

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

JULIA MAURMANN XIMENES

SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI

IVAN DIAS DA MOTTA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente:

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ivan Dias da Motta; Julia Maurmann Ximenes; Samyra Haydêe Dal Farra Napolini – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-316-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

Em virtude da Pandemia da COVID-19, o Encontro do CONPEDI em 2021 foi novamente virtual, demonstrando mais uma vez o relevante papel do Conselho na divulgação de pesquisas efetuadas sobre diferentes temas do Direito no Brasil.

Dentre os temas o Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas, que foi dividido em dois dias. Esta apresentação trata dos trabalhos do primeiro grupo, do dia 26 de julho.

A abordagem Direito e Políticas Públicas tem demandando um esforço diante da sua perspectiva multidisciplinar. As variáveis sociais, econômicas e políticas continuam sendo um desafio para os pesquisadores e neste sentido os trabalhos foram divididos em blocos.

Os primeiros dois blocos discutiram fundamentos e questões estruturantes sobre as políticas públicas, a saber:

- A FORMAÇÃO DOS SUJEITOS DE DIREITO NA ATUALIDADE E O EXERCÍCIO DA LIBERDADE SEGUNDO AMARTYA SEN apresentado por Renata Buziki Caragnatto
- O ENFOQUE DAS CAPACIDADES NA TEORIA DA JUSTIÇA DE MARTHA NUSSBAUM COMO CRITÉRIO ÉTICO PARA A TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS de Rogerio Luiz Nery Da Silva e Anna Christina Gris;
- POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: O PAPEL DA POLÍCIA MILITAR NA COMUNIDADE LOCAL apresentado por Alberto Cardoso Cichella;
- OS DIREITOS SOCIAIS E ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: ESTUDO DO PLANO PLURIANUAL FEDERAL 2020-2023 de Rogerio Luiz Nery Da Silva e Darléa Carine Palma Mattiello

A vulnerabilidade de sujeitos de direito foi o grande norteador do terceiro bloco sobre Políticas Públicas e a proteção e promoção de pessoas:

- A relevância do Conselho Municipal do Idoso na execução da Política Nacional do Idoso, apresentado por Marcos Antonio Frabetti e Ana Clara Vasques Gimenez

- IDOSOS: VULNERABILIDADE E VIOLÊNCIA? COMO GARANTIR DIREITOS E PUNIR AGRESSORES? De Emanuela Paula Paholski Taglietti

- DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA AO AUXÍLIO EMERGENCIAL: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA NO BRASIL e Mayara Pereira Amorim

- ATUAÇÃO DO ESTADO COMO AGENTE PROMOTOR DE DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS e Sthefani Pinheiro dos Passos Peres

- O mito da autonomia e a expansão das formas de trabalho escravo contemporâneo apresentado por Valena Jacob Chaves Mesquita

As pesquisas comunicadas no quarto agrupamento expressaram, em um contexto mais amplo, os debates acerca do tempo social das promessas de direitos à Educação e o tempo social dos sujeitos destinatários desses mesmos direitos à educação.

O distanciamento, ou a não concreção desses direitos, traz uma angustia social na busca:

- Do posicionamento dos tribunais superiores como expressão da judicialização da política, com os textos a) A JUDICIALIZAÇÃO NO ÂMBITO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL E O ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO: UMA ANÁLISE QUALITATIVA DE JULGADOS CATARINENSES, dos autores Silvio Gama Farias, Reginaldo de Souza Vieira e Ulisses Gabriel, b) DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO CONSTITUCIONALISMO SOCIAL E AS DECISÕES DO STF, dos autores Maria Eunice Viana Jotz e Marcia Andrea Bühring.

- De alternativas aos sistemas formais de creditação e certificação da educação a partir de constatações das deficiências vividas especialmente pelo sistema público e suas deficiências, bem como a preocupação com as motivações sociais e políticas de expansão do sistema privado, que se mostrou eficaz nos tempos pandêmicos, com os textos a) A (I)LICITUDE DO HOMESCHOOLING NO ENSINO BÁSICO BRASILEIRO, Wanderley Elenilton Gonçalves Santos; e b) EDUCAÇÃO PÚBLICA, MAS NÃO ESTATAL: ASPECTOS SUBJACENTES AO MODELO DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO, Hirminia Dorigan de Matos Diniz;

- Da responsabilidade civil do estado e mesmo dos cessionários privados pelo insucesso escolar a) A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS DANOS DECORRENTES DA INSUFICIÊNCIA DE SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS, com os autores Hirminia Dorigan de Matos Diniz e Vladimir Brega Filho; b) O ENSINO REMOTO NA REDE DE ENSINO PÚBLICO DURANTE A PANDEMIA: DISCUSSÃO ACERCA DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO, com os autores Stéfani Clara da Silva Bezerra, Jose Evandro Da Costa Garcez Filho e Alexandre Antonio Bruno Da Silva.

- A questão mais gritante nos tempos pandêmicos do acesso à tecnologia da universalização do acesso e acesso de qualidade para efetivação dos direitos relacionados à educação. Os artigos trouxeram as preocupações com o faseamento das Políticas Públicas em especial o planejamento de longo prazo como Política de Estado e não de Governo, com os textos: a) ENSINO A DISTÂNCIA DIGITAL NA AREA JURÍDICA E ACESSIBILIDADE TECNOLÓGICA, com os autores Manoel Monteiro Neto, Wanderley Elenilton Gonçalves Santos e Glauco Marcelo Marques; b) O ENSINO REMOTO NA REDE DE ENSINO PÚBLICO DURANTE A PANDEMIA: DISCUSSÃO ACERCA DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO, Stéfani Clara da Silva Bezerra, Jose Evandro Da Costa Garcez Filho e Alexandre Antonio Bruno Da Silva.

O quinto agrupamento registrou pesquisas sobre os grandes abismos sociais revelados pelos tempos pandêmicos no contexto dos DIREITOS DA SAÚDE, SANEAMENTO e Políticas Públicas de enfrentamento à COVID-19, abordando

- numa discussão mais ampla da democracia brasileira relacionada ao tema das políticas públicas, abordou-se a efetividade e o compromisso das Instituições Brasileiras para dar respostas aos desafios da COVID-19 e a saúde, com os seguintes textos: a) JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: UM DEBATE SOBRE SUAS REPERCUSSÕES PARA O SUS, com os autores Lidia Cunha Schramm De Sousa e Sara Letícia Matos da Silva; b) A IMPRESCINDIBILIDADE DE BOAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR QUESTÕES RELACIONADAS À ATUALIDADE PANDÊMICA DO NOVO CORONAVÍRUS COVID-19, com os autores Chede Mamedio Bark, Antônio Martellozzo e Tamara Cristine Lourdes Bark; c) AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MANUTENÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19, com os autores Isadora Kauana Lazaretti e Alan Felipe Provin.

- as deficiências estruturais do ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO e situações emergenciais, com os textos a) O DIREITO ECONOMICO NA PANDEMIA COVID-19

COMO GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS, dos autores Marcelo Benacchio e Murillo Eduardo Silva Menzote; b) REFLEXÕES SOBRE A DEMOCRACIA BRASILEIRA EM TEMPOS DE CRISE DA PANDEMIA DA COVID-19, com os autores Gabriel Dil e Marcos Leite Garcia, c) AUXÍLIO EMERGENCIAL NA PANDEMIA DE COVID-19: ANÁLISE SOBRE O CONTEXTO DA REGRESSIVIDADE DA MATRIZ TRIBUTÁRIA BRASILEIRA, com os autores Leticia Rabelo Campos, Paulo Roberto de Araujo Vago e Paulo Campanha Santana;

- os sujeitos de direito cujo tempo social de existência é de vulnerabilidade e urgência, que foi exposta e muitas vezes extintas pelos impactos diretos e indiretos do COVID-19 no Brasil, com os textos: a) PANDEMIA, DESIGUALDADES E O AGRAVAMENTO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL, com os autores Patrícia da Luz Chiarello e Karen Beltrame Becker Fritz; b) COVID-19 E DIREITOS FUNDAMENTAIS: UM OLHAR PARA GRUPOS VULNERÁVEIS, com os autores Rubens Beçak e Bruno Humberto Neves; c) PROTEÇÃO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: (IN)EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS E A PANDEMIA, como autoras Julieth Laís do Carmo Matosinhos Resende e Maria Luiza Guimarães Dias dos Santos; d) A VACINAÇÃO COMPULSÓRIA CONTRA A COVID-19 NO BRASIL, com os autores Gleycyelle Pereira da Silva, Caroline Regina dos Santos e Nivaldo Dos Santos; e e) SERIA O SARS-COV-2 UM VÍRUS RACISTA?, apresentado por Vivianne Lima Aragão.

Os debates e as intencionalidades de pesquisa apontam para um olhar de indignação e uma busca por um lugar de fala das identidades que apareceram ora para evidenciar a falta de planejamento de longo prazo das políticas de Estado, até dívidas sociais geracionais na história brasileira.

OS DIREITOS SOCIAIS E ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: ESTUDO DO PLANO PLURIANUAL FEDERAL 2020-2023

SOCIAL RIGHTS AND PUBLIC BUDGETURE IN BRAZIL: AN ESSAY ON THE FEDERAL GOVERNMENT MULTIANNUL PLAN 2020-2023

Rogério Luiz Nery Da Silva ¹
Darléa Carine Palma Mattiello ²

Resumo

Direitos sociais demandam gastos públicos para sua efetivação. O tema do trabalho é planejamento orçamentário, enquanto o recorte se dá sobre o Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal, proposto para 2020 a 2023. O problema de pesquisa consiste promover o debate sobre a adequação das afetações realizadas em favor dos direitos sociais. O objetivo geral implica analisar o Plano Plurianual. Como objetivos específicos, conhecer a estrutura do PPA e analisar sua distribuição e fundamentação. Adotou-se pesquisa bibliográfica, com aplicação do método indutivo e abordagem qualitativa. Conclui-se que algumas prioridades sociais constitucionais poderiam ser objeto de maior otimização do PPA 2020-2023.

Palavras-chave: Direitos fundamentais, Direitos sociais, Planejamento orçamentário, Gastos públicos, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

Social rights demand public spending for their implementation. The issue of the work is public budget planning, while the focus is on the Federal Government's Pluriannual Plan (PPA), proposed for 2020 to 2023. The research problem consists in promoting the debate on the adequacy of the allocations made in favor of social rights. The general objective implies analyzing the Pluriannual Plan. As specific objectives, knowing PPA's structure and analyzing its distribution and justification. Bibliographic research was adopted, with the inductive method and a qualitative approach. Findings: some social constitutional needs could be better optimized by the PPA 2020-2023.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fundamental rights, Social rights, Budget planning, Public spending, Public policy

¹ Pós-doutor em Direitos Fundamentais e Ciência Política pela Université Paris-Nanterre. Doutor em Direito Público e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá. Professor-doutor do PPGD da Unoesc. Advogado. E-mail dr.nerydasilva@gmail.com

² Doutoranda e Mestre em Direito pela Unoesc, com período sanduíche na Università degli Studi di Foggia. Pesquisadora no PPGD Unoesc. Professora na graduação e pós-graduação Unoesc. Advogada. E-mail darlea.palma@unoesc.edu.br.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa insere-se no estudo dos direitos fundamentais sociais, com recorte na análise do planejamento orçamentário do governo federal brasileiro aprovado para o período de 2020 a 2023 e a alocação do orçamento público direcionado à realização de programas vinculados aos direitos sociais.

Parte-se do problema de pesquisa que questiona quanto do orçamento público foi destinado para a efetivação dos direitos sociais no Brasil nesse instrumento específico de planejamento, considerando-se os direitos previstos como fundamentais sociais no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados).

O objetivo geral do texto é identificar, no PPA 2020-2023, os valores alocados em eixos, programas e metas que possuam relação com os direitos sociais e a contribuição, por meio desse instrumento, para a efetivação de tais direitos. Os objetivos específicos, por sua vez, são: estabelecer a relação entre os direitos sociais e os gastos públicos; apresentar, em linhas gerais, a estrutura do PPA; e esclarecer se as alocações orçamentárias aprovadas para o período de 2020-2023 contribuem satisfatoriamente para a efetivação dos direitos sociais.

A metodologia pauta-se na análise da Mensagem Presidencial (MP) do PPA 2020-2023, bem como do texto legislativo do PPA aprovado e seus anexos, no contexto das diretrizes, objetivos, metas e programas apresentados, complementados por análise doutrinária. Utiliza-se, portanto, pesquisa bibliográfica e documental, com aplicação do método indutivo e abordagem qualitativa.

O desenvolvimento do texto encontra-se estruturado em duas partes: inicialmente, apresentam-se considerações doutrinárias acerca dos direitos sociais, sua classificação sob a ótica prestacional e os custos públicos necessários à sua efetivação de forma vinculada ao cumprimento dos deveres fundamentais; posteriormente, tece-se análise específica do PPA 2020-2023 quanto à alocação dos recursos para os programas voltados à efetivação dos direitos sociais, apresentando-se o PPA como instrumento hábil a esse fim.

2 DIREITOS SOCIAIS E DEVERES FUNDAMENTAIS: SEUS CUSTOS AO ESTADO

É sempre importante registrar que direitos constitucionais correspondem igualmente a deveres fundamentais. Não há direitos que não requeiram deveres como contrapartida. Os

direitos fundamentais representam o que de mais caro se deve proteger e efetivar na vida dos administrados. A Constituição elenca um extenso rol de direitos individuais e sociais, todos dotados da mesma fundamentalidade e carentes de cobertura por recursos públicos. Não é correto supor que apenas os direitos sociais implicam custos, também os direitos civis e políticos requerem investimento financeiro. Todas as políticas públicas demandam o aporte de sustentáculo monetário.

Os direitos sociais, portanto, não são os únicos a consumirem recursos dos contribuintes; devem, sim, observar uma criteriosa análise de suas particularidades, a fim de melhor avaliar as inúmeras necessidades a serem supridas sempre com limitados recursos, como sustenta a própria teoria econômica. Importa ressaltar que os direitos sociais podem ter viés de proteção ou de prestação, o que confirma exercerem prioritariamente o papel de defesa do cidadão e, paralelamente, o de provedores das carências de uma parte mais sofrida da população.

Os direitos fundamentais, segundo esclarece Sarlet (2012, p. 173), podem ser classificados em razão de sua multifuncionalidade e não, apenas, estritamente conforme a sistemática do texto constitucional. Assim, a partir das funções por eles exercidas, os direitos fundamentais classificam-se em dois grandes grupos: os direitos de defesa e os direitos a prestações (de natureza fática e jurídica). Nesse segundo grupo, situam-se dois subgrupos, quais sejam, o dos direitos a prestações em sentido amplo e o dos direitos a prestações em sentido estrito.¹

É com esse viés prestacional que, comumente, atrelam-se os conceitos de direitos sociais e o debate sobre os custos para sua efetivação, decorrentes da exigibilidade das normas² insculpidas constitucionalmente e de sua relação com prestações positivas. Tal exigibilidade de cumprimento, segundo Abramovich e Courtis (2009, p. 4-5), decorrente do reconhecimento constitucional dos direitos sociais, “depende de la disposición de fondos públicos, y que por ello el Poder Judicial no podría imponer al Estado el cumplimiento de conductas de dar o hacer”, veiculando a prestação dos direitos sociais a prestações positivas, muitas vezes custosas ao Estado.

¹ Segundo Sarlet (2012, p. 193): “Na doutrina, de modo especial na matriz germânica, utilizam-se também, talvez até com maior frequência, as expressões ‘direitos de participação’ ou ‘direitos de quota-parte’ (*Teilhaberechte*), como sinônimas do termo ‘direito a prestações’ (*Leistungsrechte*)”. Toma-se, aqui, a ideia de “direitos” sem afetar, de qualquer forma, a estrutura das normas de direitos fundamentais como princípios ou regras, na esteira da classificação de Robert Alexy (2015).

² Toma-se, aqui, a ideia de “direitos” na esteira da classificação de Robert Alexy (2015), considerando-se a estrutura das normas de direitos fundamentais como princípios ou regras.

Salienta-se, porém, que os direitos sociais não se esgotam em prestações positivas, porque “al igual que en el caso de los derechos civiles, cuando los titulares hayan ya accedido al bien que constituye el objeto de esos derechos, el Estado tiene la obligación de abstenerse de realizar conductas que lo afecten”, referindo-se, especificamente, aos direitos à saúde, moradia, educação e segurança social (ABRAMOVICH; COURTIS, 2009, p. 6).

Nabais (2002), por sua vez, em afirmações sobre os deveres e o custo dos direitos, aborda-os como uma “face oculta” dos direitos fundamentais³. Para além dos direitos sociais, sustenta que todos os direitos têm custos financeiros públicos, uma vez que “[...] a menos que tais direitos e liberdades não passem de promessas piedosas, a sua realização e a sua protecção pelas autoridades públicas exigem recursos financeiros”, no sentido de que “[...] os custos dos clássicos direitos e liberdades se materializam em despesas do estado com a sua realização e protecção” (NABAIS, 2002, p. 20).

No mesmo sentido amplo, Pisarelo (2007, p. 61-62) aduz que “contemplados en su faceta poliédrica, puede decirse que todos los derechos comportan, en realidad, un amplio abanico de obligaciones exigibles ante los poderes públicos”. Nessa linha de raciocínio, a exigibilidade inclui a mais vasta gama de direitos, não apenas os direitos sociais: “desde obligaciones negativas de respeto hasta obligaciones positivas de promoción y satisfacción, pasando por obligaciones de protección frente a vulneraciones provenientes de particulares y actores privados.”

Em paralelo, situam-se os deveres fundamentais, que devem ser respeitados, protegidos e promovidos pelo Estado. Sarlet (2015), nesse sentido, chama a atenção para o fato de que, ao referir os direitos fundamentais, a atual Constituição faz menção expressa aos deveres fundamentais. De fato, o primeiro capítulo do segundo título da Constituição foi denominado “dos direitos e deveres individuais e coletivos” (BRASIL, 1988). Trata-se do rol contido especificamente no art. 5º dentre os 250 (duzentos e cinquenta) dispositivos que compõem a parte dogmática do texto constitucional.

O regime jurídico-constitucional dos deveres fundamentais guarda relação com o regime dos direitos fundamentais, não obstante as peculiaridades atinentes a sua natureza defensiva ou prestacional, bem como as distinções entre as diversas dimensões dos direitos fundamentais (SARLET, 2015). Salienta-se a existência de deveres fundamentais negativos e positivos, além daqueles expressos e implícitos, sendo destacada por Nabais (1998) a

³ O pesquisador português faz a seguinte correspondência: “Face oculta que, como a face oculta da lua, não obstante não se ver, é absolutamente necessária para a compreensão correcta do lugar indivíduo e, por conseguinte, da pessoa humana em sede dos direitos fundamentais ou dos direitos do homem” (NABAIS, 2002, p. 9).

dificuldade de enquadramento específico em alguma das nominadas categorias, ante a existência de elementos defensivos e prestacionais em muitos dos deveres (a citar, por exemplo, o que ocorre com o dever de proteção ambiental, o dever de defesa do patrimônio cultural e os deveres de defesa e promoção da saúde).

A questão do cumprimento dos deveres prestacionais pelo Estado, enquanto Administração Pública (no sentido objetivo) ou na pessoa da própria autoridade com poder de decisão, relaciona-se, ainda, com o princípio da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, é a percepção de Arango (2012), para quem a omissão no cumprimento dos deveres por uma autoridade pode vulnerar a efetivação dos direitos das pessoas humanas e do atendimento de sua dignidade.

Em estudo mais apurado, podem ser avistadas diversas categorias de deveres oriundos das normas constitucionais, imputáveis tanto ao Estado quanto aos particulares, importando, por óbvio, à presente análise, aqueles que são atribuídos ao Estado e relacionados com a alocação adequada de recursos para prestação dos direitos sociais. Ainda que diversa a tipologia, porém, os deveres constituem uma categoria constitucional autônoma, segundo Canotilho e Moreira (2007), não se confundindo com limitações e/ou restrições vinculadas aos direitos fundamentais.

Especificamente quanto aos direitos sociais, Khaitan (2019) defende a necessidade de uma proteção robusta para sua implementação, inclusive com viável, justificada e cautelosa judicialização, como forma de auxiliar aqueles que estão na “base da escada econômica”⁴. Assim, ao Estado, não seria possível proteger e prestar tais direitos para todos, independentemente de sua posição mais ou menos hipossuficiente, sem a devida atenção ao orçamento público, do que decorre a necessidade de análise do ciclo orçamentário como um todo, incluindo o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento público.

Assentando-se, assim, que o debate sobre os custos dos direitos sociais advém de seu caráter de fundamentalidade e exigibilidade, impossível não conduzir o discurso às premissas do planejamento orçamentário e da eleição de prioridades na alocação dos recursos públicos para a prestação de tais direitos. Nesse sentido, afirma Schwarz (2011, p. 90-91) que “existe una diferencia substancial entre la inexistencia de recursos y la elección de prioridades en la distribución de los recursos existentes”.

⁴ Nas palavras do autor: “A robust judicial protection of social rights, including the rights to shelter, education, nutrition, and other essentials, go some way in helping those at the bottom of the economic ladder. The theory and practice concerning judicial capacity with regard to the implementation of social rights is fairly sophisticated, and does not need revisiting here. Suffice it to say that a cautious and contained judicial enforcement of social rights is certainly viable, and justifiable” (KHAITAN, 2019).

Sendo, portanto, o orçamento público uma lei formal, que “apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar leis tributárias e financeiras” (TORRES, 2008, p. 96), a decisão julgada correta de como arcar com os custos dos direitos é, sobremaneira, obra de uma escolha pela autoridade pública quanto ao cumprimento, ou não, dos deveres fundamentais imputáveis ao Estado, escolhas essas que vão formalizadas no orçamento público.

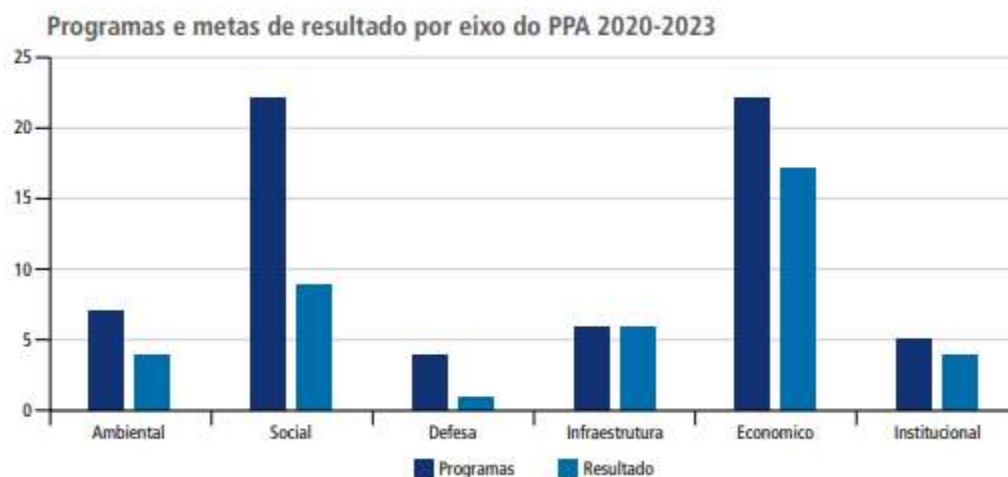
3 O PPA 2020-2023 E ALOCAÇÕES PARA OS DIREITOS SOCIAIS

É nesse contexto de custos dos direitos vinculados aos deveres imputáveis ao Estado de prestá-los que chama atenção o papel do Plano Plurianual (PPA) como instrumento de planejamento governamental, destinado a definir diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para o prazo de quatro anos, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 165 da Constituição. Previsto constitucionalmente junto às demais disposições concernentes às finanças públicas, o PPA encontra-se inserido em um processo de planejamento dos gastos públicos que envolve a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), estas com periodicidade anual e conforme preceitua a Lei Complementar n. 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Considerando-se que o controle de quem detém poder por meio do sistema constitucional de planejamento dos gastos públicos é tido como um dos elementos para a proteção do regime democrático (inserido, nesse contexto, o *checks and balances system*), segundo Couto e Cardoso Junior (2020, p. 9), o conhecimento sobre o conteúdo do PPA e as decisões políticas que envolvem o seu delineamento revestem-se de importância capital. Ao presente estudo, em especial, destaca-se a relevância da análise dos programas a serem executados com base no PPA, as prioridades do plano vigente e o grau de atenção que suas proposições conferem aos direitos sociais.

O PPA apresenta-se em três dimensões: estratégica, tática e operacional (BRASIL, 2019a). Na sua dimensão estratégica, que aborda diretrizes e temas, o PPA foi organizado em torno de cinco eixos (institucional, social, ambiental, econômico e de infraestrutura), coadunados com o previsto na Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) para o Brasil no período de 2020 a 2031, o que propicia uma maior ligação entre o longo e o médio prazos. Ainda, foi adicionado no decorrer do processo de elaboração um sexto eixo, com o objetivo de explicitar a estratégia nacional de defesa.

O gráfico a seguir evidencia os programas e metas de resultado por eixo:



Fonte: COUTO; CARDOSO JUNIOR, 2020. Elaboração: Leandro Freitas Couto; José Celso Cardoso Junior.

O Plano analisado possui quatro anexos, assim organizados: o anexo I destina-se aos programas finalísticos; o anexo II, aos programas de gestão; o anexo III, subdividido em seções, traz os investimentos plurianuais prioritários; o último anexo, de número IV, explicita os investimentos plurianuais das empresas estatais não-dependentes (BRASIL, 2019d).

O PPA 2020-2023, quanto ao modelo proposto, sofreu uma alteração metodológica se comparado com os anteriores. A alteração da metodologia foi destacada já na introdução do Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal (MT-PPA), tendo ocorrido por duas motivações: a necessidade de adaptação às novas orientações e diretrizes governamentais, bem como a adequação à nova organização administrativa do governo federal (BRASIL, 2019b).

Ao PPA 2020-2023 foi atribuído o lema “Planejar, Priorizar, Alcançar”, com o fito de indicar três aspectos primordiais para o sucesso do processo de planejamento de médio prazo do governo federal que o delineou, de forma que, com uma estrutura dita “concisa e realista do ponto de vista fiscal”, fosse consistente com as prioridades do governo eleito (BRASIL, 2019a, p. 4). De fato, com 13 (treze) diretrizes, 15 (quinze) temas, 66 (sessenta e seis), o PPA ora analisado possui uma estrutura mais sucinta⁵.

Quanto às diretrizes, definidas como as orientações prioritárias do novo governo, alinhadas aos objetivos a serem alcançados durante a vigência do novo PPA, foram apresentadas as 13 (treze) na redação original, com alterações posteriores de conteúdo durante a tramitação do projeto de lei (BRASIL, 2019d). Os temas, por sua vez, relacionam-se à nova

⁵ O PPA do período 2016-2019 (BRASIL, 2019e) possuía estrutura diversa, contendo 54 (cinquenta e quatro) programas temáticos, 304 (trezentos e quatro) objetivos, 542 (quinhentos e quarenta e dois) indicadores e 1.136 (um mil, cento e trinta e seis metas).

estrutura institucional ou organizacional do governo, correspondendo às principais áreas setoriais mobilizadas ao alcance dos objetivos propostos (BRASIL, 2019c).

Cada um dos programas finalísticos apresentados na dimensão tática do plano contém um objetivo, uma meta e um indicador, daí o desdobramento das diretrizes em 66 programas (segundo consta da MP, “focados na eliminação ou mitigação das causas dos problemas”). Destaca-se, ainda, que os programas de operações especiais constam da LOA, e não do PPA.

A proposição executiva em valores globais para os eixos e estratégias de defesa podem ser verificadas na tabela a seguir (BRASIL, 2019a):

Eixos	Valor (em R\$ mil)
INSTITUCIONAL	10.210.562
SOCIAL	1.763.180.680
AMBIENTAL	139.857.971
ECONÔMICO	4.465.891.959
INFRAESTRUTURA	384.189.255
ESTRATÉGIA DE DEFESA	39.436.795
Total PPA 2020-2023:	6.802.767.222

Fonte: SOF. Elaboração: Secap/Sepla.

Percebe-se, assim, que a proposição em valores globais para os eixos e estratégias de defesa no PPA 2020-2023 consubstanciou-se em R\$ 6,81 trilhões (BRASIL, 2019a). Para o eixo institucional, foram destinados R\$ 10,21 bilhões; ao eixo social, foi previsto R\$ 1,76 trilhão; para o eixo ambiental, R\$ 139,86 bilhões; para o eixo econômico, R\$ 4,47 trilhões; ao eixo da infraestrutura, a previsão foi de R\$ 384,19 bilhões; para estratégia de defesa, R\$ 39,44 bilhões.

Especificamente quanto aos direitos sociais, deve ser levada prioritariamente em conta a previsão do plano para o eixo social, o qual, segundo a proposição presidencial, objetiva a promover a formulação, implementação e gestão de políticas públicas destinadas a elevar o nível de bem-estar da população brasileira, contribuindo de forma efetiva para: redução de desigualdades sociais; promoção e acesso à educação de qualidade; excelência na provisão dos serviços de saúde; e fortalecimento da cidadania; e valorização da primeira infância com a proteção necessária à criança e ao adolescente (BRASIL, 2019a).

O eixo social possui as seguintes diretrizes: valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família; priorização na qualidade da educação básica e a preparação para o mercado de trabalho; ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde

e fortalecimento da integração entre os serviços de saúde; e ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho. Os temas vinculados a esse eixo são: educação; saúde; assistência social, cultura e esporte; e vínculos familiares e intergeracionais (BRASIL, 2019a).

Não se pode esquecer, ainda, o previsto para o eixo econômico, destinado, segundo o Executivo federal, por zelar pela integridade dos fundamentos da economia brasileira, com foco no crescimento econômico e na estabilidade fiscal e monetária, até porque o eixo econômico incentiva o empreendedorismo, o fortalecimento da produtividade e a construção de soluções conjuntas e integradas entre o setor público e a iniciativa privada (BRASIL, 2019a). Esse eixo elenca por diretrizes: ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho; compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscal, visando reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento; simplificação do sistema tributário, melhoria do ambiente de negócios, estímulo à concorrência e maior abertura da economia ao comércio internacional; dentre outros. Dentre os temas tratados nesse eixo, situam-se: a nova Previdência e política fiscal solvente; ciência e tecnologia e comunicações; o fortalecimento das instituições republicanas; produtividade e competitividade, com geração de oportunidades e empregos; desenvolvimento regional e territorial; política externa e comércio exterior (BRASIL, 2019a).

Esses dois eixos foram os que tiveram maior alocação de recursos: econômico (R\$ 4,47 trilhões) e social (R\$ 1,76 trilhão). No eixo econômico, os programas com maior destinação de valores foram Nova Previdência (R\$ 2,92 trilhões), Moradia Digna (R\$ 514,74 bilhões), Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade (R\$ 459,07 bilhões) e Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano (R\$ 318,27 bilhões). Já para o eixo social, o destaque de recursos foi para os programas Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (R\$ 366,13 bilhões), Atenção Especializada à Saúde (R\$ 308,13 bilhões), Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social (R\$ 234,97 bilhões) e Atenção Primária à Saúde (R\$ 203,28 bilhões).

Ainda quanto ao projeto originalmente encaminhado, o texto da MP esboça o processo de elaboração do PPA de forma vinculada com o cenário macroeconômico no período de vigência do plano; traça desafios e projeções macroeconômicas para o referido período, bem como o retrato do cenário fiscal respectivo. Nesse ponto, o do realismo fiscal, a proposta é que os cenários fiscais do PPA sejam objetos de atualizações periódicas, mantendo compatibilidade com a LDO e a LOA.

Da mesma forma, incorporando os preceitos do Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional n. 95/2016⁶, a proposta indica que o PPA faça a previsão dos gastos orçamentários em consonância com o teto de gastos para todo o período do plano, com a indicação de tetos setoriais. Todavia, percebe-se que os dados orçamentários no PPA foram apresentados em separado para 2020 e agregados para o período 2021-2023. Assim, em análise de Couto e Cardoso Junior (2020), não é possível confirmar que a perspectiva fiscal assumida pelo plano tenha capacidade de orientar o orçamento.

Convém destacar, nesse cenário, a apresentação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 188, em novembro de 2019, pelas Mesas da Câmara e do Senado, que propõe a extinção do Plano Plurianual⁷. Críticos como Couto e Cardoso Junior (2020) sustentam que tal providência tende a enfraquecer o PPA, pela supressão da obrigatoriedade da apresentação dos investimentos plurianuais, o que pode representar risco de flexibilização excessiva quanto às orientações constitucionais e legais ao orçamento. Ao instituir a possibilidade de compensação entre os mínimos constitucionais de educação e saúde, e suprimir diversos fundos públicos federais vinculados a essas receitas para redirecioná-las a áreas destinadas ao pagamento da dívida pública, isso representaria uma escolha perigosa.

O texto do projeto de lei do PPA apresentado pelo Executivo ao Congresso Nacional sofreu modificações, as quais restaram promulgadas na Lei n. 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que instituiu o Plano vigente. As 13 (treze) diretrizes iniciais sofreram modificação de redação (a maioria das quais enfatizando um aspecto específico do setor), enquanto outras sete diretrizes foram adicionadas, sendo que uma destas acabaria sendo vetada pelo Presidente da República (a que indicava a persecução das metas dos ODS/ONU). Além disso, foram criados outros quatro programas finalísticos no Congresso Nacional e dois outros programas tiveram novas metas (BRASIL, 2019d). Nesse aspecto, chama a atenção o fato de ter havido apenas uma redução nas metas: aquela atinente à Nova Previdência, integrante do eixo econômico. Ainda no que tange às metas, destacam-se as ampliações realizadas no eixo econômico (oito) e no eixo social (seis), enquanto nos eixos institucional e de infraestrutura houve o aumento de dois programas, contra nenhum no eixo ambiental (neste, houve uma inclusão e duas manutenções) quanto às metas.

O quadro seguinte demonstra as alterações produzidas pelo Poder Legislativo:

⁶ A Emenda Constitucional n. 95/2016 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 do ADCT.

⁷ A PEC 188/2019 propõe revogar o inciso I e o §1º do art. 165 da Constituição/1988, o que não se coaduna com o previsto no 167, § 1º, cuja redação também seria modificada.

Alterações do Legislativo nos programas do PPA

Programa	Alteração		
	Meta	Valores 2020	Valores 2021-2023
1041 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais		Reduz	Reduz
1058 - Mudança do Clima	Nova	Reduz	Reduz
2203 - Pesquisa e Inovação Agropecuária			Amplia
2204 - Brasil na Fronteira do Conhecimento	Amplia		
2208 - Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	Amplia		
2214 - Nova Previdência	Reduz		
2215 - Política Econômica e Equilíbrio Fiscal	Amplia		
2219 - Mobilidade Urbana	Amplia		
2220 - Moradia Digna	Amplia		
2221 - Recursos Hídricos	Amplia		
2222 - Saneamento Básico	Amplia	Amplia	Amplia
2223 - A Hora do Turismo	Amplia		
3001 - Energia Elétrica	Nova		
3002 - Geologia, Mineração e Transformação Mineral	Amplia		
3003 - Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis	Amplia		
4003 - Garantia de Estabilidade Monetária e Financeira			Amplia
4005 - Proteção Jurídica da União	Amplia		
5011 - Educação Básica de Qualidade	Amplia		Reduz
5012 - Educação Profissional e Tecnológica	Amplia		
5013 - Educação Superior	Amplia		
5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento	Amplia		Reduz
5022 - Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena	Amplia		
5024 - Atenção Integral à Primeira Infância			Amplia
5025 - Cultura	Amplia		
5026 - Esporte	Amplia		
5034 - Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos		Reduz	

Fonte: COUTO; CARDOSO JUNIOR, 2020. Elaboração: Leandro Freitas Couto; José Celso Cardoso Junior.

O PPA reflete políticas públicas, orienta a atuação governamental e define diretrizes, objetivos, metas e programas (BRASIL, 2019d). Nesse contexto, tomando-se a relação entre planejamento e orçamento, bem como buscando relacionar os PPAs, o orçamento e as finanças públicas no Brasil pós-1988, Couto e Cardoso Junior (2020, p. 15) constatam que não é o PPA que orienta o orçamento, mas o orçamento que condiciona o plano [...].⁸ Assim, instrumentos de planejamento de mais longo prazo não serão capazes de mediar esse conflito sem que sejam

⁸ Couto e Cardoso Junior (2020, p. 15) afirmam que, sendo a manutenção da estabilização monetária a função-objetivo primordial da gestão macroeconômica desde o Plano Real – e considerando-se ainda o ambiente político-ideológico da década de 1990, de liberalização dos mercados e redução do papel e do tamanho do Estado brasileiro em suas relações com a sociedade e o mercado –, não é de estranhar que, do ponto de vista estratégico, a macrofunção planejamento tenha sido interpretada e aplicada para reforçar o caráter fiscal do orçamento, relegando-se ao segundo ou terceiro planos a estruturação dos condicionantes técnicos e políticos necessários à institucionalização do PPA como instrumento central do processo de planejamento governamental no país.

revistos os processos de elaboração, implementação, monitoramento, revisão e avaliação que envolvam planejamento e orçamento como partes indissociáveis de um mesmo macroprocesso (COUTO; CARDOSO JUNIOR, 2020).

Dessa forma, as despesas obrigatórias no orçamento e a falta de decisões alocativas do PPA são partes de um mesmo problema complexo da governança orçamentária brasileira. Dessa forma, a possibilidade de os governos eleitos orientarem os orçamentos em sintonia com as escolhas da sociedade ganha centralidade na vivacidade democrática em tempos de perda de representatividade política (COUTO; CARDOSO JUNIOR, 2020).

Prova disso foram as alterações que o texto original do projeto de lei sofreu durante o trâmite no Congresso Nacional: foram criados quatro programas finalísticos, sendo dois na área de educação, com focos em educação infantil e educação especial, um para prevenção e controle de desmatamento e incêndios, e um com foco na proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas. Ainda, dois programas tiveram inseridas novas metas.

Ao tratar sobre as metodologias envolvidas na abordagem das escolhas públicas, Bucci (2009) refere que as instituições modelam as estratégias e influenciam os resultados políticos, no sentido de que a ideia de custos demonstra a presença do componente institucional no processo decisório. Por consequência, segundo a autora, os processos decisórios no governo e organizações políticas apresentam falhas na eficiência alocativa e distributiva de recursos.

Além disso, questões que podem gerar problemas para o cumprimento de planejamentos também não podem ser esquecidas, chamando a atenção dos participantes do processo decisório quando fazem determinadas escolhas. Conforme sustenta Capella (2006), isso desperta a necessidade de ação por meio de mecanismos básicos, como indicadores, eventos, possibilidade de crises, pensando-se no feedback das ações governamentais. Nas questões atinentes a alocações de recursos para a efetivação de direitos não poderia ser diferente.

Capella (2006) salienta, ainda, que grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do Legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais e o processo eleitoral, entre outros fatores, podem determinar o clima político para mudança na agenda governamental, podendo tanto favorecer uma mudança, como restringi-la. Isso sem esquecer que os denominados atores ‘visíveis’ têm uma atuação mais influente na definição da agenda, participando intensamente dos fluxos de problemas e de política, como responsáveis pela criação das oportunidades de acesso à agenda governamental, tendo ao seu lado os participantes ‘invisíveis’, que, por sua vez, são determinantes na escolha de alternativas, atuando principalmente sobre a agenda de decisão (CAPELLA, 2006).

Assim, no que tange ao PPA analisado, em que pese as modificações propostas poderem estar fundamentadas na necessidade de dar maior flexibilidade ao governo para fazer frente às crises econômicas que sempre se fazem presentes na rotina da governança administrativa, opções como a de alterar a garantia constitucional da vinculação dos recursos da educação e da saúde deveriam ser reavaliadas, pelo fato de representar sempre uma proteção à consecução dos objetivos maiores de uma nação, quais sejam: proteger a saúde e educar seu povo.

4 CONCLUSÃO

Com a análise do PPA 2020-2023 no contexto dos direitos sociais, concluiu-se que não somente o cenário fiscal e o orçamento em si são determinantes para a elaboração de instrumentos de planejamento, especificamente, como também o são as decisões políticas inerentes aos interesses de um ou outro governo, já que até mesmo a estrutura governamental é considerada na elaboração do conteúdo dos planos orçamentários. Nesse caso, os objetivos das políticas públicas a serem executadas com base no PPA (que devem ser organizadas em seus instrumentos, finalidades e fontes de financiamento em função de necessidades socioeconômicas) refletem, sobretudo, as prioridades do governo vigente.

Consoante os números referidos no presente estudo, no PPA 2020-2023 os eixos com volume maior de recursos alocados foram o econômico e o social. No eixo econômico, os programas que mais tiveram recursos destinados foram Nova Previdência, Moradia Digna, Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade e Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano. Já para o eixo social, o destaque de recursos previstos foi para os programas de Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Atenção Especializada à Saúde, Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social e Atenção Primária à Saúde. Dessa forma, percebeu-se alocações significativas de recursos dentro dos eixos estratégicos do PPA para os programas relacionados aos direitos sociais.

Entretanto, no atual contexto, caberiam reformas mais estruturantes em instrumentos e processos de planejamento e orçamento que abrangessem os direitos sociais com um todo, principalmente porque o PPA deve se coadunar com as políticas de estado, embora decorra de escolhas políticas governamentais. Ocorre que o PPA 2020-2023, em seus eixos econômico e social, trouxe previsões alocatícias com maiores números globais para os programas de segurança social (englobando saúde, previdência e assistência social), comparativamente a

outros direitos, nomeadamente o trabalho decente, no eixo econômico (Modernização Trabalhista e Trabalho Digno; Empregabilidade), e educação, no eixo social (Educação Básica de Qualidade; Educação Profissional e Tecnológica; Educação Superior). Assim, algumas prioridades constitucionais não foram adequadamente contempladas no PPA 2020-2023, tomando-se por base os direitos fundamentais e as previsões de despesas obrigatórias instituídas constitucionalmente.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. In: Courtis, Christian; Santamaría, Ramiro Ávila. **La protección judicial de los derechos sociales**. 1ªed. V&M Gráficas. Quito, Ecuador: 2009. P. 3-29.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed., 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2015.

ARANGO, Rodolfo. **El concepto de derechos sociales fundamentales**. Bogotá: Legis, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 nov.2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: PR, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 nov.2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexos**. Brasília: SECAP/Ministério da Economia, 2019a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2020_2023/proposta/MensagemPres.pdf. Acesso em: 11 nov.2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual técnico do Plano Plurianual do governo federal**. Brasília: SECAP/Ministério da Economia, 2019b. Disponível em: file:///C:/Users/Andren%20Mattiello/Downloads/manual_tecnico_ppa20202023_Vfinal29_07.pdf. Acesso em: 11 nov.2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Subsídios à apreciação do projeto de lei do Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023**. Brasília: Congresso Nacional, 2019c. Disponível em: file:///C:/Users/Andren%20Mattiello/Downloads/Nota%20Tecnica_PLPPA%202020-2023_final_web.pdf. Acesso em: 11 nov.2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília: PR, 2019d. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/Lein13.971de27dedezembrode2019.pdf>. Acesso em: 11 nov.2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília: PR, 2019e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm#:~:text=2%C2%BA%20O%20PPA%202016%2D2019,e%20a%20gest%C3%A3o%20das%20pol%C3%ADticas. Acesso em: 11 nov.2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. **Orçamento Público**. Brasília: CGU, 2020a. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>. Acesso em: 11 nov.2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 10.321, de 15 de abril de 2020**. Regulamenta a Lei n. 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período 2020 a 2023, e altera o Decreto n. 9.834, de 12 de junho de 2019, que institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília: PR, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/decreto-no-10-321-2020-regulamenta-o-ppa-2020-2023.pdf>. Acesso em: 11 nov.2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. **Biblioteca Digital Fórum Administrativo - Direito Público - FA**, Belo Horizonte, ano 9, n. 104, out. 2009. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=63051>>. Acesso em: 15 fev.2021.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, n. 61, 2006, p. 87-122.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JUNIOR, José Celso. A Função dos Planos Plurianuais no Direcionamento dos Orçamentos Anuais: Avaliação da Trajetória dos PPAS no Cumprimento da sua Missão Constitucional e o Lugar do PPA 2020-2023. **Texto para discussão n. 2549**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2020c. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35394&Itemid=448. Acesso em: 11 nov.2020.

KHAITAN, Tarunabh. Political insurance for the (relative) poor: how liberal constitutionalism could resist plutocracy. **Global Constitutionalism**, v. 8, 2019, p. 536-570. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/DC9793F05F3F0CA6E58616296A153AF6/S2045381719000200a.pdf/political_insurance_for_the_relative_poor_how_liberal_constitutionalism_could_resist_plutocracy.pdf. Acesso em: 28 jan.2021.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**, v. 3, n. 2, 2002. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246>. Acesso em: 26 jan.2021.

PISARELO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. **Derechos sociales**: imprescindibilidad y garantías. Aranzadi: Pamplona, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**: orçamento na Constituição. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, v. 5.