com as questões de bem-estar individual e social. Convertidas essas discussões em demandas políticas, tornou possível a positivação, pelo Estado, e a criação de garantias de proteção aos direitos fundamentais (CHADID, 2015).

Muitas outras abordagens poderiam ser tratadas aqui, através de inúmeros filósofos e doutrinadores importantes sobre o tema, porém o conteúdo abordado é resumido, a fim de conceder condições introdutórias para que se possa, confortavelmente, dissertar sobre direitos fundamentais vinculados ao federalismo.

3.2 Os direitos fundamentais na história constitucional federal brasileira

As pessoas são titulares de direitos humanos e não devem ser diferenciadas por qualquer outro critério, seja cultural, racial, religioso, entre outros. Dessa forma, são todas iguais em valores, direitos e dignidade. Direitos fundamentais, também conhecidos, de forma abreviada, por direitos humanos, são classificados como fundamentais porque, em tese, não existe condição da pessoa humana viver e se desenvolver dignamente sem eles. Assim, desde o

nascimento, essas condições são, pelo menos formalmente, asseguradas, para que cada uma tenha seu mínimo existencial atendido, a fim de viver com dignidade – a garantia dos direitos fundamentais é parte essencial de uma democracia (CASALINO; PRADO, 2023).

Os direitos considerados como fundamentais advêm dos direitos do homem inerentes à dignidade humana, por isso recebem características de caráter inviolável, atemporal e universal. Dessa forma, os direitos à vida, à moradia, à educação, entre outros, vão se tornando tutelas de proteção no convívio em sociedade ao longo dos anos (DALLARI, 2004).

Existem regulamentações que devem ser realizadas na forma de liberdade e de gozo dos direitos inerentes à dignidade humana, com o intuito de não interferir e causar danos a terceiros. Porém, os direitos fundamentais são intrínsecos à natureza humana, por isso são garantidos e se estendem, no ordenamento brasileiro, a quem comete crimes ou causa danos a outrem.

Eles são direitos históricos, graduais e foram marcados por lutas. Assim, pode-se dizer que sua essencialidade adveio da desigualdade entre os homens. Alguns apontam esses direitos como condição *sine qua non* da legitimação do Estado (BOBBIO, 1992). Quando se fala em direitos fundamentais, automaticamente, refere-se à dignidade da pessoa humana e, no que tange a isso, a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, aprovou a Declaração Universal dos Direitos Fundamentais, onde se determina que todas as pessoas nascem iguais em direitos e também livres.

Essa ideia se consolidou através de decisões do Tribunal Constitucional Alemão, no final da década de 1950, quando restou decidido que os direitos fundamentais apresentavam uma dimensão objetiva, além de conferir, ao Estado, condições para sua efetivação (SILVA; LEAL, 2021). A Declaração Universal de 1948 também marcou pela universalidade e indivisibilidade dos direitos fundamentais, contextualizando que:

Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais. Sob esta perspectiva integral, identificam-se dois impactos: a) a inter-relação e interdependência das diversas categorias de direitos humanos; e b) a paridade em grau de relevância de direitos sociais, econômicos e culturais e de direitos civis e políticos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Os direitos fundamentais são universais e representativos das liberdades públicas. Eles impõem, ao Estado, uma fiel observância, representando um ponto que deve ser inviolável na sociedade política e positivada, por isso não devem ser reconhecidos apenas formalmente, mas efetivados materialmente pelo Poder Público. Os direitos fundamentais impõem fundamentadas e legítimas atuações, delimitando matérias impostas pela soberania popular aos poderes constituídos do Estado. Esse seria, então, o ponto de partida para o entendimento sobre direitos humanos.

Superada essa definição introdutória, adentra-se na história dos direitos fundamentais e sua definição na CF/88, ou seja, de certa forma, far-se-á uma avaliação sobre a evolução dos direitos fundamentais.

No que se refere à Constituição, é sabido que ela é direcionada de acordo com o tempo e a evolução dos fatos históricos, mas ela não se reduz somente ao fenômeno social, uma vez que é autônoma e gera resultados advindos de pressões sociais dentro dos limites constitucionais. Ao longo de mais de 180 anos de independência, e mais de 110 anos de República, foram editadas mais de oito constituições, o que demonstra certa instabilidade de nossas instituições políticas (BARROSO, 2009).

Importante ressaltar que não se deseja fugir do escopo do presente estudo, mas é necessário trazer pontos característicos na construção da atual Constituição, pois é a evolução histórica dos direitos fundamentais que afere o grau de democracia de uma sociedade.

Pode-se dizer que a história constitucional brasileira se iniciou com a Carta Imperial de 1824, apesar de, na época, o imperador jamais tê-la tratado como a fonte de legitimidade do poder que exercia – nesse período, ela já consagrava o princípio da isonomia. Em conformidade com a tradição lusitana, a Carta de 1824 também institucionalizava o modelo oligárquico, existindo um controle eleitoral e a autoridade era personalizada através da concessão de cargos públicos. Ela, ainda assim, era considerada uma evolução, por trazer previsão de amparo do Estado para pessoas desamparadas, como órfãos, viúvos, inválidos, apesar de a efetividade dos direitos que carregava ser mínima (RODRIGUEIRO; MOREIRA, 2016).

Em seguida, vieram as Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e a vigente, de 1988. A carta de 1891 tinha como proposta o liberalismo republicano e moderado, que se desenvolvia nos Estados Unidos, incorporando várias liberdades públicas, como de associação e reuniões. Surgiu também o predomínio de Estados, como São Paulo e Minas Gerais, derivado da “Política do Café-com-Leite”, fazendo com que a política se concentrasse fortemente nessa região. Assim, a república brasileira, desde sua proclamação, não havia atingido o

funcionamento esperado, ainda mais com um processo eleitoral desacreditado e baseado em fraudes e manipulações (BARROSO, 2009).

Já na Constituição de 1934, foi inaugurado o Constitucionalismo Social no Brasil, tratando de assuntos de ordem social, ela trazia inovações, iniciando uma era da intervenção estatal, criando a justiça do trabalho, do salário mínimo e do mandado de segurança, visando evitar ilegalidades e abuso de poder. Ela apontou formas de repartição de competências legislativas concorrentes, inspiradas pela Constituição Alemã de Weimar. Concomitantemente, na Europa, o racionalismo jurídico de Preuss e Kelsen estava sendo institucionalizado em várias Constituições, como da própria Alemanha, da Áustria e da Espanha, incorporando os direitos econômicos e sociais (ALMEIDA, 2007).

A Constituição de 1934 foi contraditória, pois consolidava o ideal da Revolução de 1930 em uma época de crescente antiliberalismo e, assim, com fortes influências militares, dissolvendo o congresso. Ademais, foi a primeira Constituição Brasileira a prever um título sobre direitos sociais. Houve, então, a outorga da Carta de 1937, que trouxe muita violência institucional como forma de combate ideológico, sendo introduzida a pena de morte, mas, durante esse período, ocorreram algumas realizações em matéria econômica e social.

Já a Constituição de 1946, foi um marco de construção constitucional, pois os estados se tornaram independentes e tiveram a elaboração de seus próprios estatutos. Foi a partir dela que houve uma ampliação dos direitos e garantias individuais, da educação, da cultura e de princípios econômicos e sociais. Ademais, adveio, dessa Constituição, a regra de que a lei não poderia excluir da apreciação do judiciário qualquer lesão de direito individual, a obrigatoriedade do ensino primário, a repressão ao abuso do poder econômico, o condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social, entre outras medidas sociais. Contudo, no que tange à estrutura e ao funcionamento dos poderes, não houve grandes mudanças, o que gerou grande descompasso entre a capacidade técnica e as necessidades nacionais (BARROSO, 2009; SENNA 2020).

No período ditatorial da carta de 1967, houve grande incidência de crescimento econômico, porém com índices de educação, saúde, habitação, segurança, por exemplo, em defasagem, pois os processos democráticos e de consciência política ficaram paralisados. Nesse período, foi também editado o Ato Institucional nº 5 (AI-5), um dos mais severos, que concedia, de forma paralela e superior, a possibilidade de intervenção federal, sem limitações, nos estados e municípios. Assim, o presidente detinha o poder de suspender direitos políticos e de garantias da magistratura, cassar mandatos eletivos, suspender *Habeas Corpus*, concedidos em casos de

crimes políticos, houve também práticas de censura da imprensa e tortura de adversários políticos.

Esse período culminou com a Emenda à Constituição, a Carta de 1969, que, materialmente, era uma nova Constituição advinda em virtude da emenda que reformava a Constituição de 1967. A emenda de 1969 trazia títulos de ordem econômica e social, porém, no que se refere ao social, jamais deixou de ser uma folha de papel, pois não foram colocados em prática os direitos e garantias individuais garantidos (BARROSO, 2009).

Após 25 anos de regime militar, foi convocada uma Assembleia Nacional Constituinte, visando elaborar uma nova Constituição, que seria a idealizada CF/88, mas essa tarefa enfrentou muitas dificuldades originárias da diferença de ideias políticas e metodologias de trabalhos, o que ocasionou vícios no texto final, como uma redação prolixa, casuística e com um detalhismo minucioso.

Apesar disso, ela dava lugar ao Brasil na lista de países democráticos, devolvia-lhe os direitos fundamentais, principalmente de cidadania e individuais, constitucionalizava a Ação Civil Pública, o Mandado de Segurança Coletivo, diminuiu o poder do executivo, promovendo o equilíbrio entre os poderes, descentralizou mais a política, concedendo espaço aos estados e municípios, através do repasse de competências e receitas (BARROSO, 2009).

A CF/88 foi pautada pelo interesse comum, da coletividade, tendo como objeto o destaque da justiça social, a fim de reduzir as desigualdades socioeconômicas e ampliar a cidadania política, a desburocratização e a descentralização administrativa mediante a municipalização e a participação popular na execução de serviços essenciais. Nessa esteira, o art. 5 da CF/88 estabeleceu que:

Art. 5º Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (BRASIL, 1988).

A abrangência da CF/88 sugere que os direitos são divididos em individuais, políticos e sociais. Os individuais abrangem os que estão mais intimamente ligados à liberdade e à dignidade da pessoa humana, dando autonomia e, de certa forma, entrelaçam-se aos direitos sociais, que pregam a melhoria de vida das pessoas, como também a igualdade desses direitos para todos. Seria, assim, uma forma de limitação para proteger direitos indispensáveis à pessoa humana. Eles podem ser explícitos, estando elencados na Constituição Federal, ou implícitos, sendo admitidos e decorrendo da interpretação da lei (GUERRA FILHO, 2007).

Alguns dos direitos e princípios que regem a CF/88, e que merecem destaque, são os que abordam a dignidade da pessoa humana. De acordo com Guerra Filho (2007, p. 61-62):

Dentre os ‘princípios fundamentais gerais’, enunciados no art. 1º da Constituição de 88, merece destaque especial aquele que impõe o respeito à dignidade da pessoa humana. O princípio mereceu formulação clássica na ética kantiana, precisamente na máxima que determina aos homens, em suas relações interpessoais, não agirem jamais de molde a que o outro seja tratado como objeto, e não como igualmente um sujeito.

Já os direitos sociais, precisam da prestação positiva do Estado e estão previstos no art. 6 da CF/88. São direitos sociais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). Enquanto que os direitos políticos estão previstos entre os arts. 14, 15 e 16, caracterizando o regime democrático e a participação popular na formação do Estado, podendo ser ativos, quando confere ao cidadão a capacidade de votar, ou passivos, quando confere a capacidade de ser votado. Para Pontes de Miranda (1946, p. 567), “Direito político é o direito de participar da organização e funcionamento do Estado”.

É inegável o reconhecimento dos direitos e garantias individuais e coletivos pela CF/88, mas ainda assim existem inúmeras falhas que a fazem passível de receber emendas constitucionais, principalmente no que tange à má equação do sistema tributário e da repartição de recursos entre entes federativos, ocasionando, assim, o enriquecimento de alguns municípios e o empobrecimento de outros.

Além das matérias que são de praxe em todos os Estados Federais, como defesa nacional, moeda, crédito e relações exteriores, a União também ficou responsável pela elaboração da legislação civil, comercial, penal e outras. A competência federal, todavia, não excluiu a competência concorrente dos estados de legislar sobre várias matérias, porém a legislação federal é bastante exaustiva no conteúdo, deixando uma área pequena para ser trabalhada pelos estados e, principalmente, pelos municípios (ZIMMERMANN, 2005).

Diante desses entendimentos, cientes de que os direitos fundamentais foram surgindo através de um contexto histórico e político das Constituições, e que eles se complementam, conclui-se que os direitos sociais são muito abrangentes em diversos aspectos. O direito à vida, por exemplo, não é apenas o direito de nascer, mas está entrelaçado a vários outros direitos, garantindo uma vida digna ao indivíduo. Assim, passa-se a analisar mais a fundo os direitos sociais em si.

3.3 Os direitos sociais e a distribuição de competências no federalismo Brasileiro

As pessoas, em sociedade, necessitam conviver, crescendo e se desenvolvendo através da comunicação intelectual, afetiva, espiritual, entre outros elos, a fim de garantir a continuidade da vida. Para isso, é necessário que aja cooperação para se alimentar, transportar e realizar serviços indispensáveis, como os cuidados com a saúde, etc.

A civilização humana vem percorrendo caminhos turbulentos ao longo dos anos, passando por diversas transformações de cunhos sociais, políticos, religiosos, culturais, entre outros. Durante essas transformações e conquistas, os direitos fundamentais também foram garantidos pela sociedade, em detrimento do Estado opressor (CAYRES, 2017).

Em decorrência disso, é necessário se ordenar essa convivência, para que todos possam ter as mesmas possibilidades, devendo esse convívio ser democrático, com o intuito de evitar que os privilégios sejam determinados para pessoas específicas. As regras de comportamento social, em muitos casos, são tidas como limitações à liberdade do indivíduo, mas o bem comum deve prevalecer, beneficiando a pessoa humana em todos os seus aspectos, além de garantir a ordem e o bem de todos, e não de certos grupos (DALLARI, 2004).

A ideia de direitos sociais também surgiu por conta do início do capitalismo industrial, período em que não existiam amarras jurídicas nas relações econômicas e sociais, pois, no liberalismo original, era predominante a autonomia da vontade, o que acabava gerando a submissão dos economicamente vulneráveis a quem detinha o poder.

Esse cenário demonstrou a insuficiência e incapacidade do Estado da época em promover uma convivência harmoniosa, situação em que a classe operária estava sendo reprimida e prejudicada, já que o liberalismo clássico tratava com igualdade os economicamente desiguais e esse sistema era refletido nas oportunidades, transformando a realidade da classe operária dos centros industriais da Europa, conforme Fábio Konder Comparato (2003, p. 101) expressa:

Na França, o descontentamento do operariado urbano com os excessos capitalistas do reinado de Luís Felipe de Orléans, instalado no trono desde 1830, foi singularmente reforçado pelo agravamento da fome no campo, em consequência [sic] da desastrosa colheita de 1846-47.

Assim, pode-se dizer que os direitos sociais surgiram derivados de um capitalismo industrial que ainda estava a passos lentos, mas que promoveu diversas violações à dignidade dos operários, estampando a necessidade de parâmetros legais para balizar a relação patrões e empregados, levando a movimentos contra a opressão em que estes estavam vivendo.

O capitalismo estava forte e os movimentos operários buscavam afirmações de direitos – esse contexto culminou com o reconhecimento de direitos sociais. Um dos documentos que marca o início dessa trajetória de reconhecimento dos direitos sociais foi a Constituição Francesa de 1848 que estipulava, em alguns de seus preceitos, os direitos sociais. A evolução dos direitos sociais também foi marcada pela Constituição de Weimar de 1919, que promoveu grandes avanços no campo dos direitos fundamentais e serviu como modelo e inspiração para as Constituições posteriores, surgindo, após ela, o direito à educação e ao ensino básico nas escolas públicas (CAYRES, 2017).

É interessante ressaltar que, após o fim da União Soviética, no século XX, os grupos capitalistas passaram a dominar e ditar controles sobre a economia ao redor do mundo, através do que se conhece como “globalização”, levando à submissão dos países menos desenvolvidos e, conseqüentemente, sendo prejudicial aos trabalhadores e seus direitos. Esses acontecimentos levaram à ocorrência do êxodo de alguns locais, devido às condições precárias de trabalho e vida (DALLARI, 2004).

Ao tratar sobre direitos sociais como fundamentais, identifica-se um aspecto importante nessa construção, que são as gerações de direitos fundamentais. Em virtude do tema abordado, dialoga-se mais precisamente com a segunda geração, que são aqueles direitos que o Estado tem uma prestação positiva, ou seja, o dever de agir, buscando a igualdade entre os desiguais e trabalhando para diminuir as desigualdades da sociedade (CIDADE; LEÃO JÚNIOR, 2016).

Após esse prévio esclarecimento sobre o comportamento histórico-social dos direitos sociais, a necessidade de ordem, a previsão legislativa para garantir a igualdade de direitos e condições e a definição de direitos sociais se fazem necessárias, para que se possa compreender que os direitos sociais são parte integrante dos direitos fundamentais.

Ainda sobre os direitos sociais como fundamentais, identifica-se um aspecto importante, que é a construção das gerações de direitos fundamentais. Em virtude do tema abordado, a segunda geração dialoga melhor com o contexto de direitos sociais. São aqueles direitos que o Estado deve ter uma prestação positiva – o dever de agir, buscando a igualdade entre os desiguais e trabalhando para diminuir as desigualdades da sociedade (CIDADE; LEÃO JÚNIOR, 2016).

O conceito de direitos sociais engloba prestações, como direito à saúde, moradia, entre outros, mas abarca também direitos de defesa, limitação da jornada de trabalho, direito de greve, igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo e o avulso, etc. Essas garantias proporcionam melhores condições, oportunidades de desenvolvimento de forma mais justa,

sendo o princípio da dignidade da pessoa humana o balizador do nosso ordenamento jurídico e da Carta Magna de 1988, já que ela compõe a maior fundamentalidade social e jurídica

Por isso, a dignidade da pessoa humana pode ser considerada um “super princípio”, pois, a partir dele, é gerado um núcleo de um mínimo existencial que possui aplicação imediata e que deve buscar uma máxima eficácia, a fim de atingir a igualdade material e a justiça social. Hoje, os direitos sociais estão presentes na CF/88, no art. 6º, possuindo aplicação imediata e sendo indisponíveis (DALLARI, 2004). A CF/88, em seu art. 6º, assim estabelece:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Paulo Bonavides (2013) demarca que esses direitos já nasceram abraçados ao princípio da igualdade e buscam alcançar, ao menos, a igualdade de oportunidades. Pode-se concluir, assim, que os direitos sociais vinculam o Estado à execução, isto é, a tomar medidas com o intuito de erradicar a pobreza, o analfabetismo, de conceder assistência social, previdenciária e de saúde a toda sociedade – são direitos de ações positivas.

Contudo, devem ser distinguidos os direitos fundamentais sociais e os sociais garantidos por instrumentos normativos infraconstitucionais. Os direitos fundamentais sociais possuem natureza constitucional e, desse modo, desfrutam de todas as garantias de direitos fundamentais, possuindo a virtude de impor dever ao Estado (SILVA; LEAL, 2021). Os direitos prestacionais ou sociais fundamentais são da pessoa frente ao Estado, isto é, se o cidadão possuir meios financeiros e encontrar no mercado oferta, poderá também obter através do mercado particular, o que não desobriga o Estado de fornecer (ALEXY, 2018).

A concretização dos direitos fundamentais aos cidadãos é uma garantia que o Estado Democrático de Direito, através da Constituição, prescreve a quem detenha o poder político para realizá-la. Assim, as ações do Estado devem ser em prol da concretização desses direitos, por meio de políticas vinculadas a esses fins. Ocorre que, na maioria das vezes, não é isso que se vivencia, pois, para a realização dos direitos sociais, não basta apenas a afirmação impositiva, é necessário que sejam oferecidas oportunidades na prática. Ademais, esse *déficit* de oportunidades também é derivado de costumes sociais arraigados na população, fazendo com que exista uma segregação e uma diferença em certos grupos, assim, historicamente, a sociedade concede mais oportunidades a uns do que a outros (DALLARI, 2004).

Dessa forma, até mesmo inconscientemente, a população também tem seu papel e parcela nas desigualdades, uma vez que ela dificulta ainda mais aquele que nasceu em

condições financeiras piores, por exemplo, tangenciando através da cor, raça e sexo. Assim, a imposição da lei e algumas medidas estatais não são suficientes para ultrapassar essa barreira. Por isso, a previsão do parágrafo único do art. 6º da CF/88 estipula a renda básica familiar, a fim de que sejam oferecidos a todos um mínimo de dignidade:

Art. 6º [...]

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em Lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (BRASIL, 1988).

O aspecto da realização formal, material e a obrigação jurídica resultante dos direitos sociais são derivados dos poderes públicos, que dependem financeiramente de recursos para implementar políticas públicas, visando concretizar as normas através de prestações positivas. Em caso da não efetivação desses direitos, a judicialização é o meio legítimo para evitar retrocesso social, mas a sociedade também desempenha um papel importante para a concretização desses direitos (DALLARI, 2004). Pode-se considerar que os direitos sociais não são normas que estão em polos contrários ao Estado, mas que são efetivados e garantidos através dele (CIDADE; LEÃO JÚNIOR, 2016).

Entende-se, formalmente, que os direitos sociais são espécie de direitos fundamentais, também constitucionalmente previstos. Além disso, estão intimamente vinculados ao princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, tornaram-se instrumentos imprescindíveis para o alcance da igualdade material e da justiça social, no âmbito estatal (FERRER, 2007).

Uma diferenciação importante para a categorização de implementação de direitos sociais é estabelecida através da norma geral federal e a privativa federal. A norma geral federal deve deixar que os estados ou municípios exerçam suas competências suplementares, conforme estabelece o art. 24, §2º, da CF/88, não podendo abordar e estabelecer todos os critérios, por exemplo, em assuntos que são necessárias as suplementações, como saúde e meio ambiente, tributos, educação, etc. Enquanto a norma privativa federal, não tem limite de conteúdo, já que, como o próprio nome diz, é privativa da União (CANOTILHO; LEITE, 2015).

Na prática, o dever estabelecido na Constituição, os assuntos de competência concorrente limitada são normas gerais, sendo declarações mais principiológicas e, devido a isso, são de responsabilidade da União editá-las, restringindo-se ao estabelecimento de diretrizes nacionais, que deverão ser observadas pelos Estados-membros quando elaborarem suas legislações para impor normas mais específicas e detalhadas.

Assim, para grandes doutrinadores, quando normas gerais são elaboradas, não podem esgotar a matéria tratada (MOREIRA NETO, 1988). Por isso, o STF vem impondo, através de jurisprudências, a chamada simetria orgânica, fazendo uso do princípio da simetria que, basicamente, estabelece a observância dos entes federativos, no que tange às prerrogativas, sujeições, poderes, estruturação básica de competências, entre outros, para que sigam o perfil traçado pela União (LOPES FILHO, 2019).

Ocorre que essa divisão de responsabilidades nem sempre é simples e, muitas vezes, acaba gerando discussões e conflitos em torno de qual é a competência de cada um dos entes. Uma exemplificação seria no âmbito de saúde, área em que há competências concorrentes, ficando o governo federal responsável pela maior parte das funções de planejamento, formulação das políticas e controle de ações. Aos governos estaduais, cabe mutuamente o papel de cobrança das ações federais, coordenando a descentralização. No que se refere aos municípios, prestam também os serviços de saúde para a população, o que gera repasses de grandes responsabilidades entre os entes, acarretando, muitas vezes, que se eximam de responder pelo serviço mal prestado.

Para tentar minimizar problemas como esses, a Emenda Constitucional nº 29 de 2000 foi aprovada e determinou a vinculação de percentuais mínimos de recursos orçamentários que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios seriam obrigados a aplicar em ações e serviços públicos de saúde, como complementação da Constituição (CAMPELLI; CALVO, 2007).

Assim como esses, o Pacto Federativo tangencia muitos aspectos de forma direta e indireta, repasses em percentuais referentes aos impostos, contribuições e taxas, estabelecendo a atuação de cada ente. É definido ainda como as receitas arrecadadas serão direcionadas para os objetivos, para direitos sociais específicos, programando as despesas obrigatórias, isto é, que não podem sofrer interferências; as despesas vinculadas, que recebem um percentual fixo de receitas; e as despesas discricionárias, que são manejadas mais livremente.

No âmbito da educação, por exemplo, está estabelecido no art. 211, §§ 1º, 2º e 3º, que:

À União cabe organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Os Municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; os Estados e o Distrito Federal, prioritariamente nos ensinos fundamental e médio (BRASIL, 2014)³.

³ Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação.

Os custos para a concretização dos direitos sociais e a não destinação de verba específica para qualquer direito social, sob a tutela da reserva do possível em contraposição ao mínimo existencial, é um problema que ocorre nos vários patamares de direitos sociais. Logo, é interessante a implementação da reforma no Pacto Federativo, em virtude da amplitude e abrangência que essa reforma teria sob os direitos sociais como um todo e que, somada as outras medidas, gerais ou específicas, poderia trazer ótimos resultados.

A pobreza pode ser compreendida como privação de capacidades básicas, ao invés de, basicamente, como baixo nível de renda. Ela pode ser uma inaptidão para aferir renda, mas também escassez de acesso à educação, à saúde, à moradia, pois, quando esses direitos estão acessíveis, contribuem para ampliar a capacidade de viver de forma digna (SEN, 2010).

Diante dos esclarecimentos, adentra-se, mais cuidadosamente, nos direitos sociais estabelecidos no art. 6º da CF/88. É necessário elencar suas especificidades, cientes de que são elos de efetivação da dignidade humana e uma árdua responsabilidade dos entes federativos. Conforme estabelece a Constituição, eles devem ser executados primordialmente e, na maioria das vezes, necessitam de repasses entre os entes e a previsão de fundos.

Ressalta-se que a ONU reconheceu a importância do desenvolvimento sustentável nos planos econômico, social e ambiental, por isso promoveu a construção de uma agenda de metas, conhecida como Agenda 2030, com destaque para direitos sociais, principalmente erradicação da extrema pobreza como o principal desafio global, sendo esse objetivo um dos maiores desafios para a garantia dos direitos humanos, sociais e da proteção da vida (MENEGUZZI; MALGARIM; CENSI, 2022).

Assim, serão tratados alguns direitos sociais para elucidar sua abrangência, bem como demonstrar como eles estão interligados, além da sua necessária implicância em políticas públicas eficazes.

3.3.1 Direito social de moradia e políticas aplicadas

O conceito de dignidade é bastante complexo e possui relação direta com o acesso à moradia, e para a concretização deste. Por isso, o direito social de moradia ganhou tanto destaque após ser incluído no rol dos direitos sociais, em alguns casos podendo ser, até mesmo, impenhorável. Nesse sentido, é imprescindível que as pessoas tenham moradias dignas, sendo indispensável para a saúde física e mental dos cidadãos.

O direito de moradia foi introduzido de forma tardia no texto constitucional, por meio de uma Emenda Constitucional no ano 2000, apesar de já ser implícito no texto original

de 1988, devido à importância social do seu papel (FREITAS, 2015). A moradia se faz essencial para todos os seres humanos e, quando se elenca trabalhadores rurais, também se aborda a necessidade de ter acesso à terra para viver e trabalhar.

O direito à moradia é uma competência comum da União, dos Estados e dos Municípios, cabendo a eles o dever de promover programas de construção de moradias, de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, além de proporcionar meios de acesso a essas moradias⁴ (BRASIL, 2018).

Moradia é abrigo da chuva, do calor, de animais nocivos, de elementos da natureza, de repouso físico e mental, enfim, o direito de moradia propicia e garante uma série de proteções e condições aos seres humanos, por isso se reconhece como fundamental para a pessoa humana, sendo de caráter permanente. Esse direito não deve ser confundido com o de propriedade, de residência ou de direitos reais, mas sim como uma categoria própria de direito de personalidade (SENNÁ, 2020).

Um grande problema nas grandes metrópoles, por exemplo, é o alto custo de imóveis, fazendo com que as pessoas acabem se amontoando em favelas sem um mínimo de conforto e higiene. Ocorre que, a evolução dos direitos fundamentais e um Estado social mais intervencionista, incumbido de garantias sociais, fez com que o atual ordenamento prevísse, em Constituição, que a propriedade, urbana ou rural, deveria atender à função social – esta não necessitando ser exercida apenas pelo proprietário.

Alguns defendem a reforma agrária como um dos meios de resolução desse conflito, que é bastante complexo, porém esse instrumento interfere em direito de terceiros, de reserva econômica e de outras questões que não são objetivo deste trabalho. Independentemente da reforma agrária ou de outras hipóteses invasivas, sempre será mais interessante e eficaz a instrumentalização de políticas públicas para programas de construção de casas e saneamento, a fim de evitar a interferência em direito de terceiros, procurando atender, de forma pacífica, uma demanda tão essencial à dignidade humana (DALLARI, 2004).

Com o intuito de efetivar esses direitos e da implementação de políticas voltadas para esse fim, surgiu o Programa Minha Casa, Minha Vida, inicialmente estabelecido pela Medida Provisória nº 459/2009 e, posteriormente, convertido em lei (ANDRADE, 2015). Além disso, o Poder Público se organiza em secretarias responsáveis por diversos temas, inclusive o de habitação, devendo produzir unidades habitacionais, através da implantação de programas que viabilizem o acesso à moradia e regularização fundiária, garantido esses direitos no próprio

⁴ Moradia: Constituição garante e reforça a concretização do direito.

estatuto da cidade. Assim, a tarefa do Estado Democrático de Direito é a transformação do *status quo*, não a perpetuação da luta de classes (SENNA, 2020). A falta de moradia e condições de habitabilidade dignas é mais um problema dos direitos sociais garantidos constitucionalmente, porém sem força efetiva. Demonstra, assim, ser mais uma das consequências das ineficazes medidas voltadas a esse propósito.

3.3.2 *Direito social de trabalho*

O trabalho passou a ser considerado valor moral e social, principalmente a partir do século XVIII, como reação à nobreza, que não trabalhava, mas detinha muitos privilégios. No Brasil, durante certo período, a ociosidade passou a ser considerada até mesmo um ilícito penal. Também teve a época de normalização da prática de trabalho escravo ou semiescravidão, quando crianças e adolescentes eram explorados e não tinham acesso ao mínimo de educação, lazer, entre outros quesitos que lhe proporcionariam dignidade para se desenvolver.

Apesar dessa prática escravocrata ter sido abolida por grande parte da população no Brasil e no mundo, ainda hoje é possível encontrar adultos, crianças e adolescentes em situações análogas à escravidão, devido à falta de oportunidades, precisando se submeter para conseguir, minimamente, a alimentação. Dentro dessa abordagem, é importante frisar que, hoje em dia, a Declaração Universal de Direitos Humanos condena a escravidão, sendo considerada crime em vários países (DALLARI, 2004).

Em decorrência desse contexto histórico e social, atualmente, o trabalho pode ser considerado um direito e um dever social, pois é através dele que o ser humano se desenvolve de forma física e intelectual. Ocorre que existem alguns contrapontos, pois, apesar de ser um dever da sociedade trabalhar, muitas vezes, faltam oportunidades de emprego e o direito ao trabalho acaba não sendo assegurado a todos os cidadãos.

A noção de trabalho decente integra dimensões quantitativas e qualitativas do emprego, possuindo medidas de enfrentamento ao desemprego, mas também de superação de formas de trabalho que geram renda insuficiente ou que se baseiam em atividades inseguras e/ou degradantes. O emprego necessita estar associado ao direito de proteção social e aos direitos do trabalho, atendendo aos requisitos mínimos de uma vida digna.

Devido a isso, algumas pessoas se sujeitam a trabalhos insalubres, sendo necessário que se estipulem condições especiais, para que as pessoas realizem esses trabalhos essenciais, porém insalubres, ou seja, que tenham maior remuneração, período de folga estendido e/ou férias, equipamentos de proteção, enfim, tudo que for necessário para diminuir o perigo e a

insalubridade, já que, conforme a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Brasil é um dos países em que mais acontecem acidentes derivados do trabalho (DALLARI, 2004).

Estratégias globais estão sendo operacionalizadas com o fim de associar a promoção de níveis mais elevados de produtividade das economias, através da diversificação e modernização tecnológica, além de apoiarem atividades produtivas e que podem gerar empregos decentes, de incentivar a formalização e o crescimento de micro, pequenas e médias empresas. Ademais, também se busca promover o crescimento de renda, através da inclusão social, econômica e política dos cidadãos, assegurando maior igualdade global, em virtude de o tema possuir tamanha relevância mundial (MENEGUZZI; MALGARIM; CENSI, 2022).

O labor decente está diretamente ligado à noção de dignidade humana, logo, alguns pilares devem ser abrangidos, ou seja, promoção de emprego de qualidade, extensão da promoção social, diálogo social e normas internacionais do trabalho, como liberdade sindical, direitos fundamentais, eliminação das formas de trabalho forçado, escravo, entre outros.

Assim, é evidente que, mesmo com todas as medidas e preocupações globais com o tema, o Brasil ainda sofre com o alto desemprego, faltando engajamento público para proporcionar e desenvolver políticas, a fim de atacar esse problema diretamente, isto é, procurar medidas para proporcionar trabalho para todos, em condições dignas, seguras e com remuneração justa, contribuindo diretamente para a qualidade de vida das pessoas, proporcionando uma melhora no bem-estar material, físico e psicológico, como assegura a CF/88.

3.3.3 *Direito social de educação*

A educação é um instrumento facilitador do acesso da população para outros direitos sociais, ajudando a desenvolver a sociedade, globalizando-a e desenvolvendo o intelecto. Ocorre que, o ideal é que seja ofertada em condições isonômicas e concebida como dever moral, pois, dessa forma, promoverá o aprimoramento social, tornando-se mais um mecanismo de igualdade social.

É através da educação que cada pessoa desenvolve o discernimento e o conhecimento necessários para aderir a cuidados de higiene, a prevenção de doenças, para se obter um senso crítico e cobrar a efetivação dos seus direitos, utilizando os meios adequados, como também para cumprir com seus deveres (DALLARI, 2004).

A falta de acesso ao direito social de educação de qualidade está interligada à ineficácia de diversas outras medidas do direito, sendo necessário a conscientização e

comunicação de várias áreas em prol desse objetivo. Assim, ela pode e deve ser encarada como um dos instrumentos mais importantes para a efetivação dos direitos sociais, resultando no alargamento e desenvolvimento das liberdades (ROQUE; ESCÓSSIA; IBIAPINA, 2022).

Cada indivíduo recebe o conhecimento de outros seres humanos, buscando seu aprimoramento. Assim, a aprendizagem é um processo constante que interfere em diversas áreas e aspectos da vida e da dignidade humana, logo, a educação de uma pessoa se torna interesse de todo um meio social, da família, da escola, pois todos são indispensáveis para a formação do cidadão (DALLARI, 2004).

O principal meio para alterar o quadro de subdesenvolvimento de qualquer região ou município é a educação – da básica ao ensino superior, todos os níveis carecem de melhorias. Os principais problemas enfrentados, hoje, são a frequência escolar, a conclusão do ensino fundamental e a distorção idade-série. A mácula da desigualdade social tem origem também na configuração do Estado, no que se refere à política educacional, desde os tempos do império até hoje. (SMARJASSI; ARZANI, 2021).

De acordo com pesquisas realizadas, ainda não se tem, no Brasil, um sistema de educação que possa ser denominado como nacional, em virtude das disparidades entre estados e regiões. A realidade demonstra que os índices de escolaridade brasileira são baixos e inferiores, se comparados com outros países, inclusive da América Latina (ARAUJO, 2011).

O governo possui meios de balizar as políticas educacionais, como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), Prova Brasil, Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), entre outros. Contudo, esses sistemas focam apenas nos resultados, ignorando o desenvolvimento educativo, que seria a maior função escolar. A ideia educacional é da formação de cidadãos ativos e atuantes na sociedade, através de uma educação transformadora. O tipo de avaliação realizada atualmente fere a própria Constituição, como também a Lei de Diretrizes e Bases.

Para se ter uma ideia do quanto o direito social de educação necessita de melhorias no Brasil, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), em 2019, a taxa de analfabetismo das pessoas, a partir de 15 anos de idade, foi estimada em 6,6%, que seria em torno de 11 milhões de analfabetos. A Região Nordeste apresentou a maior taxa de analfabetos, sendo, aproximadamente, quatro vezes maior do que as outras regiões. O atraso ou abandono escolar é fator prejudicial, o abandono aumenta entre os ensinos fundamental e médio. Essa situação fica ainda mais grave,

pois as escolas brasileiras, principalmente as públicas, ainda formam muitos analfabetos funcionais.

No que permeia as instituições educacionais privadas, elas assumem uma responsabilidade pública, submetendo-se às regras estabelecidas pelos órgãos governamentais de controle e sua fiscalização. Já as escolas públicas propriamente ditas, em tese, conforme estabelecido na CF/88, têm o dever de fornecer educação de qualidade e, por isso, necessitam de recursos financeiros e uma boa administração (DALLARI, 2004).

Os repasses financeiros para a educação pública são estabelecidos em nossa Carta. O mínimo proposto para a educação deve ser cumprido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim, os governantes detêm responsabilidade para manter as escolas equipadas, número de profissionais suficiente e de qualidade, vagas que atendam à demanda dentro de núcleos habitacionais, facilitando o acesso à educação e ofertando boas oportunidades a todos os alunos⁵.

Na lógica federativa brasileira, cada ente da federação possui um conjunto de responsabilidades em relação a cada nível e suas etapas. Já no que tange às competências, aos municípios compete a Educação Infantil (prioritariamente) e o Ensino Fundamental, sendo o último compartilhado com os estados.

Após a Emenda à Constituição nº 59/2009, a educação básica dos 4 aos 17 anos de idade passou a ser obrigatória e gratuita. De acordo com essa emenda, o Poder Público deve assegurar oferta gratuita, inclusive para os que não tenham tido acesso na idade própria, por meio de programas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e, na educação especial, àqueles que apresentam alguma deficiência.

Muitas são as ações, programas e repasses dos entes, e uma delas está exteriorizado no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, conhecido como FUNDEB, que foi aprovado no Congresso Federal em agosto de 2020, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020. Ele substituiu o FUNDEF e se apresenta como uma evolução, já que passou a redistribuir um conjunto maior de impostos, apesar de utilizar a mesma metodologia do antigo fundo.

O FUNDEB se conceitua como um conjunto de fundos estaduais, fazendo parte 26 Estados e o Distrito Federal, que servem como mecanismos de redistribuição de recursos destinados a creches, pré-escolas, Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, até Educação de Jovens e Adultos (EJA), não incluindo educação de ensino superior.

⁵ Informação disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb/>.

Ele tem objetivo de valorizar professores, desenvolver e manter funcionando todas as etapas da educação básica, além de fazer com que aja menos desigualdade de recursos entre as redes de ensino. É um fundo que contribui com o atendimento escolar e a organização das redes de ensino. Através dele, municípios e estados conseguem expandir seu número de matrículas, suas responsabilidades e auxiliar também na coordenação de ações. Assim, os municípios são incentivados a se concentrarem na Educação Infantil e no início do Ensino Fundamental, enquanto que os Estados nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio⁶.

Algumas cidades têm aderido à proposta que entrelaçam direitos sociais, como direito à educação e à alimentação de qualidade, com o intuito de abranger o fornecimento desses direitos. Existem municípios que foram mais além e estão valorizando o trabalho de produtores locais, adotando programas que têm como objeto a compra dos itens de merenda escolar de agricultores familiares. Essa medida, além de favorecer a educação, oportuniza diretamente o direito social do trabalho e da alimentação aos produtores e suas famílias. No que tange ao direito social de educação, existe uma infinidade de programas que podem ser vinculados além desses apontados, como o programa que já é adotado Dinheiro Direto na Escola, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, entre outros.

É sabido que a introdução de qualquer medida nova enfrenta barreiras, como questionamento na necessidade de licitação e a qualidade dos itens, mas programas municipais dessa extensão devem ser criados para o enfrentamento de problemas, demonstrando diretamente a importância da independência municipal para criação e acompanhamento dessas iniciativas (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

São medidas correlacionadas que produzem bons resultados, e o ideal de educação, previsto na CF/88, também pode ser instrumentalizado através de uma reforma no Pacto Federativo, objetivando atender melhor às necessidades de cada escola dos municípios e das peculiaridades regionais, buscando uma melhoria e efetivação de previsões constitucionais⁷.

3.3.4 *Direito social de saúde e os meios de gestão*

Para que se possa sugerir que uma pessoa é saudável, é preciso que ela goze de um completo bem-estar, logo, não é apenas a ausência de doença que irá caracterizá-la como tal. O

⁶ Informação disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb/>.

⁷ Informação disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/33209>.

direito à saúde é fundamental como os outros, porém exerce um papel bastante abrangente, pois vai além da assistência médica, sendo um direito que engloba o bem-estar físico, psíquico e social.

Quando se fala desse direito social, engloba-se diretamente a oferta de remédios, hospitais, acompanhamento de médicos, insumos, exames, profissionais da saúde, aparelhos, servidores, mas, de forma indireta, também se unem outros direitos sociais, como a prestação de segurança pública nesses locais, de alimentação, o direito ao transporte, de saneamento básico, entre muitos outros necessários para a dignidade humana.

O direito fundamental à saúde é um dos que mais pode se associar com a dignidade da pessoa humana, sendo bastante complexo, por estar intrínseco à vida e à integridade que o envolve, não se restringindo apenas às áreas clínicas e hospitalares, mas um direito à saúde com extensão a todo o território brasileiro (MÉLO FILHO, 2006). Além disso, o meio ambiente, a iluminação, o excesso de frio e/ou calor, o mau cheiro, a qualidade da alimentação, mesmo no ventre da genitora, as condições de trabalho, todos são fatores que interferem na condição de saúde e no direito de cada indivíduo, contribuindo para evitar a manifestação de doenças

O trabalho inicial do governo deve ser o preventivo, para evitar doenças, ofertar boas condições de vida, através da educação e do conhecimento sobre cuidados de saúde, vacinação, qualidade da água fornecida, redes de esgotos. Porém, quando surgem doenças, o que é natural de ocorrer, algumas garantias devem ser ofertadas e estão abrangidas pelo direito à saúde, como a possibilidade de receber assistência médica, de internação em hospital, acesso a medicações, etc.

Assim, como acontece na educação, a prestação de serviços na área da saúde é de responsabilidade pública, mesmo que esteja sendo desenvolvida por entes privados. O direito à saúde é de todos e um dever do Estado, assim estabelece a CF/88. Ocorre que a deficiência dos serviços públicos acaba por ocasionar graves repercussões sociais, demonstrando que o direito à saúde não pode ser gozado plenamente, e que isso confronta diretamente com as medidas adotadas pelos governantes (DALLARI, 2004).

Acredita-se que a influência para que se tenha um serviço público de saúde tão defasado entre os prestadores públicos seja devido ao público “consumidor” acabar sendo pessoas de baixo poder aquisitivo, de pouca representatividade junto aos governos e com pouco acesso à educação, direito este que garantiria discernimento, consciência de seus direitos e meios de reivindicação.

Além disso, o setor público vem sofrendo a influência do neoliberalismo, ou seja, alguns pregam que os próprios governantes vêm ocasionando uma defasagem no serviço

ofertado, para que as pessoas tenham como solução a parceria público-privada e, até mesmo, a privatização como uma possível solução para as demandas de saúde da sociedade, reduzindo os encargos públicos e ofertando mais oportunidades ao setor privado (DALLARI, 2004). Em contrapartida, muitos apontam que a parceria público-privada seria um meio de fornecer um serviço de melhor qualidade à população.

Um dos princípios norteadores da saúde pública no Brasil é a integralidade, sendo um dos maiores desafios, no que tange aos serviços ofertados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), devido à complexidade e particularidade de cada indivíduo, ainda assim as conquistas obtidas demonstram o potencial desse programa (BRITO-SILVA; BEZERRA; TANAKA, 2012). A Lei nº 8.080/90 detalha as competências materiais de cada esfera de governo na rede única e regionalizada do SUS, como também as competências que podem ser comuns, sendo as redes primárias de responsabilidade dos municípios (UEMA, 2021).

A maior parte das cidades que possuem menos de 20 mil habitantes não possui serviços de saúde privados, sendo o Nordeste a região com o maior número de pessoas assistidas pelo programa SUS e, muitas vezes, apenas com o serviço de rede primária deficitário⁸. Assim, resta evidente a dependência na prestação desses direitos e da necessidade de boas medidas para melhorias nessas áreas.

3.3.5 *Direito social de alimentação*

A alimentação saudável é uma necessidade da fisiologia do corpo. Ela é também um princípio básico da dignidade da pessoa humana, podendo caracterizá-la como um direito individual. Houve um longo trajeto para o reconhecimento e acesso permanente ao alimento como um direito fundamental, e também universal, afinal se está falando de uma preocupação mundial.

O direito humano à alimentação adequada teve origem no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), promulgado no Brasil no ano de 1992, através do Decreto nº 591 – porém vários tratados e convenções já vinham discutindo sobre o tema muito antes desse tratado ser ratificado (MURTA, 2022).

O combate à fome deve ser a primeira etapa dos direitos sociais a ser efetivada, devido à condição humana necessitar de alimento para realizar qualquer tarefa, inclusive para estar vivo, e os tratados internacionais de direitos humanos reforçam a carta prevista

⁸ Informação disponível em: <https://consultafns.saude.gov.br/#/repassa-dia>.

constitucionalmente, inovando-a, integrando-a e complementando-a com a inclusão de novos direitos. Portanto, quando se fala de direito à alimentação, deve-se conceder a esse direito superioridade jurídica, já que ele não alcança efetivamente a maioria da população. Por se tratar de um direito de aplicabilidade imediata, é dever do Estado proporcionar uma cultura para sua realização (MARTINS, 2018).

Só após a efetivação dessa etapa é que, pela lógica, dever-se-ia buscar a efetivação de outros direitos sociais, mas é possível vincular direitos sociais por meio de medidas conjugadas, por exemplo, combater a fome nas escolas, ofertando a educação e a alimentação em conjunto, como também oferecer alimento de qualidade nas escolas a alunos matriculados, pela concessão de cestas básicas mensais. Outro meio que o Estado tem ao seu alcance para assegurar o direito à alimentação é fomentando a produção de alimentos através de programas sociais e políticas públicas.

Ressalta-se que medidas que vinculam a educação e alimentação de qualidade nas escolas já são empregadas, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Além dele, outras ações possuem o mesmo fim de alimentação, como o Bolsa Família, o Auxílio Brasil, Auxílio Emergencial e o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos.

A garantia social de alimentação foi inserida no rol de direitos sociais devido à importância da temática e por se tratar de um problema coletivo, que medidas políticas e sociais devem ser tomadas em grande escala, a fim de combater a fome e a miséria (FRANCO FILHO, 2020). A criação da Lei nº 11.346/2006 de Organização da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), juntamente com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar, foi um dos elos importantes dessa corrente mundial de combate à fome no Brasil (AGUIAR; PADRÃO, 2022).

Pode-se concluir que esse é um tema e uma problema de relevância mundial, tendo em vista sua importância. Existe engajamento entre organizações, governantes, entes privados, uma comoção, em especial, pela temática, visto que afeta pessoas de todas as faixas etárias que, sem uma alimentação adequada, não conseguem gozar plenamente de nenhum dos direitos e garantias constitucionais. Hoje, pode-se afirmar que houve avanços em relação ao tema do direito à alimentação na Constituição Federal como direito fundamental.

3.3.6 Direito social de transporte e locomoção eficazes

Historicamente, após a Revolução Industrial, houve um inchaço dos meios urbanos, pois as metrópoles não estavam preparadas para receber um grande número pessoas, o que

acabou gerando inúmeros conflitos, tendo sido a Carta de Atenas um dos primeiros documentos que identificavam esse problema derivado do êxodo rural.

Em conjunto com isso, surgiram inúmeros outros problemas sociais, dentre eles o de mobilidade urbana, isto é, de meios de locomoção para atender toda a demanda, de forma acessível e com qualidade. O exercício da cidadania necessita de uma vida digna, sendo amparado por instrumentos jurídicos que visam minorar as carências sociais, sendo esse um dos núcleos do direito ao transporte, que vem garantir o acesso a todos os espaços das cidades, por meio da infraestrutura e modalidades, a fim de que o cidadão usufrua das funções urbanas (CIDADE; LEÃO JÚNIOR, 2016).

Dessa forma, o ideal buscado positivamente pelo Estado, e de forma contínua, deve ser a elaboração de um Sistema de Circulação e Transportes, de maneira intra e interurbana, para que o deslocamento se dê em tempo considerado ideal, razoável, de modo confortável e seguro, já que as cidades não estavam preparadas para receber um grande volume de pessoas e, devido a isso, devem ser feitos planejamentos urbanísticos e investimentos adequados nas vias. No Brasil, a CF/88 agrega a competência de legislar sobre o tema, porém, mediante à complexidade do assunto e o tamanho territorial do país, também delega aos municípios a função organizacional, conforme o art. 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; [...] (BRASIL, 1988).

Verificam-se algumas medidas adotadas, tanto por previsão em lei federal quanto por ações em algumas cidades, com o intuito de abranger o direito de locomoção a todos. O Estatuto do Idoso, lei nº 10.741/2003, prevê, em seu art. 39, a gratuidade de transporte coletivo local para idosos, sendo regulamentado pelo Decreto nº 5.934/2006, oferecendo também prioridade para embarque e desembarque. Alguns municípios também oferecem como ação política ônibus de forma gratuita, abrangendo somente algumas áreas ou em determinados dias da semana, visando efetivar esse direito social.

Esse foi um direito introduzido através do Projeto de Emenda à Constituição e reconhecido de forma tardia. Consoante a isso, e para orientar essas execuções, foi promulgada a lei nº 12.587/2012, a de Mobilidade Urbana, que trouxe princípios norteadores do direito ao transporte, além de metas e objetivos a serem seguidos. Como consequência dessa garantia tardia, é possível verificar, em muitas vias das cidades brasileiras, a falta de investimentos e planejamentos, principalmente em relação às formas de transporte público.

No Brasil, dados relevantes demonstram planejamentos insuficientes para atender a população. Exemplo disso foi um estudo realizado em 2016 que demonstra que, dos 5.565 municípios brasileiros, 74,26% contavam com alguma estrutura na área de transporte, como secretarias, mas apenas 3,77% do total possuem Plano Municipal de Transporte. Das cidades que possuíam serviços de transporte, apenas 19 deles (0,34%) contavam com serviços de metrô, 139 (2,49%), de trem e 641 (11,51%) e o serviço de barco. Apenas 2.114 (37,98%) municípios oferecem os serviços de ônibus intramunicipal e 4.775 (85,08%) serviços de ônibus intermunicipal (CIDADE; LEÃO JÚNIOR, 2016).

Além de todos esses problemas apontados, ainda se somatizam os problemas de superlotação, cumulada com atrasos constantes, além das poucas ofertas de pontos estratégicos de paradas desses meios, de linhas de metrô. Desse modo, o problema de carência no serviço de transporte coletivo deve ser encarado de forma multidisciplinar, para que não se perpetue essa deficiência no acesso aos direitos sociais.

Em suma, no que se refere ao direito social de transporte, pode-se ter um entendimento material de que ele também é utilizado como um direito meio, pois seria um instrumento para garantir acesso aos demais direitos sociais, sendo, assim, necessária sua inserção no art. 6º da C/88, que aconteceu através da aprovação da PEC nº 74/2013.

3.3.7 *Direito social de segurança*

Esse direito é essencial, pois garante a segurança para a efetivação de todos os outros direitos essenciais. Ele possui significados variados, como de segurança nas relações de consumo, frente à opressão estatal, diante dos direitos fundamentais do indivíduo, nas relações sociais, de segurança nacional, entre outros aspectos incorporados ao termo (FERRER, 2007).

O direito à segurança, previsto no art. 6º da CF/88, tem cunho de direito social e está pautado na observância do Estado, em conjunto com os indivíduos, para que as leis sejam cumpridas, a fim de se garantir um padrão mínimo de segurança material, liberdade pessoal e a efetivação de direitos fundamentais (MORAES, 2010). Nesse sentido, a segurança é obrigação estatal, pois o princípio da segurança jurídica já é da essência do próprio direito (MELLO, 2003). Esse direito é exercido por diversos órgãos, assim está estabelecido no art. 144 da CF/88:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
I - Polícia federal;
II - Polícia rodoviária federal;

- III - polícia ferroviária federal;
- IV - Polícias civis;
- V - Polícias militares e corpos de bombeiros militares.
- VI - Polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019) (BRASIL, 1988).

No entanto, esse artigo não traz uma definição precisa sobre segurança, apenas aponta as instituições públicas encarregadas de provê-la. Ainda assim, conforme estabelece a Constituição, a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Nesse sentido, a perspectiva de deveres de respeito, proteção e promoção dos direitos fundamentais são atribuídos ao Poder Público (SILVA; LEAL, 2021).

Pode-se dizer que os Estados modernos são compostos minimamente de segurança externa, interna e cidadã. A segurança externa é mais antiga e está relacionada com a defesa do território, da nação e da segurança nacional. Já a segurança interna, trata da ordem pública, com auxílio de forças policiais para o monitoramento e repressão, enquanto a segurança cidadã seria a mais recente, analisando os cidadãos como atores ativos (MORÁN, 2023).

Delimitar segurança pública é um elemento essencial para a efetivação de direitos fundamentais, da própria democracia, como também da ordem pública. Através das leis previamente estabelecidas, o direito social de segurança pública vem garantir o próprio Estado Democrático de Direito (CENEVIVA, 1991). É interessante ressaltar que o direito social é considerado de segunda geração, mas, para alguns doutrinadores, como Bonavides (2013), apesar de minoritários, segurança pública estaria intimamente ligada ao direito fundamental de paz e, por isso, tratar-se-ia de um direito fundamental de quinta geração. Assim, para ele, não teria como se falar em segurança pública sem mencionar o direito fundamental de paz.

Dessa forma, sintetiza-se que a segurança é necessária para garantir o próprio direito à vida, isto é, o Estado e os governantes devem desenvolver políticas severas, visando coibir qualquer perturbação e criminalidade, sendo o direito à segurança fundamental para a qualidade de vida e efetivação dos outros direitos.

O Brasil se encontra na 126ª posição, de acordo com o Índice Global da Paz. Esse índice fez o levantamento de 163 Estados e territórios independentes, baseando-se em seu nível de tranquilidade (SILVA; LEAL, 2021). Diante desse resultado, e da complexidade que envolve promover segurança pública, resta claro que ações isoladas não surtirão efeitos, necessitando de políticas públicas de abrangência nacional, com o fim de resguardar a segurança pública no Brasil.

A criminalidade acarreta muitos custos ao Estado, prejuízos e mudanças no rumo da economia, devido às incertezas de como será a resposta do comportamento social a esses fatores. Estudos já apontaram que não se trata apenas de injetar dinheiro na área da segurança para garantir esse direito social, são necessários investimentos públicos, somatizados à inteligência em ações interligadas a outros direitos sociais com perspectiva de longo prazo (MORÁN, 2023).

Assim, as políticas públicas devem estar vinculadas a vários outros direitos sociais e suas respectivas ações, como de combate à miséria, promoção da saúde e saneamento, pois os inúmeros fatores estão interligados e contribuem para garantir o direito social de segurança a longo prazo. Dessa forma, evita-se, por exemplo, que as pessoas busquem a prática de crimes com o objetivo de obter itens essenciais para uma vida digna, e que já são garantidos constitucionalmente, afinal não se pode desvincular a criminalidade de uma questão social.

3.3.8 *Direito social de previdência*

O direito social de previdência surgiu devido à situação de vulnerabilidade e falta de proteção jurídica dos trabalhadores. Com esse cenário, passaram a reivindicar seus direitos, com receio de serem submetidos à situação de desemprego, doença, idade avançada. Assim, a CF/88 trouxe os principais direitos sociais do trabalhador, no intuito de fazer com que o Estado possa adotar as medidas necessárias para sua concretização.

Hoje, a previdência social presta, basicamente, os benefícios de aposentadoria por idade ou por tempo de contribuição, pensão por morte, aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, auxílio-acidente, dentre outros. O regime de previdência social contempla trabalhadores de setores privados e servidores públicos civis e militares, que têm esse direito devidamente assegurado. O art. 3º da Lei nº 8.212/91 traz que:

Art. 3º A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Parágrafo único. A organização da Previdência social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

- a) universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição;
- b) valor da renda mensal dos benefícios, substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não inferior ao do salário mínimo;
- c) cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente;
- d) preservação do valor real dos benefícios;
- e) previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional (BRASIL, 1991).

Assim, observa-se a importância e estabilidade que a garantia da previdência social oferece aos trabalhadores, como segurança em um acidente de trabalho, um caso de doença através da concessão do auxílio-doença, uma pensão por morte, de modo que aqueles familiares que dependiam financeiramente do trabalhador que veio a óbito possam ter certa estabilidade, mesmo após a morte do familiar, entre outras situações previstas.

O conceito de seguridade social está intimamente ligado ao texto constitucional, no art. 194, o qual determina que:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1991).

Inicialmente, em 1960, adveio a Lei Orgânica de Previdência Social, na qual a aposentadoria e a pensão estavam previstas. O Instituto Nacional de Previdência Social, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e o trabalhador rural foram posteriormente incluídos, ainda na mesma década. Em seguida, passou a ser função do Ministério da Previdência Social a coordenação da previdência, quando, logo após, surgiu o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Resta claro que a seguridade social é um tema que faz parte do grupo dos direitos sociais, enquanto dimensão de direitos fundamentais do indivíduo, e que tem por objetivo central a prevenção contra os riscos sociais a que ele está sujeito, vinculando o Estado a prestações positivas (RODRIGUES, 2015).

Apesar de todos os problemas que se apresentam, e os trâmites que são necessários para que se consiga implantar um cidadão como segurado, obedecendo aos critérios requisitados, o direito social de previdência apresenta certa constância, passível de mudanças e melhorias, porém eficaz, após a implantação do segurado.

3.3.9 Direito social de proteção à maternidade e à infância

Apesar de todos os mecanismos de proteção utilizados para esse fim, consoante com o relatório elaborado pela OIT e pelo Fundo das Nações Unidas (UNICEF), estima-se que o número de crianças em situação de trabalho infantil aumentou para 160 milhões em todo o mundo, isso representa um acréscimo de 8.4 milhões de crianças nos últimos 4 anos, ocasionando a estagnação do processo de aprimoramento global.

A proteção dos direitos fundamentais desse grupo é de extrema importância para o desenvolvimento do país. A CF/88 consagra, em seu art. 6º, a proteção à maternidade e à

infância como um direito fundamental social, trazendo, no art. 7º, o direito de licença maternidade à gestante, com prazo e forma estipulados:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias (BRASIL, 1988).

O art. 227 da Carta Maior também corrobora com essa ideia contemporânea, estabelecendo a proteção à vida e à saúde da criança, determinando, inclusive, o dever do Estado de promover programas de assistência integral à saúde. Assim, a CF/88 supera a tradição anterior, em que crianças e adolescentes detinham proteção secundária derivada primordialmente dos seus genitores, tornando-os, agora, titulares de direitos. Dois anos depois da promulgação da CF/88, o Brasil ainda se tornou signatário da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (CARDOSO; LIMA, 2022).

Assim, além de normas constitucionais e legais estabelecidas, inclusive em Leis Trabalhista e Projetos de Lei, tem-se também a Lei nº 8.069/90, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a qual forma um conjunto de princípios específicos para as crianças e adolescentes, a fim de que possam ser delimitadas as medidas sociais e jurídicas que envolvem seus interesses. De uma forma geral, esses são mecanismos para resguardar a infância e a adolescência, representando a importância de proteção desses direitos humanos.

Os planos de previdência social, mediante contribuição, também devem atender à proteção à maternidade, especialmente à gestante, nos termos da lei. Dessa forma, torna-se indiscutível a importância do referido princípio de proteção à maternidade, posto que se constitui em uma proteção para a própria espécie humana e a vida.

Essa abordagem tem destaque no âmbito internacional. É possível verificar que a OIT demonstra ser bastante sensível às questões relativas ao trabalho da mulher, uma vez que amparou, através da Convenção OIT nº 103, ratificada pelo Brasil, a maternidade, trazendo direcionamentos sobre o direito à licença maternidade e aos intervalos intrajornada para o aleitamento materno.

Na prática, a CF/88 proíbe a dispensa discriminatória de mulheres grávidas até 5 meses após o parto, prevendo ainda uma licença maternidade por 120 dias de remuneração no valor integral ao salário (BRASIL, 1988). Ademais, as Leis Trabalhistas (CLT), no art. 392, asseguram às gestantes o direito de se afastar do trabalho, no mínimo, 6 vezes durante a gravidez, para a realizar exames.

Assim, pode-se extrair a preocupação do legislador em assegurar a estabilidade financeira das gestantes, inclusive nos planos de previdência social, tendo em vista meses em que a mulher necessita de um amparo e atenção maiores, especialmente no trabalho, amparando-a e resguardando seus direitos por lei.

Existe ainda o Projeto de Lei nº 2.313/2022, que busca garantir à gestante e ao bebê o direito à assistência médica adequada e o acesso a políticas públicas que permitam o pleno desenvolvimento da gestação. A proposta determina que deve ser assegurado acompanhamento médico especializado e periódico da gestação, por meio de equipe multidisciplinar, para apoiar e salvaguardar a saúde e a vida da gestante e do nascituro. O texto prevê também suporte multidisciplinar à família “[...] que assegure o parto do nascituro e a sua infância em condições dignas de existência” (AGÊNCIA SENADO, 2022, p. 1).

O ECA passou a ser um importante elo da corrente jurídica, que visa assegurar os direitos fundamentais, estabelecendo cláusulas específicas para essa faixa etária, como também uma proteção especial através da especificidade (CANOTILHO, 2003). Veja-se o que estabelece o ECA, em seu art. 3:

Art. 3º A criança e ao adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se lhes, por Lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem (BRASIL, 1990).

Além do papel dos pais, familiares e do Estado sobre a tutela de direitos tão importantes, as empresas, escolas, judiciário e vários membros da sociedade como um todo também devem exercer uma participação de destaque na proteção dessas garantias, pois a lei assegura os direitos fundamentais às crianças e aos adolescentes, dentre eles, o direito à vida, à saúde, à educação, à profissionalização e à proteção no trabalho, mas necessitam de uma cadeia de medidas de atuação.

Assim, é dever do Estado prover essa garantia constitucional, em conjunto com o acesso a outros direitos sociais fundamentais, como uma educação de qualidade, meios que viabilizem o acesso à saúde, à alimentação e outros direitos sociais que se retroalimentam. O art. 53 do ECA estabelece que:

Art. 53: A criança e ao adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se lhes:

I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - Direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - Direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - Acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica (BRASIL, 1990).

Complementado pelo art. 54:

Art. 54: É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

I - Ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - Progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade;

V - Acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - Oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador;

VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1990).

No tocante ao direito à saúde, assegurado pelo ECA, tem-se a previsão legal dos direitos das crianças/adolescentes e das gestantes:

Art. 7º A criança e ao adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.

Art. 8º É assegurado a todas as mulheres o acesso aos programas e às políticas de saúde da mulher e de planejamento reprodutivo e, às gestantes, nutrição adequada, atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério e atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde.

§ 1º O atendimento pré-natal será realizado por profissionais da atenção primária.

§ 2º Os profissionais de saúde de referência da gestante garantirão sua vinculação, no último trimestre da gestação, ao estabelecimento em que será realizado o parto, garantido o direito de opção da mulher.

§ 3º Os serviços de saúde onde o parto for realizado assegurarão às mulheres e aos seus filhos recém-nascidos alta hospitalar responsável e contrarreferência na atenção primária, bem como o acesso a outros serviços e a grupos de apoio à amamentação.

§ 4º Incumbe ao poder público proporcionar assistência psicológica à gestante e à mãe, no período pré e pós-natal, inclusive como forma de prevenir ou minorar as consequências do Estado puerperal (BRASIL, 1990).

Existe um esforço nacional e internacional nesse meio, pois essa proteção engloba muitos outros aspectos, que podem estar interligados à falta de acesso a outros direitos, sendo problemas, como trabalho infantil, abuso sexual, agressões, falta de acesso à saúde, alimentação, etc. Destaca-se, portanto, a importância e o dever estatal na implementação,

manutenção e gerenciamento dos direitos das crianças, adolescentes e gestantes, já que são essenciais a tantos outros direitos sociais também previstos.

3.3.10 Direito social de assistência aos desamparados

O direito social de assistência aos desamparados está abordado no art. 203 da CF/88, onde se determina que a assistência social deve ser obrigatoriamente ofertada aos cidadãos que precisarem, ainda que não contribuam com a seguridade social. Nesse sentido, a Carta Magna é considerada um marco sobre os direitos de cidadania, uma vez que estabelece, em seu preâmbulo, que assegurará o exercício dos direitos sociais como um de seus valores supremos (CARVALHO, 2008).

A CF/88 traz a assistência social como um direito social, um dos três componentes da Seguridade Social – saúde, previdência social e assistência social. Importa ressaltar que, além da Constituição estabelecer, é necessária a implementação de programas que atendam à população mais vulnerável, por isso existem programas, como o Garantia Safra, Seguro Defeso e Benefícios de Prestação Continuada, que visam atender esse fim. Há ainda a Lei nº 8.742/93, ou Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamenta a assistência social e traz suas diretrizes, como:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - A proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - A vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993).

A intenção é destinar um atendimento às necessidades básicas da sociedade, amparando as famílias, crianças, gestantes, idosos e pessoas em situação de vulnerabilidade ou que requerem o mínimo de cuidado, pessoas sem condições financeiras de arcar com seu sustento, sendo, portanto, aquelas que não recebem qualquer quantia, nem do Estado, empregador ou de qualquer pessoa, para se manter, necessitando do serviço de assistência social. Assim está determinado, no art. 203 da CF/88:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - O amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a Lei.

VI - A redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

A CF/88 determina ainda sobre as ações governamentais na área da assistência social:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Assim, os direitos sociais provenientes da segunda dimensão possuem a finalidade de possibilitar que os cidadãos tenham as necessidades básicas de uma vida digna garantidas, buscando por isonomia de oportunidades ou, pelo menos, propiciar direitos com certo padrão de qualidade. Por isso, deve-se procurar a viabilidade de medidas que os protejam.

Pode-se dizer que eles são englobados pela dignidade humana, logo, é necessário serem colocados em prática pelo Estado, para que a sociedade possa vivenciar um mínimo de bem-estar social, objetivando evitar ou reduzir as desigualdades que existem no país, sendo elas de calibre econômico ou social. Assim, foram viabilizadas algumas medidas políticas e jurídicas para protegê-los ao longo dos anos.

3.4 Cláusulas pétreas, possibilidade de emendas constitucionais e direitos sociais

Todos os direitos fundamentais devem buscar a efetividade da dignidade da pessoa humana, visto que esse é o grande referencial do ordenamento jurídico. Apesar de alguns autores quererem elevar a dignidade da pessoa humana à posição de princípio jurídico mais importante, a ideia é que não se faça qualquer hierarquia de princípios, porém este acabou se tornando valor e referência do Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, os direitos sociais decorrentes da dignidade da pessoa humana passaram a desempenhar o objetivo de serem redutores de desigualdades através, unicamente, de investimentos estatais. Em virtude dessas inúmeras medidas que o poder estatal passou a vincular, acabou gerando outro problema, que seria a escassez dos recursos para viabilizar tudo isso – o grande impasse para a efetivação desses direitos reside mesmo é na falta de finanças.

Na grande maioria das vezes, ao redor do mundo, os direitos fundamentais são o ponto em comum necessário de maior proteção. Existem inúmeras decisões do Tribunal Constitucional Alemão caracterizando esse princípio como “valor jurídico mais elevado” do ordenamento. O reconhecimento da dignidade como valor inerente à pessoa humana passou a servir de base para muitos outros direitos, recebendo qualificação de inviolável.

A Suprema Corte Americana, por sua vez, reconheceu e considerou a característica de inclusão política dos direitos sociais:

Direitos sociais, por atenderem demandas básicas de subsistência, podem ajudar a trazer ao alcance do pobre as mesmas oportunidades que estão disponíveis a outros de participação efetiva na vida da comunidade. Ao mesmo tempo, protegem contra o mal-estar social que pode decorrer de disseminado sentimento de frustração e insegurança injustificadas. Assistência social, então, não é mera caridade, mas um meio para obter as Graças da Liberdade para nós mesmos e para a Posteridade (MORO, 2004, p. 281 *apud* FERRAZ, 2009, p. 154).

Como já abordado, os direitos sociais estão elencados no art. 6º da CF/88 e foram conquistados ao longo dos anos, em decorrência de reivindicações e lutas dos movimentos sociais, por visarem garantias que não poderiam ser negociadas e que, muitas vezes, retroalimentavam-se. Em virtude disso, podem ser equiparadas ao que se pode invocar como cláusulas pétreas (PEDRA, 2006).

Sendo os direitos fundamentais e, conseqüentemente, os sociais um princípio fundamental da República Federativa do Brasil de 1988, o contexto de cidadania também passou a ocupar aspectos sociais e políticos, ao se caracterizar cidadão quem não apenas escolhe representantes políticos, englobando também a participação político-administrativa, sendo um ser de direitos e de participação (FERRAZ, 2009).

Superado o entendimento a respeito dos direitos sociais, no que se refere às cláusulas pétreas, pode-se defini-las como uma característica em comum de artigos da CF/88 que não podem ser alterados. “Cláusula” se conceitua como um artigo de uma lei ou parte de um texto jurídico que irá definir direitos ou obrigações. Já “pétrea”, é um adjetivo, tudo aquilo que é como pedra, imutável e perpétuo.

As cláusulas pétreas são consideradas como caminhos intransponíveis quando se fala em reforma constitucional, sendo definida pelo Direito Constitucional como um dispositivo constitucional imutável. É sabido que elas visam proteger o núcleo essencial da Constituição de alterações que terminem por mutilar e/ou desconfigurar o produto elaborado pelo constituinte originário, sendo utilizada como um dos mecanismos de proteção da dignidade humana (ANACLETO, 2008).

Um dos meios para se alcançar a estabilidade de uma Constituição é a rigidez constitucional, isto é, a existência de imposições de limitações ao poder reformador. Ocorre que as modificações em uma Constituição também são necessárias e devem ocorrer de maneira dinâmica, ao longo dos anos, visando preservá-la, afinal, conforme a sociedade se modifica, o Estado deve acompanhar os anseios e pleitos. Em que pese a Constituição ser a lei norteadora de um Estado e legitimar todo o seu ordenamento jurídico, é evidente a necessidade de um texto que esteja aberto à possibilidade de modificações com o passar do tempo, obedecendo ao procedimento estabelecido por ela mesma (CASALINO; PRADO, 2023).

Em alguns momentos, cláusulas pétreas geram ônus, podendo ocasionar um engessamento nas demandas da sociedade, por isso, apenas o núcleo fundamental de uma Constituição deve ser preservado – se for modificado, acarretará criação de uma nova Carta. Miranda (1996, p. 129-130) entende que:

Se as Constituições na sua grande maioria se pretendem definitivas no sentido de voltadas para o futuro, sem duração prefixada, nenhuma Constituição que vigore por um período mais ou menos longo deixa de sofrer modificações – para se adaptar às circunstâncias e a novos tempos ou para acorrer a exigências de solução de problemas que podem nascer até da sua própria aplicação. A modificação das Constituições é um fenômeno inelutável da vida jurídica, imposta pela tensão com a realidade constitucional e pela necessidade de efetividade [sic] que as tem de marcar. Mais do que modificáveis, as constituições são modificadas. Ou, doutro prisma (na senda de certa doutrina): nenhuma Constituição se esgota num momento único – o da sua criação; enquanto dura, qualquer Constituição resolvesse num processo – o da sua aplicação – no qual intervêm todas as participantes na vida constitucional.

Dessa forma, para que uma Constituição alcance a longevidade, não se pode deixar que desgastes sejam determinantes a ponto de formarem um distanciamento diametralmente

oposto entre as diretrizes que a sociedade vem formando e as imposições das cláusulas pétreas previstas.

Na visão ideal do poder constituinte, qualquer alteração no que se entende por cláusulas pétreas ocasionaria a elaboração de uma nova Constituição Federal, porém é prevista a possibilidade da implementação de uma emenda, apresentando melhorias e adaptações no texto constitucional vigente, devendo sempre se observar que essas modificações nunca são para abolir tais garantias ou deturpar os valores originais da Carta.

Na CF/88, as cláusulas pétreas estão nos itens listados nos incisos I a IV do §4º, art. 60, não podendo ser alterados na Constituição: a forma federativa de Estado, a forma de voto, que é direto, secreto, universal e periódico, além da separação dos Poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, e os direitos e garantias individuais.

Além dessas cláusulas pétreas supracitadas, existem ainda outros artigos da Constituição que podem ser interpretados como tal, por mais que não estejam descritos explicitamente assim, como o direito à vida, do art. 5º da CF/88, que é um direito individual e uma cláusula pétrea, encaixando-se, conforme estabelece o inciso IV do art. 60, como “direitos e garantias individuais”.

Nesse sentido, o STF entende que as mudanças somente poderão ocorrer para ampliar o objeto protegido, nunca para diminuir, menos ainda para abolir (PEDRA, 2006). A corte suprema considera a tangibilidade da cláusula pétrea, desde que preserve seu núcleo essencial. A CF/88 assumiu um marco jurídico em relação a esse tema, já que incorporou um rol maior de direitos e garantias individuais, ao mesmo tempo em que delimitou para eles o limite de reforma das cláusulas pétreas.

É interessante destacar que o dispositivo constitucional só faz referência a direitos e garantias individuais, não expressando a terminologia social, o que ocasiona entendimentos controversos. Por isso, alguns estudiosos não entendem os direitos sociais como cláusulas pétreas, alegando que, se fosse, o constituinte teria demarcado claramente no texto constitucional (BRANDÃO, 2010).

Contudo, há militantes que defendem os direitos sociais como cláusulas pétreas, baseados, dentre outras coisas, na sua relação inseparável com os direitos individuais e seu caráter fundamental, são eles: Wolfgang Sarlet, Daniel Sarmento e Luís Roberto Barroso, por exemplo (RODRIGUES, 2015). Argumentam ainda que a CF/88 demonstra, já em seu preâmbulo, que o Estado Democrático de Direito ostenta uma dimensão social (BRANDÃO, 2010).

No que tange ao entendimento do STF, existe a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 939-7/DF, que reconhece como cláusula pétrea o art. 150, III, b, da CF/88, o qual aborda o princípio da anterioridade tributária, considerando-o como uma garantia individual (MORAES, 2003).

Embora ainda não tenha sido pacificado pelo STF, a renomada doutrina defende a interpretação coerente e lógica da CF/88, onde os direitos sociais, por serem fundamentais, seriam cláusulas pétreas, uma vez que espelham direitos individuais do cidadão brasileiro. Isto é, seriam os direitos sociais ainda meios para a materialização da igualdade social, sendo este um princípio fundamental da República.

Para Bonavides (2013) e grande parte dos doutrinadores, conforme estabelece os princípios fundamentais presentes no Título I da lei, deve-se interpretar a garantia dos direitos sociais como cláusula pétrea, requerendo, ao mesmo tempo, um entendimento adequado dos direitos e garantias individuais do art. 60. Assim, para eles, os direitos sociais recebem do ordenamento uma garantia tão reforçada que lhes faz legítima a inserção no mesmo âmbito conceitual da expressão direitos e garantias individuais do art. 60.

Nessa perspectiva, alguns direitos sociais são tidos como cláusulas pétreas e representam um cuidado do legislador constituinte para assegurar a integridade da Constituição, mas a total imutabilidade também pode provocar sua destruição, visto que a sociedade necessita de uma Constituição que acompanhe seus anseios e problemas – que surgem no tempo. Dessa forma, as emendas constitucionais se apresentam como uma alternativa para viabilizar essas modificações, mas, conforme já expresso:

Art. 60 [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
 I - A forma federativa de Estado;
 II - O voto direto, secreto, universal e periódico;
 III - a separação dos Poderes;
 IV - Os direitos e garantias individuais (BRASIL, 1988).

Assim, são essas as matérias que o constituinte originário elencou como imutáveis no fundamento constitucional do direito brasileiro. A CF/88 se preocupou com a preservação de alguns valores fundamentais, visando a anatomia e fisiologia do país, e apresentou, nesses 4 aspectos, a vedação à apresentação de emendas que objetivem abolir esses valores fundamentais (CANOTILHO; LEITE, 2015).

Por conseguinte, existe o que se pode chamar de limitações ao poder de reforma, que podem ser materiais ou formais. As cláusulas pétreas materiais se referem a matérias em que não serão admitidas reformas. A limitação ao poder de reforma pode ser também formal,

que se divide em limitações referentes à circunstância, ao tempo e ao procedimento (MAIOLINO, 2011).

A limitação de circunstância delimita as situações em que não podem ocorrer as emendas, art. 60, §1º, *caput* da CF/88: “A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de Estado de defesa ou de Estado de sítio”. A limitação de tempo determina o período em que pode ser alterada a CF/88, conforme art. 60, §5º: “A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”. Já a limitação ao procedimento, determina de que forma essa alteração deve ser feita, estando indicada no art. 60, I, II, III e §2º, *caput*, da CF/88:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
 I - De um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
 II - Do Presidente da República;
 III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.
 §2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros (BRASIL, 1988).

Assim, tem-se que as limitações ao poder de reformar a CF/88 possuem dois aspectos: material e formal. As cláusulas pétreas representam um esforço do legislador constituinte, visando conservar a Constituição, mantendo seu núcleo essencial.

Dessa forma, a garantia da permanência da identidade da Constituição e de suas mudanças constitucionais são sempre necessárias como meio de preservação e conservação perante às transformações que ocorrem na sociedade. Como a maioria das garantias constitucionais geram altos custos ao Estado, as emendas constitucionais também são um meio de gerar vinculação e solidez na prestação positiva do Estado. Assim, é possível uma emenda para melhorar a Constituição vigente, inclusive referente às cláusulas pétreas, mas nunca para abolir tais garantias.

3.5 Uma problematização de alcance político, administrativo e jurídico

É imprescindível o papel do Legislativo, do Executivo e Judiciário na organização da sociedade. Em especial, ao Judiciário, é conferido o poder de guardar a Constituição, as leis infraconstitucionais, o pleno funcionamento do Estado, além dos acordos entre particulares. A diretriz mais importante, e que decorre dela todas as outras, é o dever de cumprir e priorizar direitos humanos e as garantias de uma vida digna.

Assim, quando o Estado, esteja ele representado por qualquer um de seus entes, prejudica ou deixa de prestar algumas das obrigações previstas no ordenamento, o particular tem a possibilidade de recorrer à demanda jurídica, com o fim de garantir a prestação de sua garantia Constitucional. Assim, o Judiciário passa a desempenhar, de forma una, um papel que, necessariamente, deveria passar por diversos trâmites e estágios, caso aquela demanda não tivesse sido judicializada, como de planejamentos estruturais, políticos ou orçamentários, que não teriam respostas de forma imediata para beneficiar um contribuinte em si.

Quando o Judiciário determina um internamento hospitalar em um hospital público que se recusa a proceder com a internação pela escassez de leito, mão-de-obra, aparelhos ou qualquer outro fator, por exemplo, ele interfere na gestão dos direitos sociais de saúde, no planejamento fiscal, mas, principalmente, na qualidade do serviço e da assistência que será prestada. Quando há a interferência jurídica em alguma prestação de direitos sociais, toda uma sociedade é afetada, o fornecimento de todo um serviço pode ser prejudicado, gerando prejuízos instantâneos e de longo prazo.

Assim também acontece quando o Judiciário obriga o Estado a fornecer medicamentos de alto custo a uma pessoa específica que judicializou seu pleito, podendo gerar sucessivos problemas nas mais diversas prestações e áreas do Estado. Os escalões inferiores da justiça, como os magistrados lotados nos interiores e periferias, são os que mais sofrem os choques das contradições entre o sistema jurídico-positivo e as condições reais da sociedade, já que, com a CF/88, ocorreu uma expansão dos direitos sociais e uma intervenção pública na área social (FARIA, 2004).

Pode-se dizer que Constituição e política são indissociáveis e se retroalimentam, pois a primeira é construída pela segunda, enquanto esta é delimitada por aquela e tem os poderes de governo também regidos por ela. Assim, o direito é produto da política (DIMOULIS, 2011). Contudo, os poderes são autônomos e a atuação do Judiciário na vida econômica e política brasileira tem sido cada vez maior, alguns consideram essa participação como ativismo judicial, que estaria extrapolando os limites da função, causando implicações no cotidiano das pessoas e em outras esferas.

Anteriormente, muitos consideravam que tudo fazia parte da política, hoje, adaptando tal discurso aos acontecimentos recentes, grande parte da população considera que tudo é direito e faz parte da competência jurídica, independentemente da autonomia, da separação de poderes e da complexidade de assuntos, ocorrendo o fenômeno de judicialização da política (FARIA, 2004).

Assim, um dos dilemas enfrentados atualmente se baseia em cobrir o fosso entre o sistema jurídico-positivo e as condições de vida de uma sociedade, em que 40% dos seus habitantes vivem abaixo da linha da pobreza, em condições sub-humanas, cientes de que a interferência judiciária, nessas condições, afeta os direitos políticos, econômicos e sociais na totalidade.

O Executivo, por sua vez, tem a discricionariedade para alocar recursos oficiais, conforme suas prioridades, enquanto o judiciário, em certos casos, não quer se sentir tolhido na aplicação das leis sociais, constatando-se um conflito de discricionariedades (FARIA, 1998). Não adiantará o Judiciário continuar com esse papel impositivo, que, às vezes, alivia o problema de um cidadão, mas prejudica toda uma sociedade. Eles, assim como políticos, gestores e cidadãos, devem procurar meios de atacar as origens dos problemas, cientes de que resultados positivos vêm da somatização de inúmeras ideias e medidas.

Nesse sentido, esse ativismo se torna mais grave em uma sociedade tão desigual como a do Brasil, pois acaba transmitindo a ideia de uma harmonia inexistente, colocando em risco a efetividade dos direitos humanos e sociais de terem condições de aplicabilidade e efetividade cada dia mais raras (FARIA, 1998). Para King (2012), a função do Judiciário na realização do controle de políticas públicas deve ocorrer como meio de aperfeiçoamento da prestação desses direitos:

A principal função da atuação judicial na tutela dos direitos sociais é aquela que centra mais esforços na análise do processo decisório pertinente à tutela do direito social vindicado e menos no exame da proteção conferida pelo Estado a determinada situação. O juiz procura formar juízo acerca da adequação do fundamento subjacente à ação ou omissão do Estado, da plausibilidade de suas promessas e da validade de suas conclusões, bem como sobre a participação concedida durante o processo decisório, a existência de políticas públicas alternativas e (quando for o caso) a compatibilidade do resultado da decisão com o núcleo conceitual do direito em evidência. Para provar que houve violação ao direito, não é suficiente mostrar que alguém foi preso sem prévia oitiva, ou que foi retirado de casa sem necessidade substancial ou que foi proibido de falar num debate político. É necessário tomar prévio conhecimento da justificativa apresentada pelos agentes do Estado, salvo (em raras exceções) nos casos em que o ordenamento jurídico estabelece uma obrigação absoluta que confira de forma inequívoca um direito a ser exercido em situações específicas. De forma semelhante, não faz sentido acreditar que a demonstração de um mínimo social não alcançado (ainda que haja recursos para supri-lo) é suficiente para emitir uma conclusão sobre a existência ou não de violação aos direitos sociais (KING, 2012, p. 107-108).

No Brasil, o que se tem reparado, há alguns anos, é a litigiosidade do interesse público, que tem se mostrado mais intrusiva do que a tradicional tutela jurisdicional, pois, além de impor ao administrador uma forma de atender a uma determinada política pública, que possui meios de atuação projetados, interfere também no modo de implementação da política, atuando

potencialmente no âmbito do legislador, podendo não haver regime legal para aquele caso ou, até mesmo, quando o magistrado o desconsidera.

Alguns doutrinadores, como Mauro Cappelletti, advertem a comunidade jurídica sobre a impossibilidade de juízes na intervenção de políticas públicas para tutelar direitos fundamentais de índole social (QUINTAS, 2016). Porém, não se pode dizer que a atuação da corte constitucional nesses casos só agrava os problemas, ao contrário, a participação dela, bem como alguns mecanismos previstos, a própria intervenção federal, por exemplo, são garantias de preservação, do funcionamento do sistema e demonstram sua importância em momentos de crises. Quando o próprio poder constituinte derivado viola algum dispositivo, deve o Judiciário, mais precisamente a Corte Suprema, intervir.

Alguns defendem uma ampla intervenção judicial na realização dos direitos sociais, argumentando que os processos judiciais servem exatamente para corrigir falhas no sistema público, defendendo, ainda, que as demandas judiciais refletem a maturação de um amplo movimento cívico para fazer acontecer os direitos sociais (QUINTAS, 2016).

No Brasil, consolidou-se uma adjudicação de direitos sociais que já eram constitucionalmente garantidos, ocasionando uma disfunção na política pública, além de gerar resultados duvidosos. O protagonismo do Judiciário na definição e implementação dos direitos sociais conduz à desestruturação da ação administrativa e atrofia a Administração Pública, acarretando a perda de previsibilidade da função administrativa.

Tudo isso é ocasionado também pelo fato de o ativismo judicial não ser capaz de reordenar a atividade administrativa, não importando quantos precedentes judiciais existam – eles não possuem aptidão para substituir a função e a previsão do administrador público. Cabe aos órgãos destinados a executar as leis apenas presumir sua Constitucionalidade como condição de uma previsível e eficaz execução (MORAIS, 2006).

A prática judicial brasileira, no que tange à implementação dos direitos sociais, mostra-se, por isso, equivocada, seja devido aos fins que elege, seja pelos meios que adota (QUINTAS, 2016). Em relação à política, pode-se dizer que o Estado é a sede institucional dela, que influencia tomada de decisões por meio de ações coletivas, tem um mecanismo de funcionamento próprio e o objetivo é transformar as instituições e as relações sociais de forma extremamente racional.

Para determinar se um assunto é político, não ocorre de maneira tão objetiva, pois depende da postura da sociedade sobre determinados temas, sendo consideradas decisões políticas aquelas questões publicamente discutidas e dependentes de uma decisão coletiva, e não sendo político a decisão que, em algum momento, dependa de algum particular. Saúde

pública, por exemplo, deve ser um assunto político, porém alguns municípios gastam mais com sua câmara municipal do que com o setor de saúde pública. Assim, acabam deixando a população mais carente de um serviço tão essencial, ocasionando a extrapolação dos papéis e intervenção do Judiciário ou do próprio cidadão para agir politicamente, juridicamente ou de forma ilegal, para impor mudanças sociais.

Dessa forma, não existe uma essência da política que seja imutável no tempo e no espaço. Questões jurídicas, aparentemente técnicas, também acabam sendo objetos de uma decisão política. Assim, o direito necessita da política para ser aplicado, como também tenta limitar a política e fixar suas responsabilidades, prevendo uma série de garantias. Já as responsabilidades administrativas, decorrem da lei e da política, devendo ser vinculados a diretrizes expressas, ao bem comum e a princípios, como moralidade, impessoalidade, etc. Porém, ao serem praticados de forma legal, possuem independência.

Assim, é obrigatório e indispensável, à administração pública, um planejamento prévio financeiro que priorize e possibilite o desenvolvimento social para garantir a prestação dos direitos estabelecidos no ordenamento jurídico, de modo a evitar a imposição de medidas pelo Judiciário sem qualquer estudo social prévio – atitudes que atingem e desequilibram todo um sistema de ações estatais.

4 A NECESSIDADE DE REFORMA NO PACTO FEDERATIVO

4.1 O planejamento e o desenvolvimento social

Os poderes públicos, medidas administrativas, decisões judiciais e políticas públicas, todas as diretrizes devem convergir de modo a propiciar mais direitos sociais e a dignidade da pessoa humana. Assim, o Estado Democrático de Direito necessita ser forte e atuante, por meio de prestações positivas à sociedade. Conforme estabelece o art. 3 da Carta Magna:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - Garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

As políticas públicas estão definidas como princípios e metas coletivas conscientes, que direcionam as atividades estatais ao interesse público, devendo interligar o planejamento de um município, por exemplo, ao orçamento e às medidas públicas. Elas encontram respaldo jurídico na Constituição, na legislação infraconstitucional, em normas infralegais e, até, em atos administrativos (GOTTI, 2012).

A operacionalização é um dos pontos de extrema importância, além disso, a forma de criação e de desenvolvimento das políticas públicas devem estar consoantes com as diretrizes constitucionais e alinhadas à ordem jurídica. A validade das ações administrativas em prol desses fins ficará submetida a uma possível apreciação pelo Judiciário. Dessa forma, as políticas públicas devem estar sempre vinculadas aos comandos constitucionais, que visam blindar e efetivar os direitos sociais (SILVA; LEAL, 2021).

Assim como as ideias pregadas por Dworkin (2012), de questionamentos em relação a um povo que afirma governar a si próprio, mas não possui gerência sobre as leis que atuam sobre ele, as políticas públicas devem possuir uma relação estreita com a democracia. A participação popular nas etapas para implementação e continuidade de um regime democrático se mostra essencial, até para atuar como condição de sua eficiência. Os eleitos democraticamente representam a maioria dos cidadãos e, portanto, detêm a obrigação de criar e desenvolver políticas públicas eficazes, tanto para a maioria que o elegeu quanto para as minorias, empenhando esforços para atender ao pleito de todos.

O Estado passa a ter necessidade de formular objetivos que possam ser implementados, demandando planejamento para a introdução e efetivação, não sendo contrárias às diretrizes constitucionais e sociais, devendo estabelecer metas e escolher prioridades. Apesar de a CF/88 não exigir expressamente a imposição de metas fixadas, ainda assim, seu art. 174 estabelece que:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da Lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019) (BRASIL, 1988).

O planejamento, seja tributário, fiscal, ambiental, de trânsito ou de ordem social, é essencial para qualquer execução ou decisões do Estado. Ele não se restringe apenas ao planejamento financeiro, pois tem o fim de avaliar o processo de interferência na redução, bem como no aumento de desigualdades sociais, e zelar pelos compromissos pré-estabelecidos constitucionalmente. Nesse sentido, Gotti (2012, p. 201) argumenta que:

Embora se venha dispensando crescente atenção ao planejamento, seus métodos e componentes básicos relacionados a política social, a ênfase ainda recai sobre as dimensões econômicas que envolvem tais processos. Assim, o processo de planejamento tem sido, em grande medida, relacionado com problemas econômicos e, portanto, reduzido aos parâmetros de análise econômica. Desse modo, a racionalidade prevalecente na maioria dos institutos e órgão de planejamento que atuam no setor público está baseada, de certa forma, na chamada racionalidade custo-benefício. As dimensões econômicas envolvidas no planejamento social, especialmente a determinação da viabilidade econômica de programas sociais, constituem um aspecto, sem dúvida, muito importante. No entanto, há outros componentes, especialmente políticos e sociais, que têm um peso tanto ou mais importante quanto o da análise econômica.

Resta claro que os planejamentos econômico e social estão interligados, até porque quem põe em prática um planejamento econômico, irá interferir diretamente na política social, assim como o contrário. É importante que, antecipadamente, seja feito um amplo estudo acerca das liberações dos planos de ações, cronogramas, pessoas afetadas, avaliação das estratégias, resultados obtidos e outros elos, para que se possa ter uma ação efetiva na concretude dos direitos sociais ao longo dos anos.

Para isso, a elaboração, aprovação e execução dos orçamentos passaram a ser um dos principais instrumentos de exercício do poder, na medida em que não seria necessária apenas uma previsão de receitas e despesas, mas também uma interligação entre o planejamento dos programas de governo e as políticas públicas a serem desenvolvidas em um período determinado.

Um orçamento-programa estabelece alguns critérios do plano de medidas, por exemplo, quais ações devem ser tomadas para tal fim, qual a magnitude dos projetos, o

momento ideal e a forma com que deverão ser empreendidos, assim como outros parâmetros. A lei estabelece mecanismos para auxiliar no planejamento e desenvolvimento social, o art. 2 da lei nº 4.320/1964 estatui, basicamente, um conceito para orçamento, enquanto o art. 165 da CF/88 engloba inúmeras definições e formas, a fim de valorizar o planejamento tributário. A Carta Magna estabelece que o plano plurianual determinará o enfoque mais regional às diretrizes, objetivos e metas, no que tange à Administração Pública Federal (GOTTI, 2012).

Já em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias, por exemplo, novidade da CF/88, o objetivo é orientar a elaboração da lei orçamentária anual, prevendo metas e prioridades, incluindo para o ano subsequente. Importante salientar que deve observar alguns princípios, como do equilíbrio-orçamentário, da universalidade e da programação, como estipula o art. 165 na sua integralidade:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§1º A Lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§2º A Lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§5º A Lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

§6º O projeto de Lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§8º A Lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da Lei.

§9º Cabe à Lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da Lei de diretrizes orçamentárias e da Lei orçamentária anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos (BRASIL, 1988).

Essa prioridade dos fins orçamentários destinados à concretização dos direitos sociais deriva não só dos artigos da Constituição e de leis federais, mas também de tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Assim, resplandece que as escolhas sobre os gastos públicos são frutos constitucionais e políticos, já que, para a realização de direitos sociais, há uma demanda de implementação de recursos públicos limitados, sendo necessário que aja uma combinação e priorização desses planejamentos e orçamentos, visando alcançar a viabilização dos direitos sociais e o consequente desenvolvimento social.

Dessa forma, foi instituído o Fundo de Participação dos Estados-Membros e dos Municípios, que consiste na transferência dedederal, aos estados, municípios e Distrito Federal, cujo objetivo é equalizar a capacidade fiscal das unidades federativas, conforme previsão no art. 159, da CF/88, garantindo o repasse de 48% dos principais impostos da União – o IR e o IPI – além de permitir a partilha do ICMS e do Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) dos Estados-membros.

A implementação de planejamentos deve ser seguida por todos os entes, sendo essencial para a realização de fins sociais – a averiguação dos resultados também faz parte da implementação de um programa. É necessária a observância dos pontos que precisam de aprimoramento, ao longo do tempo, os itens que apresentam bons resultados também podem e devem receber ajustes. Nesse sentido, a participação dos municípios na fase de implementação e acompanhamento de resultados é muito importante, pois eles são os entes mais próximos ao cidadão.

O ordenamento jurídico determina que existe o dever de se utilizar o máximo de recursos disponíveis para atender demandas sociais, estando essa diretriz estabelecida no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e no Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O efeito do termo “o máximo de recursos disponíveis”, para os municípios, abrange tanto os recursos disponibilizados pelo Estado, como os oriundos de Comunidades Internacionais. Por isso – essas normas possuem posição de Constitucional –, mesmo que por motivos de crise, os signatários devem cumprir as obrigações internacionais, não podendo ocorrer contingenciamento de verbas destinadas a direitos sociais, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal (GOTTI, 2012).

Ainda assim, esses programas são prejudicados, devido à restrição que ocorre pela falta de monitoramento e acesso à informação – cada estado possui discricionariedade sobre qual área irá aplicar as medidas que achar mais apropriadas para a situação. Posto isso, a sociedade possui direitos, mas tem o dever de fiscalizar e cobrar, por meio de medidas judiciais ou extrajudiciais.

A participação dos municípios, através da inserção comunitária de representantes de bairros, o Conselho Tutelar, o Conselho Municipal de Saúde, todos ao seu turno, deve cumprir um importante papel na efetivação de direitos sociais. Nessa perspectiva, eles devem demonstrar uma maturidade constitucional do exercício da cidadania, para que possam cobrar direitos de forma eficaz.

Os indicadores sociais também exercem um papel muito importante na averiguação de políticas públicas necessárias, já que a execução de direitos sociais deve ser uma busca constante do Poder Público. Além disso, antes de se traçar qualquer planejamento, são os próprios indicadores e o acesso à informação que irão contribuir para a decisão de qual direito social está mais carente de efetivação.

Nesse ínterim, a reforma no Pacto Federativo irá contribuir no aspecto da previsão e do planejamento do desenvolvimento social, principalmente dos municípios, pois será concedida mais autonomia financeira e, conseqüentemente, participativa a esses entes nas programações e execuções. Dessa forma, já que são os entes mais próximos da população, conseguiriam melhor qualquer medida social e orçamentária, bem como uma defasagem nas prestações sociais, ressaltando a importância do papel e dos desempenhos das cidades.

4.2 O papel e o desempenho dos municípios

Como já esclarecido anteriormente, o sistema político brasileiro é caracterizado e funciona como uma federação. Com isso, o poder não é centralizado no governo federal, possuindo os estados e municípios, autoridades em assuntos específicos. As cidades desenvolvem papéis fundamentais à sociedade, e os três níveis de governo possuem competências próprias.

Visando organizá-las, o Pacto Federativo foi imposto pela CF/88, estipulando, assim, um conjunto de normas que estabelecem obrigações financeiras, arrecadação de impostos, atuação dos entes federativos e leis em prol da concretização dos direitos sociais. O federalismo, em si, necessita da União e dos Estados-membros como elementos fundamentais de existência, porém o município é uma heterodoxia característica do Estado Federal Brasileiro.

A figura de comuna foi resultado de problemas regionais estabelecidos por meio de Constituições Estaduais e as divisões de competências (FERRAZ, 2009). Atualmente, são múltiplas as formas de organização das cidades, nos vários tipos de ordenamentos jurídicos, sejam em Estados Unitários ou Federais.

Existiram crises no modelo de federalismo adotado no Brasil, e alguns apontam o municipalismo como uma solução local. O federalismo brasileiro, mais especificamente na década de 1980, passou por um processo de descentralização de significativa importância para as cidades, foi quando elas passaram a integrar o sistema como um ente federativo, o que aumentou significativamente suas receitas, principalmente através de transferências dos estados e da União, como também seu papel e obrigações prestacionais.

No Brasil, os municípios apareceram conforme a tradição portuguesa, surgindo como vilas e se tornando grandes centros de decisões políticas, desde a época colonial. A CF/88 não hesitou em determinar que a República Federativa Brasileira é formada pela União indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, possuindo as cidades as mesmas características dos Estados-membros.

Assim, a municipalização é uma das características mais atuais do federalismo brasileiro e teve consequências importantes para as políticas sociais, visto que foi uma opção aderida com o objetivo de pôr fim à crise do federalismo que se instaurava (SOARES; MACHADO, 2018). As várias cidades brasileiras que surgiram advêm das inúmeras Constituições ao longo da história. Nesse contexto, houve uma facilitação nos processos de criações, mas, principalmente, após a CF/88, ocorreu um grande aumento delas (PREDIGER *et al.*, 2022).

Essa proliferação de emancipações ocasionou a imposição de freios a novos processos emancipacionistas. Um dos primeiros foi estabelecido pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996, mas houve a ausência da regulamentação prevista, o que ocasionou muitos desentendimentos entre os Municípios que estavam em processo de emancipação (BRANDT, 2010). Veja-se a tabela abaixo sobre como ocorreu o processo de municipalização, avaliando as populações locais e o número de cidades criadas ao longo dos anos, antes e depois da emenda, cientes de que não se incluíam as capitais:

Tabela 1 – Municípios por Estado criados após 1988⁹

Unidade da Federação	Municípios Criados 1989 e 2001	Pop. Mín. requerida p/ emancipação até 1996*	Total de Municípios em 2001	Municípios criados sobre o total em 2001 (%)	Aumento da população dos Estados entre 1991 e 2000 (%)
Acre	10	2.088/1.500	21	47,6	33,5
Alagoas	5	7.000/5.500	101	4	12,2
Amapá	7	948	15	46,7	64,8
Amazonas	-	965	61	-	33,7
Bahia	50	12.541/8000	416	12	10,1
Ceará	6	5.000/10.213	183	3,3	16,7
Espírito Santo	12	8.600***	77	15,6	19,1
Goiás	52	3.000 / 2.000	245	21,2	24,5
Maranhão	81	1.000	216	37,5	14,6
Mato Grosso	45	3.040/4.000	138	32,6	23,5
Mato Grosso do Sul	5	9.635 / 5.781	76	6,6	16,7
Minas Gerais	130	3.000 / 2.000	852	15,3	13,6
Pará	38	5.000 / 10.000	142	26,8	25,1
Paraíba	52	1.00 5.000	222	23,4	7,6
Paraná	81	5.000	398	20,4	13,2
Pernambuco	17	10.000**	183	9,3	11,1
Piauí	104	4.000	221	47,1	10,1
Rio de Janeiro	24	6.393	91	26,4	12,3
Rio Grande do Norte	16	2.558	166	9,6	14,9
Rio Grande do Sul	165	1.800	496	33,2	11,5
Rondônia	29	6.155	51	56,9	21,8
Roraima	7	2.471	14	50	49,1
Santa Catarina	94	5.000 / 1.796 / 5.000	292	32,2	17,9
São Paulo	73	1.000	644	11,3	17,2
Sergipe	1	6.000	74	1,4	19,6
Tocantins	77	2.000 / 1.200 / 3.000	138	68,8	25,8
Total	1.181		5.533*****		

Fonte: Brandt (2010, p. 63).

Além do número de habitantes, outros tipos de restrições foram flexibilizados nas legislações estaduais, a exemplo da representação mínima para o início do processo emancipatório que, em 1967, era de 100 eleitores locais e, depois, em alguns estados, passou a depender da iniciativa de apenas 1 parlamentar estadual. O tamanho das cidades, em relação ao

⁹ População mínima requerida para a emancipação antes de 1988, e porcentagem sobre o total de Municípios *Dois ou três parâmetros significam as sucessivas mudanças no requisito. A partir da Emenda Constitucional no 15, de 13/09/1996, o critério de população anteriormente estipulado deixou de ser válido. **Proibidas emancipações até 1999. ***Proibida a divisão de munic. Emancipados nos últimos 50 anos. *****Exclui as capitais dos Estados e a Capital Federal.

critério populacional, destaca-se nas emancipações observadas na década de 90, a partir da nova Carta. Em 2007, dos 5.564 municípios existentes, 1.364 tinham sido instalados nos anos anteriores e mais da metade possuía menos de 5 mil habitantes.

A criação de cidades também foi muito ocasionada devido a um volume significativo de recursos derivados do Fundo de Participação dos Municípios, que valorizava cidades que detinham um menor contingente populacional para gerar sua própria renda, porém o volume de emancipações acabou agravando algumas situações, como a falta de critérios para distribuição, por exemplo.

A instância municipal formou um sistema federativo tridimensional, em que o município passou a ser o ente que melhor exprime valores de cidadania e liberdade (ZIMMERMANN, 2005). Atualmente, a própria cidade elabora sua lei orgânica, dentro dos parâmetros estabelecidos pela Constituição, possuindo, em tese, sua capacidade de autogoverno, de legislação e de autoadministração (ALMEIDA, 2007). Rui Barbosa (1933) expôs a importância deste ente. Para ele, não existe Estado sem municipalidades ou, até mesmo, uma nação sem cidades.

Os municípios são regidos por suas leis locais e com inúmeras distinções entre elas, não só pelas regiões e climas diferentes, mas também pela parte histórica, política e social de uma comunidade local. Eles são os entes que ficam mais próximos à sociedade e, por isso, conhecem as necessidades de forma mais específica, sendo coordenados de maneira suplementar, ficando responsáveis por instituírem impostos, taxas, contribuições – sendo elas de melhorias ou sociais –, além de gerirem repasses financeiros constitucionalmente, assegurados através do Fundo de Participação dos Municípios, a fim de atenderem a demandas sociais – assim, eles exercem suas competências tributárias. Alex de Tocqueville definiu que o papel das cidades é importante, pois:

É na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições municipais estão para a liberdade como as escolas primárias estão para a ciência: põe-na ao alcance do povo. Sem instituições comunais, uma nação pode dar-se um governo livre, mas não tem o espírito de liberdade (TOCQUEVILLE, 1993 *apud* ZIMMERMANN, 2005, p. 54).

Essa composição pluralista contribui para transformar o Estado Federal em um agente regulador de uma convivência harmônica, sendo salutar, devido ao tamanho do território nacional (ZIMMERMANN, 2005). Nessa esfera, os gastos públicos costumam ser mais delineados, visando evitar a discricionariedade das autoridades, em especial as municipais. Nesse sentido, as leis orgânicas devem seguir um planejamento harmônico com a Constituição,

obedecendo a certos parâmetros estabelecidos pela tripartição legislativa, que advém da Carta Magna, desenvolvendo seu plano plurianual e diretrizes.

O plano diretor de desenvolvimento integrado, por exemplo, é para ser elaborado pelo Poder Executivo local, passando por votação e aprovação junto à Câmara de Vereadores. Através dele também se procura atender, mesmo que parcialmente, alguns direitos sociais, que são garantias da população. Em tese, quando esses entes passam a ter autonomia financeira, estão aptos para uma atividade de ordenação de seu território, através do processo legislativo local, obedecendo à supremacia do interesse público, que deve garantir melhores condições sociais (FERRAZ, 2009).

Ocorre que inúmeros municípios espalhados pelo Brasil são extremamente pequenos e economicamente inviáveis, não possuindo uma densidade demográfica razoável, muito menos contribuintes suficientes, o que ocasiona uma dependência em relação aos recursos dos governos estaduais e federal para poder sustentar a máquina pública inerente a um município – como Câmara de Vereadores, gabinetes, prefeituras, além da vinculação da efetividade de oferta dos direitos sociais estabelecidos na Constituição, ocasionando, muitas vezes, a prestação de um serviço de má qualidade.

É interessante destacar que não é possível o gerenciamento total da União ou do estado sobre os repasses que acontecem, por isso também muitas pessoas acabam subordinadas e dependentes do funcionalismo público naqueles entes, já que essa é a fonte mais “certa” e confiável de renda, quando se fala de cidades estagnadas em desenvolvimento. Muito desse cenário atual surgiu em decorrência da facilitação da criação de municípios, sobrecarregando a máquina pública, principalmente entre os anos de 1989 até 2007¹⁰.

É impossível traçar todos os temas que podem ser abordados por matérias municipais e que abrangem a efetivação de previsões sociais, pois eles sofrem mudanças consoante às variações locais, de épocas, entre outros critérios que atendam à necessidade de cada localização (FERRAZ, 2009).

Muitos assuntos nunca foram abordados de forma taxativa pela lei fundamental, não podendo o rol ser esgotado, devido aos inúmeros assuntos inerentes a uma comuna e aos direitos sociais dela. É natural que a maioria das matérias de competência exclusiva dos municípios não seja enumerada na Constituição Federal, sendo válida a ideia de que, se é de interesse de uma cidade, é predominante a fixação de competência exclusiva dela. Isso ocorre

¹⁰ Informação disponível em:

<https://aprece.org.br/blog/municipio/mulungu/#:~:text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20total%20do%20munic%C3%ADpio,%2C65%2C%20segundo%20o%20IBGE.>

porque a atividade humana é multifária e o progresso requer novos recursos à disposição do homem e da sociedade que, muitas vezes, não foram previstos (MEIRELLES, 1989).

A prestação de novos serviços por um município pode ser requerida de acordo com cada situação e deverão ser desenvolvidas nas Leis Orgânicas respectivas. Ainda assim, é possível determinar algumas matérias que são essenciais a toda cidade, por serem básicas e derivadas da lei, a saber (FERRAZ, 2009):

- I. Saúde Pública, que abrange não só um Sistema Municipal de Saúde, farmácias populares, prontos-socorros, serviços de saúde e dentários, mas também de abastecimento de água potável, serviços de esgoto, vigilância sanitária;
- II. Educação, lazer, cultura e turismo. Em relação à educação, engloba o ensino, principalmente infantil e fundamental, que são exigências constitucionais, além de bibliotecas, centros comunitários, entre outros. Já no turismo, na cultura e no lazer, têm-se medidas que se complementam para promover o turismo local, com exposições e feiras, atendendo, assim, o turismo e o lazer, quadras poliesportivas, parques infantis;
- III. Circulação e Transporte, medidas que visam a implantação e melhoria do transporte público coletivo intramunicipal, circulação urbana, meios alternativos de transporte, conserto de buracos e bueiros, fixação de locais para estacionamento, indicações de placas, faixas, etc.;
- IV. Segurança e Defesa Civil, com ações, como fixação e modificação da Guarda Civil Municipal, proteção do patrimônio público local e cooperação com o Corpo de Bombeiros Militares na resolução de problemas emergenciais;
- V. Proteção ao Trabalho Industrial e Comércio, através da adoção de medidas, como gestão dos mercados, impostos (IPTU, ISS e ITBI), taxas e contribuições de melhorias, alvarás para o comércio, concessão de licenças para estabelecimentos, remissão de dívidas (sem interesse público justificado), elaboração do Plano de Investimentos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual, etc.;
- VI. Política e assistência social, mediante melhoria nas condições de vida da municipalidade, problemas relacionados à moradia, desabamentos, explosões;
- VII. Política Urbana, abordando normas de edificação, loteamento, zoneamento urbano e rural, reparos em prédios públicos, iluminação, jardinagem, coleta de lixo, limpeza pública, serviços funerários, obras em vias públicas, entre outros.

Agora, imagine precisar, minimamente, prestar serviços nessas áreas elencadas, fornecer profissionais para desempenhá-los, custear todo o aparato necessário da máquina pública municipal e não possuir uma arrecadação suficiente para financiar esses serviços e depender de repasses de outros entes – isso é o que acontece em vários municípios brasileiros, por não haver uma reforma federativa.

Além disso, as cidades abrangidas pela ideia da reforma federativa possuem como agravante uma baixa densidade demográfica para usufruir de tudo que é empenhado para financiar o aparato municipal e suas obrigações constitucionais, ou seja, nada justifica a existência de entes nessas condições. Os municípios são pessoas jurídicas de direito público interno, conforme estabelece a CF/88, sendo obrigados a programar suas receitas e despesas públicas, devendo a previsão de gastos ser equilibrada com seus rendimentos. Esses planejamentos municipais derivam também da obrigação prestacional dos direitos fundamentais, resguardados e tão essenciais a uma vida digna (FERRAZ, 2009).

Assim, as cidades devem obedecer às limitações impostas pela Carta Magna, não interferindo em áreas de atuação de outros entes, tanto material quanto legislativa, porém, no que tange à matéria de interesse municipal e da população local, ele é o ente mais competente e próximo para viabilizar meios de adequação para realização de direitos sociais, de qualidade de vida, de cidadania, inerentes à dignidade da vida humana. Por isso, é necessário que eles detenham autonomia em vários aspectos para poderem adotar medidas em prol da comunidade na direção da efetivação de direitos sociais e, para isso, é preciso que seja garantida autonomia municipal no quesito administrativo e, principalmente, no fiscal.

4.3 A necessidade de autonomia municipal na efetivação de direitos sociais no Brasil

Como já esclarecido anteriormente, os entes federativos precisam de previsão administrativa e legal para o planejamento orçamentário e o desenvolvimento social – um está ligado ao outro. Medidas precisam ser tomadas, obedecendo às diretrizes orçamentárias dispostas na Constituição, bem como o papel de atuação de cada ente. Em virtude disso, não tem como se falar em autonomia plena sem recursos financeiros apropriados.

Ademais, a implementação de programas que visem atender demandas sociais garantidas constitucionalmente é necessária para se resguardar a dignidade humana, porém necessitam de verbas e prioridades de atuação. Como o sistema político brasileiro é caracterizado e funciona como uma federação, o poder não é centralizado no governo federal, possuindo, os estados e municípios, autoridades em assuntos específicos. Até hoje, tem-se um

sistema ainda muito dependente da União, prejudicando esses outros entes, tornando mais frágil o sistema federalista.

Existe, mesmo que disfarçadamente, uma crise no federalismo brasileiro, no qual os estados e os municípios são pautados por uma formalidade ideal que não se concretiza, muito também devido à volatilidade e lacunas legais, gerando, assim, mais guerra fiscal, endividamento de Estados, concentração de receitas tributárias na esfera federal, emancipações sem critérios definidos e problemas de todos os tipos.

Uma crescente demanda de prestações sociais passou a ser incumbida para estados e municípios atenderem, enquanto a União acabou concentrando ainda mais recursos, demonstrando uma centralização, na prática. Nesse tocante, o ex-presidente, Michel Temer, afirmou que:

A União foi trazendo para si a grande massa dos tributos, tanto que a própria chamada Contribuição de Movimentação Financeira, a CPMF, no primeiro instante foi o imposto, imposto provisório de movimentação financeira e como imposto era partilhável pelos fundos de participação dos Estados e dos Municípios. Quando a União se deu conta disso, ela mudou a denominação ao fundamento de que mudando a denominação mudaria a natureza jurídica. Coisa curiosa isso. Quando você mudar a denominação, não muda a natureza jurídica. E assim passou a ser contribuição para quê? Para não ser partilhada com Estados e Municípios. Então nós, nós temos essa vocação centralizar tudo em torno da União, seja no tópico da política, seja no tópico da administração (CAÚLA, 2018, p. 1).

O questionamento não deve ser sobre descentralização ou centralização, mas de como a primeira pode ser empregada, sendo utilizada de forma gradual, respaldada em políticas públicas de assistência técnica e financeira, utilizando-se disso como uma ferramenta não conflituosa para a efetivação dos direitos sociais. Esse processo necessita de esferas bem definidas e cooperativas a nível nacional, já que os entes federados são autônomos e, por isso, não são obrigados a aderir nenhuma política de descentralização que não seja determinada pela Constituição (BERCOVICI, 2004).

É interessante destacar, apesar de lógico, que, através do recolhimento de tributos e da autonomia de gestão dos entes federados, é possível atender melhor todas as demandas sociais, administrativas e políticas das unidades, visto que qualquer programa necessita de uma gerência autônoma e de recursos para conseguir modificar gestores, formas de gestão e direcionar recursos para as áreas mais debilitadas, obedecendo aos percentuais mínimos estabelecidos na Constituição.

Ocorre que existe, no Brasil, uma média de 5.570 municípios, dos quais 1.253 possuem menos que 5 mil habitantes, e muitas dessas cidades não arrecadam receitas próprias suficientes para custear sua própria estrutura, existindo muitas comunas que não conseguem

arrecadar nem mesmo 10% de sua folha de pagamentos, que não possuem população suficiente e que, por serem caracterizados como municípios, necessitam de uma estrutura, como Câmara de Vereadores, gabinetes, prefeituras, além de deterem obrigações junto à população. Esse cenário, conforme explicitado, foi surgindo em decorrência de uma facilitação para a criação de municípios, sobrecarregando a máquina pública, principalmente entre os anos de 1989 até 2007¹¹.

O ente municipal vincula inúmeras obrigações, ao ser formado, especialmente no que tange ao fornecimento e atuação na garantia dos direitos sociais, gerando custos. Assim, o Pacto Federativo pode ser empregado como uma ferramenta para viabilizar a eficácia desses direitos, através dos entes federados e, assim, a reforma do Pacto Federativo se apresenta como uma alternativa para viabilização e efetivação de direitos sociais.

A proposta de reforma federativa, aqui defendida, deve estabelecer que municípios tenham um contingente populacional mínimo, cumulado com uma capacidade arrecadatória base. A reforma no Pacto Federativo sugerida tem semelhança de conteúdo com um dos itens propostos pela Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019, conhecida como Plano Mais Brasil.

Esse plano tinha como proposta um pacote de emendas constitucionais que visava a sustentabilidade financeira de municípios. A Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019 apresenta inúmeras ideias que não são objetos do presente trabalho, mas, no que tange à reforma do Pacto Federativo, tinha como tema central que cidades de até 5 mil habitantes comprovassem que arrecadavam, pelo menos, 10% de seus gastos, caso contrário, deveriam ser integralizados a municípios maiores.

A Proposta de Emenda Constitucional em comento propunha ainda criar um Conselho Fiscal da República, que iria ser responsável por monitorar a preservação da sustentabilidade financeira dos entes federativos e a política fiscal. O conselho seria composto pelos presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do STF, do Tribunal de Contas da União (TCU) e representantes de estados e municípios, que se reuniriam a cada 3 meses. O projeto de emenda também previa o fim da garantia federal às operações de crédito dos demais entes, prevendo outros meios para evitar o escoamento do dinheiro dos caixas de estados e municípios.

¹¹ Informação disponível em:

<https://aprece.org.br/blog/municipio/mulungu/#:~:text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20total%20do%20munic%C3%ADpio,%2C65%2C%20segundo%20o%20IBGE.>

Em suma, uma comuna poderia incorporar até 3 cidades vizinhas que também estivessem dentro dos critérios elencados na Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019. A proposta é semelhante à que é apresentada no presente trabalho, já que se unificariam gastos mínimos em educação e saúde, concedendo mais autonomia através da distribuição de recursos para estados e municípios, além de ampliar a responsabilidade dos gestores em relação às contas públicas (SENADO NOTÍCIAS, 2019).

Ainda assim, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos resolveu se manifestar, mediante uma resolução, recomendando a não aprovação, pelo Congresso, da Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019, atribuindo falta de estudos embasados na garantia de resultados para efetivação de direitos sociais através da reforma federativa e, com o término da legislatura, conforme o art. 332 do regimento interno do Senado Federal, a proposta foi arquivada.

Em contrapartida, além de não ser verificada uma prestação de direitos sociais eficaz em cidades de grande e/ou pouco contingente populacional, a atual atribuição de competências da União, dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios tem o intuito de gerar uma maior autonomia, porém não é sempre que essa dinâmica possibilita que isso aconteça, em virtude de algumas regiões terem situações econômicas mais vulneráveis e um conjunto de fatores que dificultam essa autonomia fiscal e gerencial, como a população não possuir capacidade contributiva expressiva, economia fraca, condições climáticas desfavoráveis, etc. Em outras regiões, principalmente municípios que abrigam a própria capital, essa autonomia é bastante útil, até para incorrer em uma extrafiscalidade.

A repartição de receita, na prática, ocasiona a exclusão de alguns dos entes federativos menos capacitados das etapas de criação, definição e cobrança de tributos, assim, eles ficam dependentes da vontade política e da eficiência arrecadatória dos outros para gerar montantes e repassá-los. Dessa forma, foi instituído o Fundo de Participação dos Estados-membros e dos municípios, que consiste na transferência Federal, aos estados, municípios e ao Distrito Federal, cujo objetivo é equalizar a capacidade fiscal das unidades federativas, conforme previsão no art. 159, da CF/88, garantindo o repasse de 48% dos principais impostos da União – o IR e o IPI –, além de permitir a partilha do ICMS e do IPVA dos Estados-membros.

Portanto, apesar de o Pacto Federativo brasileiro ser referência mundial em descentralização político-administrativa, a União ainda centraliza boa parte tributária e das receitas disponíveis. Em 2014, a União detinha 65,4% da arrecadação direta de tributos e 54% da receita disponível. As transferências intergovernamentais, principalmente os fundos de participação, como o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo

de Participação dos Municípios (FPM), não apresentam critérios de partilha que, de fato, corrijam as desigualdades regionais e sociais. Já no que tange ao exemplo das transferências direcionadas ao SUS, dos benefícios de prestação continuada e do Bolsa Família, pode-se aferir critérios de partilha que surtiram alguns resultados.

O ideal para se alcançar uma simetria perfeita entre os entes deve ser descartado, tendo em vista as disparidades econômicas, sociais e territoriais, mas é necessário que se busque, a todo momento, reduzir as desigualdades regionais, como também de participação prática dos entes federativos. A Emenda Constitucional nº 27/2000, por exemplo, criou a chamada Desvinculação de Receita da União (DRU), que foi prorrogada até 31 de dezembro de 2023. Essa desvinculação disponibiliza livremente 30% da arrecadação da União referente às contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e taxas.

Assim como ela, é preciso que seja pensado e que existam políticas públicas e integrações mais efetivas que tirem as ideias do campo das formalidades, da falta de cooperação, trazendo mais autonomia das partes em detrimento da União. Existem competências comuns e concorrentes, mas também muitas dificuldades que interferem na atuação e no protagonismo dos estados, municípios e Distrito Federal (SOARES; MACHADO, 2018).

Além disso, os gastos públicos têm aumentado no Brasil desde os anos de 1990. Em resposta ao crescimento da carga tributária, a gestão da dívida pública girou em torno dos gastos financeiros e o crescimento de gastos sociais, assim, o desafio que se mantém é o mesmo até hoje: equilibrar o crescimento econômico e a responsabilidade fiscal, por meio de gastos sociais eficientes, a fim de se efetivar os direitos sociais.

Alguns críticos da reforma federativa alegam que, ao se gerar mais autonomia para estados e municípios, não existiriam muitos meios de controle e se facilitaria a corrupção, já existindo como agravante dívidas com a União e plano de recuperação fiscal homologados, assim, eles ficariam ainda mais suscetíveis a não honrar suas dívidas perante a União e, além disso, muitos consideram que ela possui servidores mais preparados (DERZI, 2018).

Assim como todo projeto de Emenda à Constituição, existem pessoas a favor e contrárias à reforma federativa e suas consequências. Um fator que poderá interferir bastante no critério e condução de reforma de uma cláusula considerada como pétrea, bem como na autonomia dos entes federativos, estabelecida em Constituição, e dos repasses constitucionais, é o tema que, atualmente, está sendo debatido no Congresso Nacional. O projeto tem como objetivo uma reforma tributária e oferece como ideia central a simplificação de impostos.

Alguns estudiosos opinam que, caso seja aprovada a reforma tributária que se encontra em trâmite no Congresso, os entes federativos ficariam mais vinculados à União, perdendo grande parte de sua independência estabelecida constitucionalmente, sendo diametralmente oposto à autonomia municipal gerada por uma possível reforma federativa e apresentada como um dos grandes trunfos dela.

Assim, o federalismo atualmente existente está ameaçado, assim como a própria Constituição vigente, já que os princípios norteadores de ambos não estão sendo cumpridos, principalmente as garantias sociais. A reforma federalista irá abranger municípios que não conseguem arcar nem mesmo com gastos inerentes ao seu funcionamento e que não possuem um contingente populacional razoável que justifique sua manutenção, tornando-os também mais independentes, já que não existe sentido lógico, fiscal ou societário para a existência de cidades nessas condições. Assim, as arrecadações, ao invés de serem direcionadas ao custeio do emparelhamento municipal, seriam realocadas para a efetivação dos direitos sociais. Haveria uma união de verbas, uma economia funcional e uma aplicação financeira mais efetiva para planejamento e gestão por parte de qualquer ente.

Logo, tem-se como perspectiva reformar o federalismo por meio de critérios fiscais e demográficos, definindo objetivos com a intenção de serem mais redistributivos, provendo políticas sociais mais equitativas e eficientes, concedendo mais autonomia de planejamento e gestão, como também enaltecendo o papel dos Estados e, principalmente, de municípios, na dinâmica federativa e tributária atual. Promove-se, então, o crescimento econômico em bases sustentáveis e o provimento das políticas sociais mais cooperativas (SOARES; MACHADO, 2018).

Dessa forma, além de se promover a independência administrativa, gestora, financeira, bem como a efetivação de direitos sociais de forma mais igualitária e eficiente, ainda se acarretaria uma menor incidência de intervenções dos outros poderes, principalmente o Judiciário, tendo em vista uma disponibilização maior de recursos derivados da unificação de verbas para a promoção de direitos sociais e a diminuição de custos.

4.4 Os custos e deveres da prestação de direitos sociais

O Estado deve oferecer à população condições mínimas e dignas de sobrevivência, alcançando esse objetivo mediante políticas públicas que garantam as condições materiais para o alcance da cidadania almejada. Essas circunstâncias materiais se consubstanciam com o oferecimento de educação fundamental, saúde, moradia, transporte, lazer, educação, trabalho,

configurando necessidades sociais básicas que encontram respaldo nos direitos sociais, também são chamados de prestacionais, porque demandam uma prestação material do Estado, residindo nesse conceito sua distinção em relação aos direitos de liberdade ou de defesa, por exemplo (CAYRES, 2017).

Eles estão garantidos na Constituição Federal e, para muitos, conforme exposto anteriormente, são considerados direitos fundamentais devido à essencialidade para a dignidade do indivíduo. Além disso, alguns deles são equiparados à condição de cláusula pétrea, no âmbito nacional, sendo protegidos no cenário internacional, para que sejam implementadas medidas de impacto entre os países, já que os direitos fundamentais e sociais são uma preocupação mundial. Sendo assim, não existe qualquer dúvida sobre o papel que o Estado deve ter para efetivá-los.

Contudo, para que se possa implementar uma progressiva efetivação dos direitos sociais já explicitados, é necessário que se empenhe o máximo de recursos disponíveis e o comprometimento na delimitação das prioridades, ou seja, é preciso um planejamento, já que todos os deveres do Estado geram custos e necessitam de programação governamental (GOTTI, 2012).

Posto isso, fica evidente que os direitos sociais estão ligados diretamente a políticas públicas, e que elas exigem disposição financeira do Estado. A questão é que todos os direitos sociais demandam prestações positivas do Estado e, por consequência, grande disponibilidade financeira. Desenha-se, assim, um conflito de disponibilidade financeira em relação à efetivação dos direitos sociais, surgindo a abordagem da cláusula da reserva do possível (CAYRES, 2017).

Cientes de que os direitos sociais são fundamentais e, portanto, de aplicabilidade imediata, não haveria como cogitar, em tese, a aplicação da reserva do possível, pois caberia ao Estado a concretização do direito à coletividade na totalidade, já que os direitos sociais estão embutidos no prisma do mínimo existencial – mas essa reserva engloba a disponibilidade dos recursos da questão orçamentária e jurídica de recursos, tanto materiais como humanos.

A cláusula da reserva do possível é, portanto, um ponto de ponderação entre a implementação ou efetivação de um direito social e as suas consequências. Assim, ainda que exista disponibilidade financeira, nem tudo é viável que o indivíduo exija a prestação do Estado, somente aquilo que obedeça aos critérios de razoabilidade e possibilidade (CAYRES, 2017). Conforme exposto, a prestação de todas essas garantias sociais não é simples, pois acarreta um aparato estrutural e financeiro dos entes.

Pelo estabelecido na CF/88, hoje, têm-se duas técnicas que asseguram renda aos entes federativos: a repartição de competências e a divisão de receitas tributárias. Através da repartição de competências, todas as unidades podem criar tributos sobre o que a CF/88 reservar a cada um. Já quanto à divisão de receitas tributárias, obrigatoriamente se distribui o resultado de algumas arrecadações tributárias, conforme define a CF/88. Além disso, devido à própria norma necessitar de recursos para que seja efetivada, acaba existindo o risco de se incorrer em características de uma federação apenas nominal, ou seja, precisar se submeter a repasses voluntários de verbas centrais, para que se consiga implementar seus programas de governo, concorrendo com outros entes federativos (LOPES FILHO, 2019).

A repartição fiscal e de competências entre as diferentes esferas do federalismo brasileiro busca uma alocação e maximização da eficiência arrecadatória de recursos para entregar melhorias nas ofertas de bens e serviços públicos à população, de uma forma geral, estando também ligado à distribuição de renda e ao crescimento econômico (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2017). Assim, pode-se dizer que não haveria autonomia real sem a divisão do poder político, sem haver a previsão de recursos próprios e que independam, de forma concorrente, da vontade do agente, do órgão, da entidade administrativa ou de algum membro da federação (LOPES FILHO, 2019).

Nesse sentido, para se cobrar a funcionalidade de um estado, no que tange à prestação de saúde de qualidade, por exemplo, é necessário orçamento para profissionais da área, utensílios hospitalares, medicações e outros itens funcionais. Como o exemplo do setor da saúde, todos os direitos sociais também necessitam da prestação de serviços agregados, para que o fim possa ser obtido, além do que muitos desses direitos são próximos e interdependentes, sendo o problema orçamentário comum a todos. Dessa forma, um conjunto de providências constitucionais, legais e administrativas devem ser tomadas, visando o financiamento dos diversos entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas tendentes à satisfação das necessidades públicas nas respectivas esferas de competência (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2017).

Todos os entes federais têm seu dever e papel perante essas prestações sociais, porém existem muitas cidades ao redor do Brasil que não conseguem arrecadar nem mesmo o suficiente para gerir seus próprios gastos. A criação de um município que não consegue arrecadar o suficiente para se autocustear, pagar seus vereadores, a câmara municipal, os chefes de gabinete, órgãos públicos, servidores e que não tem uma densidade populacional suficiente ocasionar a inflamação da máquina pública, terá que depender de repasses para gerir sua

estrutura, além de necessitar de verbas para prestação dos direitos sociais que necessitam de valores voluptuosos.

A efetivação dos direitos sociais é muito onerosa ao erário, mesmo que as medidas adotadas não sejam tão abrangentes. Por exemplo, só relativo ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), a União investiu mais de 70 bilhões no Brasil. O Auxílio-Brasil, que veio em substituição ao Bolsa Família, sendo um dos programas de transferência que visa combater a insegurança alimentar das famílias, somente no ano de 2022, a União pagou mais de 69 bilhões para todos os estados em forma de benefícios¹². A seguir, alguns dos repasses da União ligados a programas para atender às necessidades básicas:

Tabela 2 – Benefícios realizados pela União por localidade

LOCALIDADE	Auxílio Brasil (R\$ mil)	Auxílio Emergencial (R\$ mil)	Benefício de Prestação Continuada (R\$ mil)	Garantia Safra (R\$ mil)	Seguro Defeso (R\$ mil)
Acre	501.678	19.289	380.107	0	32.712
Alagoas	1.851.363	56.266	1.647.627	15.827	49.968
Amapá	411.019	29.057	405.087	0	63.263
Amazonas	2.082.795	110.646	1.607.860	0	316.183
Bahia	8.553.166	253.268	6.846.705	99.901	391.773
Ceará	5.025.143	126.551	4.353.180	42.630	51.437
Distrito Federal	501.147	61.670	805.668	0	173
Espírito Santo	995.813	61.670	1.137.993	0	33.926
Goiás	1.540.244	127.847	2.352.399	0	5.808
Maranhão	4.244.964	142.694	2.590.313	900	942.119
Mato Grosso	822.176	62.774	1.251.823	0	22.195
Mato Grosso do Sul	675.772	43.184	1.270.193	0	19.250
Minas Gerais	5.383.904	284.532	6.975.558	4.194	65.114
Pará	4.454.466	187.024	0	0	1.042.129
Paraíba	2.391.056	60.307	1.811.148	16.399	128.995
Paraná	1.903.556	153.853	0	0	16.170
Pernambuco	5.534.982	158.303	4.708.056	34.632	22.483
Piauí	2.171.373	58.046	1.173.906	28.256	183.337
Rio de Janeiro	5.545.802	157.810	5.418.721	0	34.960
Rio Grande do Norte	1.693.204	52.865	1.315.255	21.857	49.329
Rio Grande do Sul	1.903.913	157.810	3.048.403	0	30.170
Rondônia	380.649	39.798	655.856	0	21.899
Roraima	233.567	0	207.416	0	21.696

¹² Informação disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios?ano=2022>.

Santa Catarina	696.267	103.397	1.181.431	0	53.266
São Paulo	8.214.071	654.851	11.592.895	0	48.957
Sergipe	1.287.997	37.465	965.907	10.662	98.350
Tocantins	544.292	27.431	592.741	0	21.430
Total	69.544.379	3.228.408	64.296.247	275.257	3.767.092

Fonte: Portal da Transparência¹³.

Para se poder honrar alguns direitos sociais, conforme o levantamento realizado pelo governo federal, somente no ano de 2022, a União desembolsou em torno de R\$ 144.138.569.568,27 com a pasta de saúde, representando 3,68% do orçamento total¹⁴. O direito social de saúde é gerido, em sua maior parte, pelo Fundo Nacional de Saúde, que é gestor financeiro dos recursos destinados ao SUS. Esse valor repassado contempla assistência farmacêutica, vigilância em saúde, gestão do SUS, atenção de média e alta complexidade, tanto ambulatorial quanto hospitalar, atenção especializada, como também atenção primária¹⁵. Conforme o decreto nº 2.867/98, o percentual de 45% dos recursos do seguro DPVAT também compõe esse fundo.

A lei complementar nº 141/2012 estabeleceu que os municípios e o Distrito Federal devem aplicar anualmente seus impostos em ações e serviços públicos, minimamente 12%, enquanto os estados devem aplicar 15% e, a União, o valor correspondente ao empenhado no exercício financeiro anterior, com o acréscimo do percentual correspondente à variação nominal do PIB ocorrida no ano anterior¹⁶.

A previdência social representou 20,77% do total pago pela União durante o ano de 2022. Já com relação ao direito social à educação, apurou-se que, no ano de 2022, a União pagou o valor de 143.035.173.533,45, simbolizando 3,65% dos valores pagos. A CF/88, atualmente, prevê que cada esfera de governo deve aplicar uma parcela mínima da arrecadação de receitas com impostos para a educação, os estados e municípios, 25%, e a União, 18%¹⁷.

Os impostos pagos, que possuem vinculação com o FUNDEB, por exemplo, são advindos dos entes no geral, mas nenhum dos impostos arrecadados diretamente pelos municípios integram esse fundo. Assim, os impostos que contribuem para o FUNDEB são o ICMS, IPI, proporcional às exportações, o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações, IPVA e a cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios¹⁸.

¹³ Informação disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios?ano=2022>.

¹⁴ Informação disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios?ano=2022>.

¹⁵ Informação disponível em: <https://consultafns.saude.gov.br/#/comparativo>.

¹⁶ Informação disponível em: <https://consultafns.saude.gov.br/#/repasse-dia>.

¹⁷ Informação disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/?ano=2022>.

¹⁸ Informação disponível em: https://www.cnm.org.br/informe/estimativa_fundeb.

Isso é apenas uma elucidação dos montantes desembolsados pela União para que se atenda a cada fim específico. Esses valores também restam prejudicados pela ineficiência arrecadatória das cidades, principalmente as que não consegue arcar nem mesmo com os gastos relativos à sua manutenção, ficando totalmente dependentes de repasses e sobrecarregando a máquina pública.

Atualmente, existem 3 cidades brasileiras que não possuem sequer mil habitantes, sendo Serra da Saudade o menor município do Brasil em números de habitantes, que possui uma estimativa de 836 habitantes. Além dele, existe outra cidade no Sudeste que conta com menos de mil habitantes, é a cidade de Borá, no Estado de São Paulo, com 877 munícipes. Enquanto na região Centro-Oeste, mais precisamente em Goiás, tem-se a cidade de Anhanguera, contando com 924 habitantes. Já na faixa de 1.000 a 1.300 habitantes, existem mais de 17 cidades, estando elas espalhadas por todo o Brasil (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2022)¹⁹.

Para se estimar os valores mínimos gastos por um município para efetivação de direitos sociais, exemplifica-se a menor cidade brasileira, Serra da Saudade/MG. Com o fim de garantir direitos sociais, constitucionalmente previstos, ela previu para o ano de 2022 os seguintes valores:

Tabela 3 – Valores para efetivação de direitos sociais no Município de Serra da Saudade/MG

DIREITOS SOCIAIS	VALOR
Segurança Pública	R\$ 2.442.210,00
Previdência Social	R\$ 530.000,00
Saúde	R\$ 4.043.900,00
Educação	R\$ 3.627.480,00
Desporto e Lazer	R\$ 91.500,00
Transporte	R\$ 1.460.000,00
Habitação	R\$ 21.000,00
Saneamento	R\$ 12.000,00
Energia	R\$ 20.100,00
Urbanismo	R\$ 1.560.710,00
Cultura	R\$ 903.200,00
Assistência Social	R\$ 1.149.300,00

Fonte: Portal da Transparência²⁰.

¹⁹ Censo demográfico 2022.

²⁰ Informação disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios?ano=2022>.

Como se pode verificar, mesmo sendo uma cidade que não conta com sequer mil habitantes, ela necessita de gastos altos para cumprir as programações e garantias estabelecidas na Constituição Federal. Vê-se, assim, que todas as medidas em prol dos direitos fundamentais acarretam um alto custo a todos os entes, por isso é necessário procurar meios para se evitar sustentar municípios que não consigam gerir e oferecer direitos sociais suficientes. Não há dúvidas de que garantir a execução de direitos, principalmente os sociais, demandam um alto investimento por parte dos entes. Contudo, a ineficiência de políticas públicas para ofertar direitos garantidos gera prejuízos bem maiores ao Estado, principalmente quando o cidadão resolve judicializar sua ineficiência prestacional.

Com a arrecadação insuficiente, uma folha de pagamento extensa e dependente de repasses dos outros entes, os serviços ofertados por alguns municípios, para atender uma vinculação constitucional, tendem a não ser efetivos ou satisfatórios, no que tange à prestação de direitos sociais. Isso pode ocasionar a atuação do Judiciário, visando garantir direitos constitucionalmente resguardados, o que acaba acarretando gastos imprevisíveis e fora do planejamento orçamentário anual.

Os direitos sociais necessitam de previsão legal e orçamentária para que possam ser empregados de maneira efetiva, mas, além disso, precisam da prestação simultânea de outros direitos sociais para poderem ser gozados plenamente. O vertiginoso crescimento do número de cidades no país, após o advento do atual texto constitucional, ocasionou mais burocracia administrativa e gastos aos cofres públicos, devendo haver, por conseguinte, critérios rígidos para que os mesmos entes locais sejam mantidos, já que os municípios “improdutivos” ocasionam prejuízos ao bem comum, inclusive danos que não foram previstos, como decorrentes de demandas judiciais.

Assim, uma reforma no Pacto Federativo deve ser pensada como instrumento para se obter um melhor desempenho estatal e social, procurando estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência entre poderes (FERRAZ, 2009). Além disso, a reforma é necessária devido ao alto custo que uma estrutura municipal ocasiona, tendo como consequência uma má qualidade na prestação de direitos sociais, pois garantir direitos sociais requer uma previsão alta de verbas. No mercado privado, quando um negócio não consegue se manter, ele precisa fechar, e não é para ser diferente no âmbito público, especialmente quando não se tem um número razoável de municípios para usufruir dos empenhos realizados.

4.5 A estrutura organizacional mínima necessária ao menor município brasileiro em comparação a municípios de pequeno porte

A forma federativa de Estado é muito importante para que se viabilize, mediante uma Constituição Federal, a independência entre os entes, a divisão de competências e as formas de atuação, objetivando favorecer a efetivação dos direitos sociais e o coletivo.

Como se viu, no Brasil, a União centraliza muitos recursos financeiros e funções, mesmo sendo considerado um país politicamente descentralizado. Essa centralização prejudica demasiadamente os cidadãos, já que os entes mais próximos, como estados e, principalmente, municípios, possuem um conhecimento mais direto e efetivo das necessidades locais. Eles também possuem mais conhecimento a respeito de quais medidas implementadas surtiram mais efeito naqueles locais. Porém, muitas cidades não conseguem arrecadar 10% de seus gastos, em virtude do número insuficiente de contribuintes e que, muitas vezes, está conjugada com outros fatores.

Durante a pandemia do COVID-19, a “submissão” de estados e municípios em relação à União ficou mais evidente, em virtude da dependência desses entes na atuação da União perante o estado de calamidade pública que estava instaurado. A fim de proporcionar uma maior independência econômica, uma aplicação mais efetiva das verbas para direitos sociais e vislumbrar o cumprimento de diretrizes constitucionais, propõe-se a realização da reforma no Pacto Federativo.

Assim, apresenta-se uma proposta de reforma federativa como instrumento de efetivação dos direitos sociais, que são pilares da Constituição vigente, e da dignidade humana. A ideia é que municípios com até 10 mil habitantes, que não consigam arrecadar nem mesmo 10% da sua receita total, possam ser incorporados a cidades vizinhas – uma comuna poderia incorporar até 3 municípios, devendo o incorporador ser o mais sustentável financeiramente.

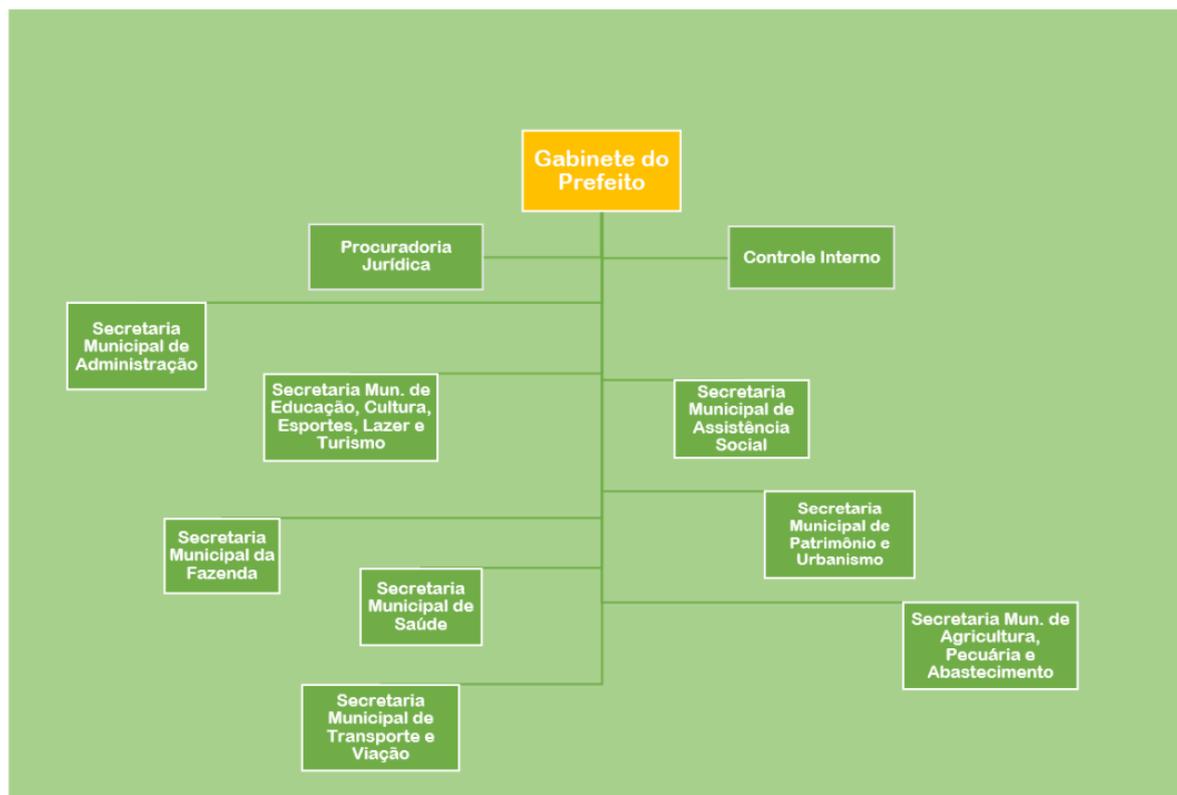
Além disso, estabelecer, conforme já previa a Proposta de Emenda Constitucional, que ficou conhecida como “Mais Brasil”, reuniões do conselho fiscal a cada 3 meses. Esse conselho deverá ser formado pelo Presidente da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do STF, do TCU, como também de representantes dos estados e municípios, tendo como finalidade relatar como está sendo esse processo de incorporação, bem como as mudanças fiscais e sociais verificadas.

Não é necessário fazer uma avaliação muito aprofundada para se identificar que cidades com poucos mil habitantes não conseguem o autossustento e necessitam de repasses em grandes proporções para este fim. Isso ocorre porque demandam valores semelhantes aos

que possuem uma população um pouco maior. Serra da Saudade, por exemplo, é o menor município do Brasil e precisa de uma estrutura organizacional e financeira semelhantes a cidades que possuem mais que o dobro do seu contingente populacional. Somente na prefeitura do referido ente local, veja-se:

Figura 1 – Quadro organizacional da Prefeitura Municipal de Serra da Saudade-MG

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL – PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA DA SAUDADE – MG



Fonte: Google Imagens.

Esse município estimou, para o ano de 2022, em suas Lei de Diretrizes Orçamentárias, as seguintes despesas:

Tabela 4 – Gastos de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2022

POR ÓRGÃO	VALOR
Câmara Municipal	R\$ 1.017.000,00
Gabinete do Prefeito	R\$ 816.500,00
Procuradoria Jurídica	R\$ 65.100,00
Controle Interno	R\$ 20.600,00
Secretaria Municipal de Administração, Planejamento e Coordenação	R\$ 1.346.110,00
Secretaria Municipal de Fazenda	R\$ 974.000,00
Secretaria Municipal de Saúde, Saneamento e Assis Social	R\$ 4.623.180,00
Secretaria Municipal Transporte e Viação	R\$ 1.467.000,00
Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$ 479.500,00
Secretaria Municipal Patrimônio e Urbanismo	R\$ 1.656.810,00

Secretaria Municipal de Assistência Social	R\$ 1.170.300,00
Instituto Municipal de Previdência Social	R\$ 1.040.000,00
Administração	R\$ 2.442.210,00
Legislativo	R\$ 919.060,96

Fonte: Portal da Transparência²¹.

A tabela exposta elenca valores voluptuosos, principalmente quando avaliada a qualidade dos serviços prestados por parte do município. Além disso, ressalta-se que o local possui apenas um posto de saúde, uma escola de Ensino Fundamental e uma estimativa de 150 pessoas com trabalhos formais.

Todo o Brasil é bastante afetado pela existência de cidades “insustentáveis”, fato que corrobora com a ideia de reforma federativa. Exemplificam-se outros municípios na faixa acima de 2 mil habitantes, a fim de que os custos dos aparatos estruturais possam ser comparados e demonstrar que microcidades gastam, basicamente, os mesmos valores para a manutenção da máquina pública das pequenas. Ao se avaliar municípios consideravelmente maiores do que Serra da Saudade, percebe-se problemas semelhantes e que também acabam sobrecarregando a máquina pública.

Observa-se o que ocorre no município de Mateiros-TO, região Norte do país, que tem uma estimativa populacional de 2.773 pessoas, mais que o dobro de habitantes da menor cidade do Brasil, mas ainda é considerado muito pequeno com esse número populacional. Durante o ano de 2020, Mateiros obteve um PIB de 83.560,61, com apenas 412 pessoas trabalhando, em média, com percentual de 93,5% dependente financeiramente de fontes externas²². É uma região muito visada, por agrupar o Parque Estadual do Jalapão, mas, mesmo recebendo inúmeros turistas anualmente, ainda é extremamente precária.

No que tange ao direito social de transporte, a estrada que interliga a capital a Mateiros é, em grande parte, de terra e areia e muito perigosa, por conter inúmeros declives e buracos, não possuindo nenhum tipo de sinalização. Ademais, há o agravante de a região ter uma condição climática habitualmente chuvosa, o que dificulta o acesso ao local, contribuindo para a ocorrência de acidentes e outras intercorrências, como atolamento de automóveis – que acontece constantemente.

Um dos grandes problemas da região são os meios de transportes e estradas de terra que interligam algumas cidades próximas. A dificuldade de locomoção, pela falta de transportes públicos e de vias, representa a escassez do direito social de transporte, que só existe na lei para aquela população. Essa escassez interfere diretamente no acesso ao gozo dos demais direitos

²¹ Informação disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios?ano=2022>.

²² Informação disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/mateiros/panorama>.

sociais ofertados pelo município, como saúde, educação, lazer – direitos esses ofertados precariamente.

Na saúde, essa cidade só conta com um posto de saúde que, com o agravante das estradas, acaba restringindo ainda mais o acesso da população ao único local de atendimento médico. Somente no ano de 2021, esse município gerou de despesa para a administração indireta mais de 17,5 milhões de reais. Já para a administração direta, foram mais de 12,5 milhões, tendo conseguido arrecadar em torno, apenas, de 821 mil reais. Foram mais de 6 milhões de reais recebidos só derivados do Fundo Municipal de Saúde, sendo que essa cidade só possui um posto de saúde. Ela conta também com 8 escolas, sendo 7 de Ensino Fundamental, 1 de Ensino Médio e, referente ao Fundo Municipal de Educação, ocorreu a transferência de mais de 5,5 milhões.

Em relação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, foram repassados, em 2022, o montante de R\$ 89.694,97. Nesse valor, foi contabilizado o Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e Quota Estadual²³. Todas as prestações sociais fornecidas por esse município, bem como valores investidos são deverasmente prejudicados, em virtude do agravante da falta de estradas, que restringe ainda mais o acesso da população ao fornecimento de direitos sociais, bem como o direito de ir e vir.

Mateiros ocupa a 3.984^a posição em relação às 5.565 cidades do Brasil, conforme estudo realizado em 2010, sendo que 3.983 (71,57%) cidades brasileiras estão em situação melhor e 1.582 (28,43%) municípios estão em situação igual ou pior. Essa cidade tem limites intermunicipais com São Félix do Tocantins, Almas, Rio do Conceição, Ponte Alta do Tocantins, Novo Acordo, estados do Maranhão, Bahia e Piauí.

A situação fica ainda mais grave quando se avalia municípios vizinhos e se percebe que os entes limítrofes estão em condições bem piores do que Mateiros, a exemplo de São Félix do Tocantins (TO), que também é turística e muito visitada por quem vai conhecer a região do Jalapão. São Félix do Tocantins possui uma população estimada em 1.610 pessoas, uma média de 204 pessoas com trabalhos e rendimentos. O índice de dependência de rendas externas está em torno de 97%²⁴, não possuindo também quase nenhuma estrada asfaltada, faltando sinalizações e o fornecimento dos direitos sociais é precário. São Felix do Tocantins teve como

²³ Informação disponível em:

https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_result_pc?p_ano=2022&p_programa=&p_uf=TO&p_municipio=172500&p_tp_entidade=&p_cgc=26753129000164.

²⁴ Informação disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/sao-felix-do-tocantins/panorama>.

capacidade arrecadatória, no ano de 2021, o valor de 290 mil reais. Porém, só de recursos federais, recebeu o valor de R\$ 10.558.506,88²⁵.

Ele está entre os integrantes dos 5 menores PIBs do estado, juntamente com outro município limítrofe a Mateiros, que é o de Rio da Conceição, que conta com uma população estimada de 2.211 pessoas, sendo Rio da Conceição a cidade com maior dependência em relação ao estado de Tocantins.

Tanto São Félix do Tocantins quanto Rio da Conceição, somados a outros 3 municípios, representam, juntos, apenas 0,3% da economia do estado. Isso demonstra que a situação dessas cidades vizinhas a Mateiros também é crítica, pois possuem poucos habitantes e, ainda assim, não efetivam o direito ao transporte, não possuem estradas asfaltadas, sinalizações, hospitais, oportunidades de lazer. Esses munícipes não têm acesso a nenhum direito social de qualidade, pois a realização de todos eles resta prejudicada até mesmo pela falta de estradas, fator que prejudica a prestação de qualquer serviço.

Esses são exemplos da inconsequente criação de cidades sem a existência de critérios mínimos estabelecidos. Não existe sentido lógico, financeiro, social ou geográfico para a existência de municípios distintos e limítrofes nessas condições. Mateiros e São Félix do Tocantins, por exemplo, ficam apenas a 78,4 quilômetros de distância entre si, sendo viável, pelo critério geográfico, a incorporação de São Félix por Mateiros. Poderia São Félix do Tocantins se tornar um distrito do município de Mateiros, pois, na atual conjuntura, a dignidade e todos os direitos sociais estabelecidos na Constituição, que devem ser prioridade dos entes federativos, estão prejudicados.

Os cidadãos locais se depararam com a escassez da prestação de direitos equiparados a fundamentais, como saúde, educação, emprego, entre outros. Na maioria das vezes, também não irão obter sucesso ao buscar pela efetivação desses direitos em municípios próximos, já que eles também se encontram em condições semelhantes. Além disso, a dificuldade de locomoção de uma localidade para outra praticamente inviabiliza qualquer transporte para outros municípios.

Constata-se que, além do fator da densidade demográfica desses municípios ser baixo, eles não conseguem arrecadar 10% dos seus gastos, como também não possuem um número razoável de contribuintes, tampouco uma economia próspera. Em virtude dessa problematização da ineficiência dos direitos sociais para os munícipes, além da vantagem da existência de um ente federativo que gera benefícios para uma pequena parcela da população,

²⁵ Informação disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/localidades/1720150-sao-felix-do-tocantins?ano=2021>.

traça-se um paralelo filosófico com o pensamento de John Rawls (2008) de que, a desigualdade apenas se torna injusta quando não traz benefícios a todos. Se uma forma federativa sobrecarrega uma máquina pública para manter empregos e interesses de uma parcela da população, enquanto a outra poderia se beneficiar das verbas para ter mais oportunidades de crescimentos de uma maneira geral, visualiza-se uma clara situação de desigualdade injusta.

André Elali (2019, p. 1) se posiciona a respeito, asseverando que:

[...] o Estado Federal não detém condições de manter mais de 5.500 Municípios sem que estes tenham efetiva autonomia. Milhares de tais entidades têm Câmaras de Vereadores, Secretarias, Assessorias, tudo para fazer política. Pouca eficiência, pouca utilidade, muito gasto público e indiscutível hipocrisia. Nada poderá mudar sem uma reforma federativa.

A seguir, alguns gastos anuais de Mateiros para manter apenas uma parte da máquina pública inerente à condição de município:

Tabela 5 – Gastos anuais do Município de Mateiros

ÓRGÃOS	RECURSOS
Câmara Municipal	R\$ 1.500.000,00
Gabinete do Prefeito	R\$ 561.200,00
Secretaria Municipal de Transporte	R\$ 135.000,00
Secretaria Municipal de Controle Interno	R\$ 133.000,00
Secretaria Municipal de Administração, Infraestrutura e Obras	R\$ 7.485.070,00
Secretaria Municipal de Finanças e Arrecadação	R\$ 894.300,00
Secretaria Municipal de Juventude, Esporte e Lazer	R\$ 772.700,00
Secretaria Municipal de Planejamento, Licitação e Compras	R\$ 280.000,00
Secretaria Municipal de Agricultura	R\$ 875.700,00

Fonte: Portal da Transparência²⁶.

Conforme apresentado, os valores para a manutenção da máquina pública em 2021, só de Mateiros, somaram mais de 10 milhões de reais. Já em São Félix do Tocantins, esse valor superou 17 milhões de reais. Veja-se:

Tabela 6 – Gastos anuais do Município de São Félix do Tocantins

ÓRGÃOS	RECURSOS
Câmara Municipal	R\$ 1.040.000,00 (ordinários e vinculados)
Prefeitura Municipal	R\$ 6.740.800,00 (ordinários e vinculados)
Gabinete do Prefeito	R\$ 591.000,00
Secretaria de Administração e Planejamento	R\$ 3.389.000,00 (ordinários e vinculados)
Secretaria de Finanças e Arrecadação	R\$ 1.065.000,00 (ordinários e vinculados)

²⁶ Informação disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios?ano=2022>.

Secretaria de Turismo e Meio Ambiente	R\$ 1.695.800,00 (ordinários e vinculados)
Secretaria de Educação, Cultura e Esportes	R\$ 4.173.500,00 (ordinários e vinculados)

Fonte: Portal da Transparência²⁷.

Assim, os dois municípios, juntos, gastaram, só de estrutura municipal básica, em torno de 28 milhões de reais por ano e não conseguiram ofertar, de maneira minimamente efetiva, nenhum dos direitos sociais garantidos constitucionalmente. Além disso, constata-se que a manutenção da máquina pública em Serra da Saudade, Mateiros e São Félix do Tocantins é semelhante, mesmo havendo mais que o dobro da população encontrada em Serra da Saudade. Dessa forma, tem-se uma estimativa anual base, para que se possa manter a máquina pública de micro ou pequeno porte municipal, sendo essas despesas semelhantes, principalmente por possuir restrições arrecadatórias.

Nessa mesma toada, pode-se encontrar cidades maiores, no que concerne ao número de habitantes, consideradas de médio porte, mas que se encontram na linha de extrema pobreza, conforme definiu o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pois possuem precariedade de saneamento básico, falta de infraestrutura urbana, uma baixa oferta de empregos, além de outros fatores que contribuem para um cenário de ineficácia de direitos sociais. O estado do Maranhão tem 10 cidades que estão entre as mais pobres do Brasil, com números variados de habitantes, sendo Matões do Norte uma delas, considerada de médio porte, possuindo uma população de 17.432 habitantes, estimativa de apenas 350 pessoas em trabalhos formais, representando somente 3,7% da população.

Fazendo um recorte diferencial quanto ao acesso a alguns direitos sociais, apesar desse município se encontrar na linha de extrema pobreza, oferece 5 estabelecimentos de saúde, sendo um deles hospital, e oferta 39 escolas de Ensino Fundamental e 3 de Ensino Médio. Ao se analisar essa cidade, pode-se perceber que, mesmo com um número maior de habitantes e uma ineficácia arrecadatória, o parâmetro para a manutenção de estrutura financeira é semelhante aos de micro e pequeno porte, porém ofertando mais direitos sociais e uma melhor condição.

4.6 A consagração da reforma federativa

Algumas pessoas supõem que a emancipação de municípios foi benéfica para a população residente nos entes locais, pois incrementa a atividade econômica local de uma

²⁷ Informação disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios?ano=2022>.

parcela que mais necessita de recursos, principalmente derivadas do Fundo de Manutenção dos Municípios. Contudo, os dados obtidos no acompanhamento das finanças municipais pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da pesquisa “Perfil e Evolução das Finanças Municipais” – 1998-2006, demonstram que as menores cidades apresentam baixa participação de receitas próprias em suas receitas brutas, além de forte dependência de transferências, que englobam, além do Fundo de Participação dos Municípios, o ICMS nos associados à prestação de serviços de saúde e educação. Ademais, conta com a incidência do agravante de que, conforme essas cidades crescem no sentido populacional, os repasses, via Fundo de Participação de Municípios, caem drasticamente e proporcionalmente (BRANDT, 2010).

Além disso, 48,2% das cidades gastam entre 20% e 40% de sua receita com despesas de prefeitura e Legislativo, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, 44,4% despendem entre 40% e 60% com esse item, sendo somente 3,2% que ultrapassam o limite de 60% da receita líquida com essas despesas. No entanto, mesmo respeitando esse limite, se for considerado o alto peso das transferências sobre as receitas próprias nos pequenos municípios, isso significa que, em muitos casos, esses recursos são quase que integralmente destinados a despesas de pessoal e manutenção da estrutura administrativa, em detrimento da prestação de serviços às comunidades (BRANDT, 2010).

Pode-se afirmar que os municípios pequenos provocam “deseconomias” de escala com relação às despesas fixas da administração. Os gastos de instalação e funcionamento dos executivos e legislativos dessas pequenas unidades, servindo a pequenas populações, ocasionam, inevitavelmente, a ineficiência e o desperdício.

Outro estudo realizado por Gomes e MacDowell (2000 *apud* BRANDT, 2010) corrobora com essa visão, ao avaliar que pequenas cidades geram gastos desproporcionais de despesas administrativas, enquanto dispõem de apenas parte dos recursos próprios necessários à sua manutenção e dependem fortemente de transferências. Os autores mostram que cidades maiores geram mais recursos tributários, especialmente impostos federais, que são transferidos ao demais, através do Fundo de Participação dos Municípios. Ademais, constatou-se que, embora as regras de transferência do ICMS também provoquem assimetrias, é, sobretudo, no Fundo de Participação dos Municípios que existe um grande descompasso (BRANDT, 2010).

Sendo assim, é mais eficiente a criação de cidades maiores, em termos populacionais, de modo que, mesmo dependendo de transferências, possam destinar uma proporção maior das receitas à prestação de serviços públicos e reduzir o custo *per capita* administrativo desses serviços. Existem inúmeras literaturas que corroboram com a visão aqui

defendida, além de indicarem que entes municipais nessas condições provocam distorções, associadas principalmente à pulverização de recursos públicos e à ineficiência administrativa.

Pode-se concluir, pelo exposto, que a autonomia financeira dos municípios é a chave para resolver grandes problemas sociais. Mesmo detendo o poder discricionário para instituir leis, taxas, contribuições, impostos, se não houver um critério populacional mínimo para gozar do que é empenhado, um número específico de contribuintes ou uma arrecadação razoável frente às folhas de gastos dos mesmos, não se justifica a existência de um município. Isso ocorre porque não se conseguirá garantir aos munícipes a eficácia dos seus direitos estabelecidos em Constituição, como também o mínimo de dignidade humana, já que a prestação efetiva desses direitos custa caro para o Estado.

O Brasil está com excesso de despesas para manter o poder e não há medidas que demonstrem preocupação para contenção de gastos. Além disso, a falta de planejamento acaba por deixar escoar recursos. Os municípios grandes estão mantendo municípios pequenos, enquanto poderiam estar empregando essa verba em benefício próprio. Assim, deve haver uma sensibilização geral, sendo o Pacto Federativo utilizado como um dos meios de efetivação dos direitos sociais.

É interessante destacar que não é possível o gerenciamento da União ou do estado sobre os repasses automáticos e vinculados que acontecem de acordo com a determinação da CF/88, por isso também muitas pessoas acabam subordinadas e dependentes do funcionalismo público naqueles entes, já que essa é a fonte de renda mais “certa” e confiável, quando se fala de cidades estagnadas em desenvolvimento.

Dessa forma, o cooperativismo e a incorporação de municípios seriam peças-chave nessa mudança, e qualquer medida política seria melhor planejada para adequar e corrigir problemas derivados da reforma, como também decorrentes de outros deficitários programas sociais e políticos.

A consagração da reforma federativa, aqui proposta, deve ocorrer por meio de uma Emenda à Constituição, sendo esse o mecanismo adequado. Por conseguinte, os municípios deverão ser incorporados compulsoriamente, mas é certo que lacunas deverão ser preenchidas na implementação de qualquer ato inovador, através dos meios competentes.

Na proposta de emenda apresentada neste trabalho e no projeto anterior de Emenda nº 188/2019 do Plano Mais Brasil, a incorporação seria compulsória. Já na proposta aqui defendida, o plebiscito poderia ser realizado apenas na hipótese de existência de mais de uma cidade incorporadora, alterando, em partes, o art. 18 da CF/88.

Através da reforma federativa é concedida uma maior autonomia aos estados e municípios, viabilizando-se uma maior arrecadação, redução de gastos e aplicação das verbas economizadas na efetivação de direitos. Com isso, é possível realizar projetos, conforme as necessidades locais, como também obedecer a critérios e garantias constitucionais. Empecilhos, principalmente de cunho formal, sempre existirão. Até hoje, os entes federados procuram meios para transpô-los, bem como para preencher lacunas legais. Porém, o Estado de Direito instituído deve sempre procurar mecanismos que concedam uma maior autonomia aos entes federados, aos cidadãos, ao bem comum, assim como aos princípios basilares da CF/88.

Hoje, o Brasil conta com 5.565 cidades, e a perspectiva é que a reforma federativa irá englobar mais de 1.200 municípios. Utilizando como base os valores que são despendidos apenas com o aparato municipal na menor cidade brasileira e multiplicando pelo número de cidades afetadas, tem-se uma estimativa mínima de economia média de R\$ 21.644.845.152,00. Contudo, esse valor não contabiliza gastos na aplicação de direitos sociais e repasses, são referentes apenas à máquina pública.

Em uma outra estimativa realizada pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI), contabilizou-se que, dos mais de 1.200 municípios com menos de 5 mil habitantes, 769 poderiam ser incorporados, em virtude de arrecadarem menos de 10% de suas receitas. Além disso, estimaram que a reforma geraria, no mínimo, 84,59 milhões de economia mensal, somente considerando despesas de salário de prefeitos e seus respectivos vice-prefeitos²⁸. A ideia é de que seriam eliminados 19.994 cargos, sendo, minimamente, 3.845 de funcionários das prefeituras locais, 6.921 vereadores e 7.690 de funcionários das Câmaras de Vereadores²⁹.

Além da insuficiência arrecadatória, existe uma crise no federalismo brasileiro, no qual os estados e os municípios são pautados por uma formalidade ideal que não se concretiza, muito devido à volatilidade e lacunas legais – são exemplos disso a guerra fiscal, a questão do endividamento dos estados e a concentração de receitas tributárias na esfera federal, apesar de alguns desses fatores serem atingidos em uma possível aprovação de uma reforma tributária (BERCOVICI, 2004).

É certo que o federalismo brasileiro necessita de uma reformulação para conceder uma maior autonomia aos entes federados. Assim, deve o Estado de Direito instituído assegurar

²⁸ Informação disponível em: <https://www.otempo.com.br/mobile/politica/subscription-required-7.5927739?aId=1.2259009>.

²⁹ Informação disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/plano-de-guedes-tem-extincao-de-769-municipios-e-elimina-quase-20-mil-cargos/>.

a implementação dessa autonomia, principalmente aos municípios, por estarem eles mais próximos da população, mas, ao mesmo tempo, estabelecer critérios fiscais para essa reforma, efetivando uma autonomia fiscal e administrativa para a concretização dos direitos

Assim, o presente trabalho sugere medidas a serem adotadas, das quais uma seria a reforma no Pacto Federativo, através da incorporação de cidades que não consigam suprir 10% de seus gastos, ou seja, a arrecadação de impostos, como IPTU, ITBI e ISS seriam inferiores a 10% e, ao mesmo tempo, possuísem até 5 mil habitantes, podendo uma cidade incorporar até 3 municípios. Além disso, tem como medida a criação de um Conselho Fiscal da República, que será responsável por monitorar a preservação da sustentabilidade financeira dos entes federativos e a política fiscal. O conselho seria composto pelos presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do STF, do TCU e representantes de estados e municípios, que se reuniriam a cada 3 meses.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação, foi evidenciada a importância das revoluções sociais como impulsionadoras de inúmeras conquistas e marcos históricos, incluindo o surgimento dos direitos fundamentais, gerações de direitos e transformações nas formas de Estado. Diante disso, reconheceu-se a necessidade de buscar um modelo federalista com entes cada vez mais autônomos, além de reivindicar direitos.

A evolução dos direitos fundamentais revelou sua intrínseca conexão com os direitos sociais, que são considerados direitos de segunda geração. Nesse contexto, a sociedade passou a exigir uma prestação positiva de direitos que assegurasse o mínimo necessário, não mais dependendo exclusivamente da boa vontade das elites.

Nesse contexto, a implementação do federalismo e a promulgação da atual Constituição representaram respostas e marcos de evolução da sociedade, e essa trajetória continua até hoje, refletida nas inúmeras emendas constitucionais, uma vez que a sociedade está em constante movimento.

A proposta de reforma do Pacto Federativo, por meio de uma Emenda à Constituição, tem como consequência evitar o excesso de despesas, concretizar, de forma mais eficiente, os direitos sociais e tornar os entes mais autônomos, desvinculando-os da União, especialmente no que diz respeito ao papel dos municípios, que estão mais próximos das necessidades individuais e coletivas da sociedade local.

No entanto, é essencial considerar os possíveis impactos negativos dessa reforma. A transferência de mais autonomia financeira para as cidades pode gerar mais corrupção, ineficiência técnica, sobretudo em áreas com menor capacidade arrecadatória. Essas consequências podem prejudicar a efetivação dos direitos sociais, pois os recursos disponíveis podem não ser suficientes para atender às demandas da população.

Ao modificar o federalismo, é imprescindível preservar os pilares da CF/88, que garantem a igualdade, a solidariedade e a justiça social. É necessário, assim, buscar um equilíbrio entre a autonomia financeira dos entes federados e a garantia da efetivação dos direitos sociais. Para mitigar os impactos negativos da reforma do Pacto Federativo, é preciso adotar o procedimento correto para modificar cláusulas pétreas, assim como medidas que assegurem certa equidade na distribuição de recursos e a efetivação dos direitos sociais. Algumas soluções podem incluir:

- I. O estabelecimento de mecanismos de equalização financeira entre os entes federados, de modo a garantir que regiões com menor capacidade arrecadatória

recebam recursos adicionais para suprir as necessidades dos direitos sociais. Essa equalização deve ser realizada de forma justa, proporcional e temporária, levando em consideração as diferenças regionais, as demandas específicas de cada localidade e o período de transição após a reforma;

- II. O fortalecimento da cooperação entre os entes federados, por meio de consórcios e parcerias, visando a realização de programas conjuntos para atender às demandas sociais. A união de esforços, entre diferentes níveis de governo e de projetos que se comuniquem, pode ampliar o alcance das políticas públicas e maximizar os recursos disponíveis;
- III. A implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional, com enfoque nas regiões mais vulneráveis, a fim de reduzir as disparidades socioeconômicas e promover uma distribuição mais equitativa dos recursos. Essas políticas devem contemplar não apenas aspectos econômicos, mas também sociais e ambientais, promovendo um desenvolvimento sustentável e inclusivo;
- IV. A ampliação do diálogo e participação da sociedade civil na definição das políticas públicas, assegurando que as demandas da população sejam ouvidas e consideradas. A participação ativa da sociedade é essencial para promover a transparência, a *accountability* e a efetividade das ações governamentais.

Evidentemente que outras ações devem ser consideradas para promover a efetivação dos direitos sociais no contexto da reforma do Pacto Federativo. É fundamental investir na capacitação e fortalecimento dos órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas, garantindo sua expertise e eficiência na gestão dos recursos e na entrega dos serviços.

É necessário ainda fomentar a transparência e o controle social, promovendo mecanismos de monitoramento e avaliação das ações governamentais. Isso permitirá identificar possíveis desvios ou deficiências na execução das políticas, possibilitando a adoção de medidas corretivas de forma ágil e efetiva.

Nesse sentido, a federação brasileira precisa rever o número de municípios existentes, dos gastos que eles ocasionam, assim como a necessidade deles como estrutura autônoma da federação – a descentralização é necessária, mas não justifica entidades federativas insustentáveis.

Outro aspecto relevante é a necessidade de investir na educação e conscientização da população sobre seus direitos e a importância de sua participação ativa na construção de uma

sociedade mais justa. A promoção da cidadania ativa é essencial para garantir a efetividade dos direitos sociais e para criar uma cultura de responsabilidade e solidariedade.

Diante dos desafios e complexidades envolvidos na reforma do Pacto Federativo, é fundamental que todas as partes interessadas, incluindo os poderes executivo, legislativo, Judiciário e a sociedade civil, estejam engajadas em um diálogo aberto e construtivo. Eles devem estar cientes que a reforma, e a consequente incorporação de municípios por parte de outros, acarretará voluptuosas verbas para remanejamento de garantias sociais. Somente através do diálogo e do compromisso mútuo será possível encontrar soluções equilibradas e sustentáveis que atendam às necessidades de todos os entes federados e da população em geral.

É importante ressaltar que qualquer reforma no Pacto Federativo demandará um planejamento cuidadoso e uma avaliação constante de seus impactos. Assim, o objetivo deve ser o fortalecimento do federalismo como um meio de efetivação dos direitos sociais, preservando os pilares da CF/88 e evitando a criação de novas desigualdades. Somente dessa forma será possível garantir uma distribuição equânime dos recursos e promover a justiça social.

Salienta-se que a reforma do Pacto Federativo não deve ser encarada como um fim em si mesma, mas como um meio para alcançar um objetivo maior: a garantia da dignidade e dos direitos de todos os cidadãos. Portanto, todas as medidas e programas políticos e sociais devem estar alinhados com esse propósito, colocando a justiça social e a equidade no centro das ações, representando um desafio complexo, mas necessário, para promover a efetivação dos direitos sociais no Brasil.

É essencial adotar uma abordagem cautelosa, considerando os possíveis impactos negativos e implementando medidas e programas políticos e sociais específicos para mitigá-los. Somente assim será possível preservar os pilares da CF/88, promover a igualdade, a solidariedade e construir uma sociedade mais justa e inclusiva para todos os cidadãos.

Assim, este trabalho conclui que a reforma no Pacto Federativo é necessária, mas requer uma abordagem cautelosa e a implementação de medidas e programas políticos e sociais para amenizar os possíveis impactos negativos, a fim de assegurar a efetivação dos direitos sociais de maneira equitativa, justa e em conformidade com os princípios constitucionais. A busca por soluções que harmonizem a autonomia financeira aos entes federados com a garantia dos direitos sociais é essencial para promover um desenvolvimento mais justo e inclusivo no país.

Portanto, o Estado de direito deve, incansavelmente, procurar meios para aprimorar um mecanismo jurídico-político tão importante como o Pacto Federativo, e que poderá contribuir para obter arrecadações mais elevadas e repassá-las de modo mais eficiente.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA SENADO. **Projeto propõe Lei de amparo à gestante e ao bebê**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/09/29/projeto-propoe-Lei-de-amparo-a-gestante-e-ao-bebe>. Acesso em: 10 jan. 2023.
- AGUIAR, Odaleia Barbosa de; PADRÃO, Susana Moreira. Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais. **Serv. Soc. Soc.**, v. 143, p. 121-139, jan./abr., 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/7GNQn7tYqWL6wYZncbLRnSN/#:~:text=Estar%20livre%20da%20fome%20e,%2C%20Sociais%20e%20Culturais%2C%20dez>. Acesso em: 10 jan. 2023.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas Jurídico, 2007.
- ANACLETO, Sidraque David Monteiro. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2008. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/648_arquivo.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.
- ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. O direito social à moradia versus políticas públicas voltadas à habitação: possibilidade de o poder judiciário aplicar a judicialização da política como forma de concretizar os direitos fundamentais. **Revista Direito Mackenzie**, v. 9, n. 2, p. 28-44, 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-Mackenzie_v.09_n.02.02.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: “O problema maior é o de estudar”. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 39, p. 279-292, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/bC4kV7mHZJJpvJS7bnzQQ7x/?lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2023.
- AUGUSTO, Tadeu. Federalismo. **JusBrasil**, 2015. Disponível em: <https://tadeu1008.jusbrasil.com.br/artigos/148440791/federalismo>. Acesso em: 10 jan. 2023.
- BARBOSA, Ruy. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**. São Paulo: Livraria Acadêmica, 1933.
- BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo: uma análise com base na superação do Estado Nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito.** Belo Horizonte: Imprensa, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Campos, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Estado governo sociedade: para uma teoria geral da política.** 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRANDÃO, Rodrigo. São os direitos sociais cláusulas pétreas? Em que medida? **Revista Eletrônica do Ministério Público**, v. 1, n. 1, p. 1-25, dez., 2010. Disponível em: http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2010/2010/aprovados/2010a_Dir_Pub_Brandao.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa.** Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. **Diário Oficial da República Federativa.** Brasília, 1889. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da República Federativa.** Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Decreto nº 2.867, de 8 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a repartição de recursos provenientes do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT. **Diário Oficial da República Federativa.** Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2867.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Decreto nº 5.934, de 18 de outubro de 2006. Estabelece mecanismos e critérios a serem adotados na aplicação do disposto no art. 40 da Lei no 10.741, de 1o de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa.** Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Atos/decretos/2006/D05934.html. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da República Federativa.** Brasília, 1996.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa**. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 27, de 2000. Acrescenta o art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da união. **Diário Oficial da República Federativa**. Brasília, 2000. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2000/emendaconstitucional-27-21-marco-2000-373981-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da República Federativa**. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa**. Brasília, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa**. Brasília, 1983. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l7170.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa**. Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8069.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa**. Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8080.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da República**

Federativa. Brasília, 1991. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18212cons.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa.** Brasília, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18742.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.741, 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa.** Brasília, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.346, 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa.** Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/111346.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa.** Brasília, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/112587.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 459, 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa.** Brasília, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Moradia:** Constituição garante e reforça concretização do direito. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/constituicao-30-anos/textos/moradia-constituicao-garante-e-reforca-concretizacao-do-direito>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.313, de 2022. Dispõe sobre o amparo da gestante com a garantia dos seus direitos e deveres constitucionais, visando assegurar sua saúde e integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa.** Brasília, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154502>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 74, de 2013. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. **Diário Oficial da República Federativa.** Brasília, 2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115729>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da

Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 939-7/DF. Relator: Ministro Sydney Sanches. **Diário da Justiça**. Brasília, 15/12/1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>. Acesso em: 8 jan. 2023.

BRITO, Paula. A efetividade do direito a educação à luz da Constituição Federal. **Jus**, 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/47136/a-efetividade-do-direito-a-educacao-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRITO-SILVA, Keila; BEZERRA, Adriana Falangola Benjamin; TANAKA, Oswaldo Yoshimi. Direito à saúde e integralidade: uma discussão sobre os desafios e caminhos para sua efetivação. **Interface**, v. 16, n. 40, p. 249-259, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/WC7GKD4py6Cq7cLdRvDZx3H/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CAMPELLI, Magali Geovana Ramlow; CALVO, Maria Cristina. O cumprimento da Emenda Constitucional no. 29 no Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 1613-1623, jul. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/G9vWSh4xznqyYjhZc3rWFDj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, Jose Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARDOSO, Henrique Ribeiro; LIMA, Igor Raphael Nascimento. Trabalho infantil como violação dos direitos humanos: mecanismos para erradicação. **Revista de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais**, v. 8, n. 2, p. 57-75, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadireitosfundamentais/article/view/9229/pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CARVALHO, Graziela Figueiredo de. **A assistência social no Brasil: da caridade ao direito**. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11992/11992.PDF>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CASALINO, Vinícius Gomes; PRADO, Danilo Luchetta. Para além do poder constituinte: o sistema democrático como fundamento de um núcleo imutável de direitos fundamentais. **Rev. direitos fundam. democ.**, v. 28, n. 1, p. 75-102, jan./abr. 2023. Disponível em:

<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1646/767>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CAÚLA, César. DRU e a concentração exagerada de recursos em poder da união. **Consultor Jurídico**, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-25/cesar-caula-dru-concentracao-recursos-poder-uniao>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CAYRES, Giovanna Rossetto Magaroto. **Direito fundamental social ao transporte: políticas públicas, reserva do possível e mínimo existencial**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Marília, 2017. Disponível em: <https://aberto.univem.edu.br/bitstream/handle/11077/1695/DISSERTA%20c3%87%20c3%83O%20-%20GIOVANNA%20ROSSETTO%20MAGAROTO%20CAYRES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CENEVIVA, Walter. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1991.
BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47 n. 187 jul./set. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198693/000897816.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CHADID, Ronaldo. Direitos fundamentais: origem, evolução, precursores doutrinários e seu perfil geral. **Revista DIREITO UFMS**, Campo Grande, v. 1, n. 1, p. 87-111, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AQVHwK20n-sJ:https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/751&cd=9&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CIDADE, Roberto Berttoni; LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. O direito ao transporte como direito fundamental social. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 196-216, jan./jun., 2016. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HtyMMxbYPLgJ:https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/download/509/506&cd=11&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de direito constitucional e de teoria do direito**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CORAÍNI JÚNIOR, Mário. Teoria geral dos direitos fundamentais. **Revista de Artigos do 1º Simpósio sobre Constitucionalismo, Democracia e Estado de Direito**, v. 1, n. 1, jan., 2017. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/1simposioconst/article/view/1055>. Acesso em: 10 jan. 2023.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/RtGBZgDmkL7dVFJGtyZtGVn/?lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CUNHA, Carlos Renato. A natureza jurídica do Município na federação brasileira: uma revisita sob perspectiva kelsiana. **Nomos**, Fortaleza, v. 1, n. 1978, p. 13-32, 2022. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/issue/view/1334/456>. Acesso em: 10 jan. 2023.

DALLARI, Dalmo de Abreu de. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, liberdade e direitos fundamentais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, p. 118-157, 2018. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/266/215>. Acesso em: 10 jan. 2023.

DIMOULIS, Dimitri. **Manual de Introdução ao Estudo do Direito**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2011.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ELALI, André. Discurso, hipocrisia e anomalia fiscais. **Migalhas**, 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/308747/discurso--hipocrisia-e-anomalia-fiscais>. Acesso em: 10 jan. 2023.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. Brasília: ENAP, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdut%C3%B3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

FARIA, José Eduardo. **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 1998.

FARIA, José Eduardo. O sistema brasileiro de justiça: experiência recente e futuros desafios. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, n. 51, p. 103-125, ago. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/7SxL3ZVmwbGPNsgbRRM3FmQ/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

FERRAZ, Danilo Santos. **Autonomia municipal fundamental: a federação e a posição de destaque dos municípios na efetivação de direitos fundamentais no Brasil**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12547/1/2009_dis_dsFerraz.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERRER, Flavia. Direito à Segurança. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 26, jul./dez., 2007. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2740997/Flavia_Ferrer.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. Direitos sociais na Constituição de 1988: breve estudo sobre os direitos do art. 6º da Constituição da República. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, 2020. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/355/edicao->

1/direitos-sociais-na-constituicao-de-1988:-breve-estudo-sobre-os-direitos-do-art.-6%C2%BA-da-consituicao-da-republica. Acesso em: 10 jan. 2023.

FREITAS, Hélber. Direitos Sociais: direito à moradia. **JusBrasil**, 2015. Disponível em: <https://helberfreitas.jusbrasil.com.br/artigos/145423551/direitos-sociais-direito-a-moradia>. Acesso em: 10 jan. 2023.

GOTTI, Alessandra. **Direitos sociais, fundamentos regime jurídico, implementação e aferição de resultados**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: RCS Editora, 2007.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2022**. Brasília: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

KING, Jeff. **Judging social rights**. New York: Cambridge University Press, 2012.

KYMILICKA, Will; RAVIOT, Jean-Robert. Vie commune: aspects internationaux des fédéralismes. **Études internationales: chroniques des relations internationales du Canada et du**, Québec, v. 28, n. 4, p. 779-843, dez., 1997. Disponível em: <https://www.erudit.org/fr/revues/ei/1997-v28-n4-ei3071/703808ar.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências federativas: na Constituição e nos precedentes do STF**. Salvador: JusPODIVM, 2019.

MAIOLINO, Eurico Zecchin. **Limitações ao poder de reforma constitucional na Constituição Federal de 1988**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-093012/publico/PARCIAL_LIMITACOES_AO_PODER_DE_REFORMA_CONSTITUCIONAL_Eurico_Zecchin_Maiolino.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

MALMESBURY, Thomas Hobbes de. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil: Os pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MARCO, Cristhian Magnus de. **A Evolução Constitucional do Federalismo Brasileiro**. 2019. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14969-14970-1-PB.htm>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MARTINS, Grazieli Virgínia. A efetivação do direito social à alimentação por meio de políticas públicas eficazes. **Revista Jurídica Direito & Realidade**, v. 6, n. 5, p.64-83, 2018. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/direito-realidade/article/view/1277>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1989.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MÉLO FILHO, Marconi Araní. **Direitos fundamentais e exigibilidade das prestações sociais**: a eficácia jurídica das normas constitucionais de direitos sociais prestacionais e o papel do judiciário. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006. Disponível em:
<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:R23w4rkDjacJ:https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4565&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MENEGUZZI, Nelci Lurdes Gayeski; MALGARIM, Emmanuelle de Araujo; CENSI, Daniel Rubens. O combate à pobreza e as desigualdades sociais por meio do trabalho decente: a fundamentalidade da agenda 2030 da ONU. **Revista Direitos Humanos E Democracia**, v. 10, n. 20, p. 1-11, 2022. Disponível em:
<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/13677>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1996.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 2. ed. Rio de Janeiro: Boffoni, 1946.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Fabio Trevisan. **Direito fundamental à segurança e políticas públicas**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Santo Ângelo, 2010. Disponível em:
<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp146905.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Justiça constitucional**. 2. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 2006.

MORÁN, Delgado. Políticas públicas de seguridad en España. Análisis desde perspectivas criminológicas. **R. Opin. Jur.**, Fortaleza, v. 21, n. 37, p. 183-211, maio/ago. 2023. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/4664/1732>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 25, n. 100, p. 127-162, out./dez. 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181992>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MURTA, Mariana Amorim. Direito humano à alimentação adequada na perspectiva de implementação de programas atrelados ao guia alimentar para a população brasileira. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 8, n. 2, p. 1-17, jul./dez. 2022. Disponível em:

<https://www.indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/9117/pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 10 jan. 2023.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Reflexões sobre a teoria das cláusulas pétreas. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 43, n. 172, p. 135-148, out./dez., 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/93266/Pedra%20Adriano.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 jan. 2023.

PREDIGER, Reneo Pedro *et al.* Os pequenos municípios brasileiros: viabilidade, direitos sociais e desenvolvimento local. **Redes**, v. 27, p. 1-21, 2022. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/17018>. Acesso em: 10 jan. 2023.

QUINTAS, Fábio Lima. A intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais. **RIL**, Brasília, v. 53, n. 209, p. 31-51, jan./mar. 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/209/ril_v53_n209_p31.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RIKER, William. **Federalism, origin, operation, significance**. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

RIOS, Ricardo Bahia. Resgatando a origem do federalismo moderno: o caso brasileiro e seus reflexos na gestão municipal. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 15, n. 52, p. 162-172, 2014. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/26679/15967>. Acesso em: 10 jan. 2023.

RODRIGUEIRO, Daniela Aparecida; MOREIRA, José Cláudio Domingues. O direito social à saúde na perspectiva da Constituição de 1988: um direito individual, coletivo e em construção. **RIPE – Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, v. 50, n. 66, p. 143-159, jul./dez. 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/RIPE_n.66.07.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

RODRIGUES, Edgar Dener. A previdência social à luz da teoria dos direitos fundamentais: um direito da personalidade. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, v. 1, n. 1, p. 207-223, jul./dez., 2015. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:R23w4rkDjacJ:https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4565&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 jan. 2023.

ROQUE, Harissa Castelo Branco; ESCÓSSIA, Geórgia Montenegro; IBIAPINA, Daniel Holanda. Charter school e as necessárias mudanças no ensino brasileiro. **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, v. 8, n. 1, p. 90-107, jul. 2022. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/revistadhe/article/view/8713/pdf_1. Acesso em: 10 jan. 2023.

SENADO NOTÍCIAS. **Paulo Guedes**: ‘Plano Mais Brasil pretende transformar o Estado brasiLeiro’. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/05/paulo-guedes-plano-mais-brasil-pretende-transformar-o-Estado-brasiLeiro>. Acesso em: 10 jan. 2023.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENNA, Clarissa Belo Dutra Nunes. Acesso ao direito social à moradia: a exposição de conceitos do direito civil que carecem de mudança. **Revista dos Estudantes de Direito da UnB**, v. 17, n. 1, p. 177-143, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/30061/26666>. Acesso em: 10 jan. 2023.

SILVA, Ricardo Machado da; LEAL, Rogério Gesta. O direito fundamental social à segurança pública no Brasil e o caminho para sua efetivação. **Revista Brasileira de Pós-graduação**, v. 17, n. 37, p. 1-16, 2021. Disponível em: <https://rbpg.capes.gov.br/rbpg/article/view/1765>. Acesso em: 10 jan. 2023.

SMARJASSI, Celia; ARZANI, José Henrique. As políticas públicas e o direito à educação no Brasil: uma perspectiva histórica. **Revista Educação Pública**, v. 21, n. 15, abr., 2021. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/21/15/as-politicas-publicas-e-o-direito-a-educacao-no-brasil-uma-perspectiva-historica>. Acesso em: 10 jan. 2023.

SOARES, Marcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

STEPAN, Alfred. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do Demos. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/kzrq459v6W6YsfFBVZj8NBL/?lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2023.

TRICHES, Rozane Marcia; SCHNEIDER, Sergio. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/WFcGDRjzXjXb67DWX3gKHDQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2023.

UEMA, Jean Keiji. O SUS, a crise da Covid-19 e a responsabilidade dos entes da Federação. **Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-26/uema-sus-covid-19-responsabilidade-entes-federacao>. Acesso em: 10 jan. 2023.

VELOSO, Roberto Carvalho; COSTA, Paulo Sérgio Weyl Albuquerque; SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Direitos Humanos e Desenvolvimento**. São Luís: EDUFMA, 2021.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.