IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

JANAÍNA RIGO SANTIN

NEWTON CESAR PILAU

Copyright © 2021 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais 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 Naspolini - 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

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Rigo Santin; Newton Cesar Pilau – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-429-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI: CONSTITUCIONALISMO, DESENVOLVIMENTO, SUSTENTABILIDADE E SMART CITIES realizado em Parceria com a Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI - Campus Balneário Camboriú), teve o painel de Direito Administrativo e Gestão Pública II, realizado na tarde do dia 10 de novembro de 2021, e utilizou-se de tecnologia da informação e comunicação do CONPEDI.

O destaque do evento se vincula a proteção e promoção da saúde, utilizando-se da virtualidade para proteger a toda(o)s em razão da pandemia Covid-19. No mesmo sentido verificou-se o aprimoramento da ciência jurídica, e notadamente neste GT, as pesquisas de autores nacionais e internacionais foram intensificadas e vinculadas aos grandes debates do direito administrativo e da gestão pública. Fato relevante, que mesmo no cenário virtual, as apresentações e debates difundidos pelo canal do CONPEDI no Youtube e na sua plataforma virtual tiveram repercussão e visibilidade destacadas, oportunizando acesso a uma infinidade de pessoas que labutam e se dedicam ao Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities.

A apresentação das pesquisas e os debates que foram realizados no Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública II" revelaram a possibilidade de uma comunicação produtiva, participativa, inclusiva e reveladora da constante oxigenação do direito, quando voltado as nuances da administração pública e seus instrumentos de gestão que se mostram, produtivos ao amadurecimento contemporâneo do constitucionalismo e as novas roupagens do Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities.

Os artigos aqui publicados apresentam as seguintes temáticas:

AS FRAUDES NA DISPENSA DE LICITAÇÃO NA PANDEMIA DA COVID-19;

A PROPOSTA DE COMPREENSÃO HERMENÊUTICA DO CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO;

O CUSTO DOS DIREITOS E A GOVERNANÇA PÚBLICA: EIS A PANACEIA?;

ANÁLISE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SOB A PERSPECTIVA DO COMBATE À CORRUPÇÃO;

O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA REVISITADO: A CONSTRUÇÃO DE UM SIGNIFICADO ADEQUADO À JURIDICIDADE DEMOCRÁTICA;

O ATIVISMO JUDICIAL E A INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NOS ATOS DO PODER EXECUTIVO;

A ERRÔNEA FUNDAMENTAÇÃO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO COMO ELEMENTO VIOLADOR DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA;

A INFORMAÇÃO PÚBLICA SANITÁRIA COMO ELEMENTO DE DOMINAÇÃO SIMBÓLICA DA OPINIÃO PÚBLICA OFICIAL;

O PRINCÍPIO JURÍDICO DA FRATERNIDADE E SUA APLICABILIDADE NA NOVA MODALIDADE DE LICITAÇÃO DIÁLOGO COMPETITIVO;

LEI 14.133/2021: O CREDENCIAMENTO COMO PROCEDIMENTO AUXILIAR DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS;

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E COVID-19; e

COMPLIANCE E PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA LEGISLAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL;

Nos sentimos honrados e felizes pela oportunidade de estarmos na Coordenação deste Grupo de Trabalho (GT), agradecendo aos participantes e autores de artigos apresentados pela oportunidade de acompanhá-los na apresentação e debatermos os temas com intensidade e pluralidade de pensares.

Aproveitamos para parabenizar toda equipe administrativa do CONPEDI, pela excelente organização e acompanhamento em todos os momentos do evento, possibilitando a pesquisadores nacionais e internacionais a amplitude e divulgação de suas pesquisas científicas a área jurídica.

Forte abraço e tenham excelente leitura!

De Passo Fundo (RS) e de Balneário Camboriú (SC), novembro de 2021.

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Prof. Dr. Newton Cesar Pilau – Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II apresentados no IV Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O CUSTO DOS DIREITOS E A GOVERNANÇA PÚBLICA: EIS A PANACEIA?

THE COST OF RIGHTS AND THE PUBLIC GOVERNANCE: THIS IS THE PANACEA?

Dionata Luis Holdefer
Geovana Raulino Bolan
Guilherme Masaiti Hirata Yendo

Resumo

o artigo trata da positivação e do custo dos direitos no Brasil, abordando a evolução da gestão pública e apontando a necessidade de uma maior participação dos cidadãos no planejamento, construção e implementação de políticas públicas, o que configura um dos pilares da moderna governança pública que tem sido paulatinamente introduzida no país.

Palavras-chave: Direitos fundamentais, Direitos sociais, Orçamento público, Gestão pública, Governança pública

Abstract/Resumen/Résumé

the article analyzes the costs of new rights in Brazil, the evolution of public management and suggests the importance of greater citizen participation in the planning, construction and implementation of public policies, which constitutes the foundations of modern public governance that is being gradually introduced in the country.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fundamental rights, Social rights, Government budget, Public management, Public governance

1 INTRODUÇÃO

No estudo da constituição da cidade-estado, objeto de *Política*, Aristóteles registra que a forma de governo e as instituições sociais podem ser capazes de assegurar uma maneira de viver que leva à felicidade humana[1]. Há, portanto, uma compreensão secular de que o Estado[2] deve servir ao povo, isto é, atender às necessidades coletivas e, com isso, gerar bem-estar social.

John Rawls aponta que, embora a sociedade seja um empreendimento cooperativo que visa ao benefício mútuo, não são raros os litígios decorrentes de interesses conflitantes. Nesse sentido, a sociedade será considerada bem-ordenada "não somente quando foi planejada para promover o bem de seus membros, mas também quando é realmente regulada por uma concepção pública da justiça[3]".

No que tange aos princípios de justiça social, Rawls registra que eles definem a distribuição apropriada dos benefícios e encargos de cooperação social e são também uma forma de atribuir direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade (ou seja, uma distribuição equitativa de "bens primários", tais como renda e riqueza)[4].

Assim, tem-se como ponto de partida uma singela compreensão de que o Estado deve atender aos anseios da coletividade, isto é, de que ele não é um fim em si mesmo — não existe para se autoadministrar. E, para fazer frente aos direitos prestacionais previstos no ordenamento jurídico (atuações positivas), faz-se necessário equalizar um fluxo de recursos financeiros que, natural e involuntariamente, partirá da própria comunidade beneficiada.

---

1 Registra-se que referida compreensão é fruto de uma conciliação dos escritos constantes de "Política" e de "Ética a Nicômacos", pois, para o filósofo, ética e política são duas partes distintas de um mesmo corpo investigativo e, em ambas, o fim prático é a promoção e a manutenção da felicidade humana. ARISTÓTELES. Política. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília: Editora UnB, 1985; e ARISTÓTELES. Ética a Nicômacos. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília: Editora UnB, 1985.

2 O conceito de Estado varia conforme o ângulo em que é considerado. Neste trabalho adotar-se-á o conceito de Estado como uma "instituição" dotada de "recursos organizacionais" próprios, recursos esses que lhe conferem "capacidade de iniciativa" e "capacidade de decisão", conforme passagem extraída de: CODATO, A. N.; PERISSINOTTO, R. M. O Estado como instituição: uma leitura das obras históricas de Marx. Critica Marxista. vol. 13, 2001. p. 9-28.

3 RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Trad. de Jussara Simões e rev. técnica de Álvaro de Vita. 3ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 4.

4 Ibid., p. 5.

Deste modo, considerando a necessidade de respeito ao núcleo essencial dos direitos sociais[5], verifica-se também uma primeira noção de justiça distributiva[6], já que, pelo menos em tese, não há necessariamente um equilíbrio entre prestação pecuniária e contraprestação estatal.

Ocorre que, diante da profusão de demandas sociais, do elevado custo dos direitos e da limitação de recursos materiais (escassez[7]), a atuação estatal precisa ocorrer de maneira profícua, organizada e desinteressada[8], pois, como alertou Bobbio[9], "uma sociedade torna-se tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não aumenta correspondentemente a capacidade das instituições de a elas responder, ou melhor, com a capacidade de resposta do Estado alcançando limites talvez não mais superáveis".

É nesse contexto que se inserem as boas práticas de governança[10], ou ainda, a moderna concepção de governança pública voltada à geração de valor público. No desenvolvimento do artigo, empregou-se o método dedutivo, a partir de uma pesquisa de caráter documental.

2 POSITIVAÇÃO, CUSTO (PROIBITIVO) DOS DIREITOS E A FALÁCIA DOS DIREITOS NEGATIVOS

No contexto histórico brasileiro, a primeira evidência de preocupação estatal com as necessidades sociais — isto é, de proteção às necessidades primárias da população, como alimentação, saúde, segurança, amparo à velhice etc. — data da Proclamação da República[11].

---

5 Há, na ordem internacional, uma compreensão da existência de um dever estatal de proteger e respeitar o mínimo essencial dos direitos sociais, conforme registrado em: BRAS, Afonso. O Núcleo Essencial dos Direitos Sociais na Ordem Jurídica Internacional. e-Pública, Lisboa, v. 3, n. 2, p. 194-208, nov. 2016.

6 Ao tratar dos princípios de justiça, Rawls define o segundo princípio como: "As desigualdades econômicas e sociais devem ser dispostas de modo a que tanto (a) se estabeleçam para o máximo benefício possível dos menos favorecidos que seja compatível com as restrições do princípio da poupança justa, como (b) estejam vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades". RAWLS, op. cit., p. 376.

7 A escassez é o problema econômico central de qualquer sociedade. Para Samuelson e Nordhaus, "a essência da economia é reconhecer a realidade da escassez e, em seguida, descobrir como organizar a sociedade de tal maneira que ela possa produzir a partir dos seus recursos da maneira mais eficiente possível.", *in* SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. Economia. 19ª. ed. São Paulo: Mcgrawhill, 2012.

8 A definição dos interesses não deve se dar na execução de uma ação ou política pública, mas em momento prévio, pois "a escolha de quais interesses serão tutelados pelo Estado e de que forma serão buscados são elementos da arena política, na qual grupos e atores diferentes interagem e negociam a conformação do interesse público". BRASIL, Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

9 BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade – Para uma Teoria Geral da Política. Tradução: M.A. Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012, p. 36.

10 Mark Bevir define "governança" como "o processo de governar", *in* BEVIR, Mark - Governance: A Very Short Introduction. Hampshire: Oxford, 2009.

11 WOLFF, Maria Palma. Direitos Sociais: fundamentos e política de implementação. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015, p. 67. A autora registra que "foi apenas um ano antes da Proclamação da República que

No século seguinte, o Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, também conhecido como Lei Eloy Chaves, foi uma norma precursora dos direitos sociais e obrigou as companhias ferroviárias do país a criar uma caixa de aposentadorias e pensões. Portanto, nessa fase embrionária, os direitos sociais se limitavam a proteger um grupo restrito: os trabalhadores.

Contudo, apartado do ambiente corporativo[12], os direitos sociais foram inseridos paulatinamente no ordenamento jurídico brasileiro ao longo dos últimos 90 (noventa) anos. Com efeito, somente a partir da década de 30, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, a educação, saúde, assistência social, previdência, habitação e regulação do trabalho passaram a integrar sistematicamente a agenda de governo[13].

A superação do Estado Liberal pelo Estado Social ganhou fôlego com a promulgação das constituições mexicana (1917) e alemã de Weimar (1919), que influenciaram as constituições brasileiras de 1934 e 1988 e abriram espaço para a positivação de uma gama de direitos sociais.

A Constituição cidadã — nas palavras de Ulysses Guimarães — cuidou de uma considerável expansão no rol de direitos, incluindo um elenco generoso no cardápio de direitos sociais e de direito dos trabalhadores, além de um conjunto de princípios e regras sobre matéria econômica, social, ambiental e cultural nos títulos da ordem constitucional econômica e social.

Doutrinadores de escol, como Ingo Wolfgang Sarlet, sustentam que os direitos sociais previstos nos artigos 6° e 7° da Constituição da República de 1988 são autênticos direitos fundamentais, ou seja, que há um dever para o Estado de garanti-los, subsidiá-los e protegê-los, o que faz surgir, ao mesmo tempo, um direito subjetivo de natureza absoluta e a possibilidade de sua exigibilidade pelo cidadão[14]. Como não poderia ser diferente, "o circo está armado" e o cenário pronto para a batalha: de um lado a proibição do retrocesso e o mínimo existencial e de outro a reserva do possível como limite aos direitos fundamentais.

Em um olhar retrospectivo, nota-se que, a despeito da legítima intenção de garantir o mínimo necessário à população desassistida e/ou de garantir as liberdades próprias de um

---

se registrou a criação da primeira legislação social, com a organização de uma caixa de socorro para a burocracia pública".

12 Isto é, categorias específicas de trabalhadores e/ou agentes públicos.

13 MATIJASCIC, Milko. Política Social Brasileira: Conquistas e Desafios. Texto para Discussão 2062. Ipea. Brasília, março de 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3834/1/td_2062.pdf. Acesso em 25 set 2021.

14 Nesse sentido, registra-se a seguinte passagem: "Destaque-se que tanto no Brasil quanto na Colômbia, segundo a doutrina e a jurisprudência constitucional, ainda que não de modo uníssono e respeitada uma série de peculiaridades, os direitos sociais a prestações são considerados direitos exigíveis (na condição de direitos subjetivos e mesmo na esfera individual)" constante de SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais a prestações sociais e crise: algumas aproximações. Espaço Jurídico Journal of Law, Joaçaba (SC), v. 16, n. 2, p. 459–488, jul./dez. 2015.

Estado Democrático de Direito, não houve uma preocupação genuína com a fonte de custeio dos incontáveis direitos positivados. Afinal, quem vai pagar a conta do Estado provedor[15]?

Como bem registra Milko Matijascic[16], o custeio das políticas sociais brasileiras "sempre foi um desafio para a lógica contributiva, pois alguns contribuem regularmente; outros, de forma intermitente; e muitos raramente contribuem, ou nunca o fazem".

Será que houve/há uma efetiva preocupação dos governantes com o custo dos direitos sociais? O que se percebe é um flerte perigoso com o desequilíbrio nas contas públicas (déficits fiscais combinados com dívidas crescentes), o que tem sido objeto de alerta há muitos anos pelo Tribunal de Contas da União - TCU[17].

Ao discorrer sobre a crise fiscal do estado brasileiro, Cunha Júnior et al.[18] apontam que:

> Alguns fatores ao longo das últimas décadas vêm, paulatinamente, contribuindo para esse fenômeno, notadamente pelo lado da despesa, promovendo, entre outras, a expansão das despesas correntes do setor público. (...)
> A Constituição Federal promulgada em 1988, em seu bojo, promoveu e garantiu aos cidadãos brasileiros uma significativa expansão de direitos sociais, muitos deles traduzidos em uma miríade de benefícios e subsídios e na prestação direta, pelo Estado, de uma gama de serviços públicos de forma gratuita. Adicionalmente, algumas dessas garantias de direitos se deram por meio da vinculação de receitas e pelo estabelecimento dos chamados "mínimos constitucionais", incorrendo para o Estado elevação de suas despesas obrigatórias.

---

15 A expressão "Estado provedor" foi inserida no sentido de que cabe ao Estado prover o bem-estar social de uma forma direta, ou seja, assegurar aos trabalhadores assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva; previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte; seguro-desemprego contra acidentes do trabalho e proteção da maternidade; colônias de férias e clínicas de repouso, recuperação e convalescença; educação, etc., conforme registrou Tércio Sampaio Ferraz Júnior em coluna publicada no Jornal da Tarde de 6.2.1986. Disponível na Biblioteca Virtual do Senado Federal em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/117104/1986_JAN%20a%20MAIO_043.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em 2 set 2021.

16 MATIJASCIC, op. cit., p. 13.

17 Cita-se, a título exemplificativo, trecho do Processo nº 018.177/2020-4, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, com registro de que "a constante elevação das despesas primárias obrigatórias da União, especialmente despesas previdenciárias, comprime a capacidade de investimento do governo, o que dificulta a implantação de infraestrutura necessária para o aquecimento da economia do país. Além disso, políticas públicas sociais importantes para o cidadão podem sofrer prejuízos em virtude da impossibilidade de aplicação de recursos em despesas de natureza discricionária". Disponível em: http://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1817720204/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520. Acesso em: 3 set 2021.

18 CUNHA JUNIOR, L. A. P; KNOPP, Glauco da Costa; XAVIER, C. D.; AURELIANO JUNIOR, E. Crise Fiscal do Estado Brasileiro: Saídas pela Via da Gestão. IX Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília (DF), 2016. Disponível em: http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-45-01.pdf. Acesso em 3 set 2021.

Em relevante obra sobre o custo dos direitos[19], os professores Cass Sunstein (Harvard Law School) e Stephen Holmes (New York University School of Law) discutem a lógica econômica dos direitos fundamentais.

Para os autores, o exercício de todo e qualquer direito ou liberdade depende fundamentalmente das instituições públicas e sempre haverá custos para a sociedade civil (custos públicos, a serem suportados por impostos – recursos finitos). Ou seja, não seriam apenas os "direitos positivos" (prestacionais) que consumiriam o orçamento público, mas também os chamados "direitos negativos", pois estes só existirão se o Estado puder assegurá-los ou protegê-los[20].

Desta forma, há uma forte crítica à classificação dicotômica dos direitos em positivos/negativos, com a proposta de que todos os direitos sejam considerados positivos, pois, no custeio das instituições que protegem direitos, muitas vezes desconsideram-se os trade-offs[21] e os custos de oportunidade[22] envolvidos, afinal "*there is no free lunch*[23]".

Além disso, a consequência da expansão deliberada de direitos (inclusive sociais) é de que, por limitação material, algumas pessoas terão os seus direitos protegidos e outras não:

> Rights are familiarly described as inviolable, preemptory, and conclusive. But these are plainly rhetorical flourishes. Nothing that costs money can be an absolute. No right whose enforcement presupposes a selective expenditure of taxpayer contributions can, at the end of the day, be protected unilaterally by the judiciary without regard to budgetary consequences for which other branches of government bear the ultimate responsibility[24].

---

19 SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 1999.

20 Os autores apontam que os direitos subjetivos (ex: direito fundamental à propriedade) "têm dentes" (*rights in that legal sense have teeth*), ao passo que os direitos meramente morais não os possuem (*are teethless*), ou seja, metaforicamente, naqueles é possível valer-se dos remédios jurídicos previstos no ordenamento para que o Estado garanta os direitos previamente reconhecidos pelo Direito, ao passo que nestes isso não seria possível.

21 A expressão "trade-off" é utilizada na literatura econômica para designar situações de escolha entre opções conflitantes. No Brasil, um trade-off entre eficiência econômica e equidade distributiva ficou conhecido na década de 60 como "teoria do bolo", termo cunhado pelo ex-Ministro da Fazenda Delfim Netto, que dizia que era necessário primeiro fazer o bolo (da renda nacional) crescer para depois dividi-lo, sinalizando uma clara preferência pela eficiência em detrimento da equidade.

22 "O custo de oportunidade representa o valor que se deixou de ganhar por não ter aplicado os recursos em outra alternativa. Este conceito é utilizado sempre que existe uma situação de escolha entre várias alternativas de decisão" *in* NASCIMENTO, Auster M. Uma contribuição para o estudo dos custos de oportunidade.1998. 208 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade). Universidade de São Paulo, São Paulo.

23 A expressão "*there is no free lunch*" ou "*there ain't no such thing as a free lunch*", atribuída ao economista norte-americano Milton Friedman e traduzida como "não existe almoço grátis", é uma forma popular de resumir o conceito do "custo de oportunidade".

24 "Direitos são usualmente descritos como invioláveis, peremptórios e conclusivos. Mas isso é mero floreio retórico. Nada que custa dinheiro pode ser absoluto. Nenhum direito cuja aplicação pressupõe um gasto seletivo de dinheiro dos contribuintes pode, no fim das contas, ser protegido pelo Judiciário sem considerar as consequências orçamentárias sobre as quais os outros poderes têm responsabilidade". *In* SUSTEIN; HOLMES,

Portanto, na visão de Sunstein e Holmes, a escassez de recursos indubitavelmente afeta a liberdade, de maneira que os direitos somente existem a partir do reconhecimento estatal e da estipulação de orçamento público para custear a sua proteção.

Inspirado na obra de Sunstein e Holmes, Flávio Galdino desenvolveu no Brasil um estudo semelhante e, a partir da consideração de que todos os direitos públicos são positivos, isto é, demandam uma prestação positiva do Estado para sua efetivação, propõe uma releitura das noções que envolvem os direitos fundamentais.

Para Galdino, a construção teórica de que o poder público não intervém nas atividades econômicas privadas — o que poderia ser sintetizado na célebre expressão francesa: *laissez faire, laissez aller, laissez passer, le monde va de lui-même*[25] — já teria sido há muito superada, pois, para o Estado "sempre e sempre haverá deveres e até obrigações positivas, as quais demandam prestações e os custos respectivos". Nessa linha:

> Consoante já observado, enquanto na esfera privada talvez fosse possível caracterizar uma obrigação ou dever como totalmente negativo - notadamente na análise de uma relação jurídica una (simples), no sentido de que impede a ação ou mesmo impõe a abstenção total do indivíduo, no caso da atividade do Estado, as obrigações e deveres de natureza pública são sempre complexas e constantes, sejam ativas ou positivas, implicando necessariamente custos, sendo a utilização de exemplos tomados ao direito privado manifestamente inadequada, data vênia. O eventual "omitir-se", para o Estado, também custa dinheiro.
>
> Na verdade, mesmo decompondo-se para fins didáticos as complexas situações jurídicas de direitos fundamentais em relações simples, e assim estabelecendo-se deveres negativos para o Estado, mister deixar claro que esses deveres negativos impõem para o Estado outros correlatos deveres positivos, no mínimo para manter uma estrutura que garanta o respeito aos direitos fundamentais em questões[26].

A liberdade de expressão e de credo, clássico exemplo de "direito" cuja eficácia não depende necessariamente de uma ação estatal (prestação), só será exercida pela comunidade se o Estado puder assegurá-la. Afinal, não são raros os casos de mobilização do aparato estatal — Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Poder Judiciário etc. — para a garantia deste "direito negativo", classificação que, também para Galdino, é enganosa[27].

1999, op. cit., p. 97, tradução de Fábio Portela Almeida (Espaço Jurídico Journal of Law, Joaçaba (SC), v. 17, n. 2, p. 681-688, maio/ago. 2016).

25 Em tradução livre, seria algo como "deixe fazer, deixe ir, deixe passar, o mundo vai por si mesmo".

26 GALDINO, Flávio. Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos – direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 226.

27 Ibid., págs. 226/227. Para sustentar sua tese, Flávio Galdino vale-se do direito de propriedade e segrega-o em duas facetas: uma estritamente privada e outra pública. Apesar de sob a ótica privada o direito não demandar uma atuação estatal, sob a ótica pública inexistem direitos negativos, pois o direito de propriedade impõe uma série de deveres positivos para a sua criação, manutenção e proteção em face do próprio Estado e dos demais particulares.

Assim, se todos os direitos são positivos e se todos os direitos subjetivos fundamentais têm custos, deveríamos limitá-los (sobretudo os direitos sociais)? Não é essa a solução apontada por Sunstein e Holmes.

A reflexão dos autores é no sentido de demonstrar a necessidade da correta compreensão dos custos dos direitos, de que "o gratuito não existe" e de evidenciar os graves problemas a que conduz a desconsideração dos custos dos direitos. Não obstante, apesar de os direitos terem custos, eles entendem que vale a pena pagá-los[28].

Com efeito, não se nega o valor dos direitos sociais e das políticas públicas no Brasil. É impossível não reconhecer a importância da atuação pública em um país de extremos, com incompreensível desigualdade social. Desta forma, a solução não parece estar na modificação (ampliação/redução) da estrutura de direitos positivados.

Entretanto, é importante não perder de vista que a insuficiência de recursos para fazer frente às demandas sociais é o fio condutor para as escolhas trágicas[29]. Como bem ponderou Globekner[30]:

> A consequência lógica indeclinável da escassez de recursos é a de que, ao serem estes destinados à realização de determinados projetos ou objetivos, fatalmente, se estará preterindo outros projetos ou objetivos. Sempre que houver consciência desse processo atributivo de recursos a seus fins, haverá também a demanda por uma decisão alocativa. Em um sentido bastante dramático, a escassez de recursos determina a realização de escolhas sobre quais necessidades humanas serão atendidas e quais serão preteridas.
> A consciência de que o emprego de recursos socialmente produzidos determinará não apenas quais necessidades humanas serão satisfeitas, senão que, sobretudo, quais deixarão de ser atendidas, torna imperioso, como visto anteriormente, que tal emprego seja presidido pela racionalidade visando que este resulte na maior economia e na maior eficiência possível dos recursos escassos.
> O campo das decisões alocativas, que sempre caracterizou a seara política, passa a integrar as reflexões éticas e jurídicas, na mesma medida em que ocorre a emancipação do indivíduo e das sociedades e em que se passa a requerer critérios de justiça na alocação de recursos escassos.

---

[28] Referida conclusão pode ser extraída da seguinte passagem: Conceived as a matter of public finance, legal rights emerges as politically created and collectively funded instruments designed to promote human welfare. Because returns from equal rights protection— such as the benefit of living in a relatively just society where, for the most part, groups with diferente ethnic backgrounds can peaceably coexist and cooperate — are diffuse and hard to capture, initial investments in such protection must be made by the public power.". SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. Op.cit. p. 109.

[29] Para Flávia Ortega, "as escolhas trágicas exprimem o estado de tensão dialética entre a necessidade estatal de tornar concretos direitos prestacionais fundamentais e as dificuldades governamentais de viabilizar a alocação de recursos financeiros, tão drasticamente escassos". ORTEGA, Flávia Teixeira. A "teoria das escolhas trágicas" à luz da jurisprudência do STF. In: JusBrasil: portal eletrônico de informações, 2016. Disponível em: <https://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/noticias/306634652/a-teoria-das-escolhas-tragicas-a-luz-da-jurisprudencia-do-stf>. Acesso em: 8 set 2021.

[30] GLOBEKNER, Osmir Antonio. Racionalidade econômica, escolhas trágicas e o custo dos direitos no acesso à saúde. Revista Jurídica do Curso de Direito da Universidade Estadual de Santa Cruz. Ilhéus: 2017. Disponível em: <http://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/1564>. Acesso em: 10 set 2021.

Registra-se ainda que, em 2019, a carga tributária bruta do governo geral (governo central, estados e municípios) totalizou 33,17% do Produto Interno Bruto - PIB[31] — alcançando a impressionante cifra de 2,4 trilhões de reais[32] — e que, de acordo com os pressupostos teóricos de Laffer[33], há um ponto ótimo na arrecadação, a partir do qual ela influencia negativamente o comportamento dos agentes privados (funcionando como gatilho para um processo de colapso econômico), razão pela qual a solução para o dilema da crescente demanda por serviços públicos pode não estar no aumento da tributação[34], mas sim na melhor administração dos recursos atualmente postos à disposição do Estado.

3 MAIS RECURSOS OU MAIS GESTÃO? O CASO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.

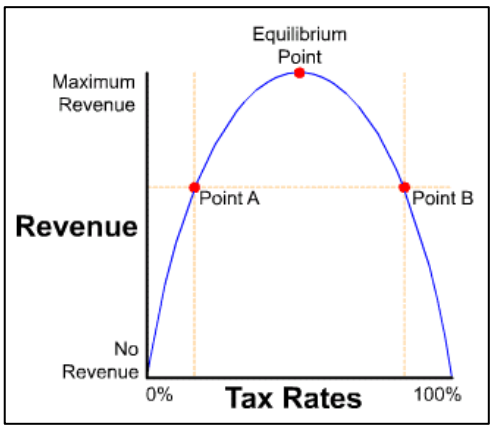
De acordo com dados do relatório Aspectos Fiscais da Educação no Brasil[35], divulgado em 2018 pela Secretaria do Tesouro Nacional (Ministério da Economia), o investimento anual

---

31 O Produto Interno Bruto (PIB) corresponde à soma de todos os bens e serviços produzidos no país.

32 Conforme relatório da Secretaria do Tesouro Nacional disponível em: < https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:32076>. Acesso em 13 set 2021.

33 Arthur Laffer, economista norte-americano, desenvolveu uma tese conhecida como "Curva de Laffer", que analisa a relação entre o nível de arrecadação e de tributação em uma nação. De acordo com a teoria, a partir de um determinado ponto da curva (nível de tributação), a elevação das alíquotas dos tributos produz efeito inverso, isto é, a arrecadação reduz-se proporcionalmente, pelo esgotamento da capacidade contributiva (ou seja, desincentivo aos agentes privados). O gráfico pode ser representado na figura a seguir, extraída de LAFFER, A. B. Statement prepared for the joint economic committee. In: LAFFER, A. B.; SEYMOUR, J. P. (Ed.). The economics of the tax revolt: a reader. New York: Hardcourt Brace Jovanovich, 1979:

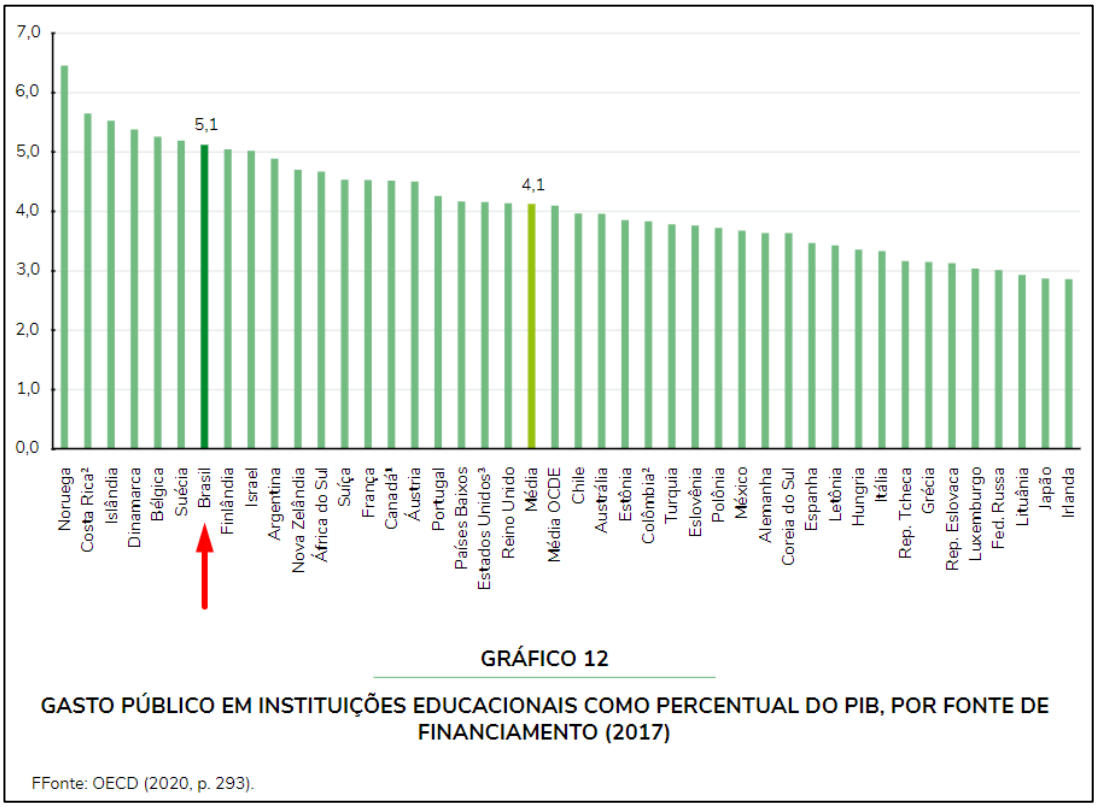


34 Adam Smith já sustentava que: "[...] impostos altos, às vezes pelo fato de reduzirem o consumo das mercadorias taxadas, às vezes por estimularem o contrabando, frequentemente trazem para o governo uma receita inferior daquela que se poderia obter com impostos mais baixos. Quando a diminuição da receita é efeito da redução do consumo, só pode haver um remédio: diminuir o imposto". SMITH, A. A riqueza das nações. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

35 BRASIL. Aspectos fiscais da educação no Brasil / Secretaria do Tesouro Nacional - Brasília: Ministério da Fazenda, 2018. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:28264. Acesso em 4 set 2021.

do Brasil em educação pública é da ordem de 6% do PIB, montante superior à média dos países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, ou seja, das principais economias mundiais, que é de 5,5% do PIB.

Já o relatório *Education at a Glance 2020*[36], uma publicação elaborada pela OCDE com estatísticas educacionais de mais de 40 países — e que permite uma visão geral e comparativa dos sistemas educacionais —, aponta o Brasil como uma das nações com o maior investimento proporcional em educação pública (ano-base 2017), senão vejamos:



Fonte: Panorama da educação: destaques do Education at a Glance 2020[37] - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, p. 27.

Dessa forma, nota-se que o volume de recursos destinados à educação pública brasileira é semelhante ou superior, em termos proporcionais, àquele observado em países como Canadá, Finlândia, Suécia, Dinamarca etc. Contudo, ao confrontar essas informações com os

[36] Disponível em: http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/eag/documentos/2020/EAG_2020_V2.pdf. Acesso em 4 set 2021.

[37] Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/panorama_da_educacao_destaques_do_education_at_glance_2020.pdf. Acesso em 4 set 2021.

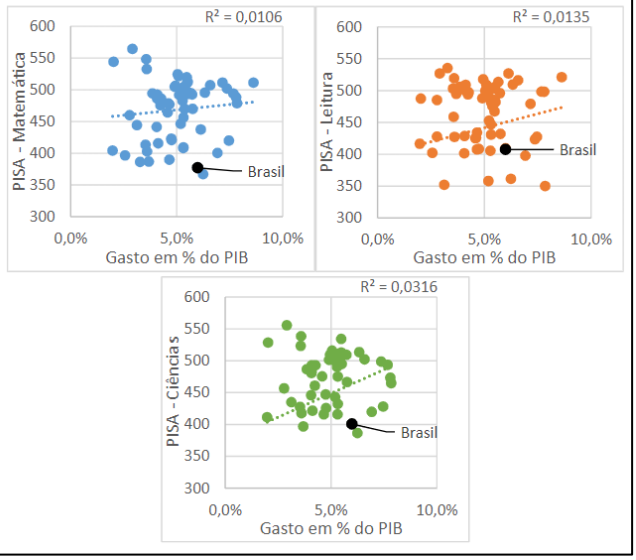
dados estatísticos do *Programme for International Student Assessment – PISA*[38], há um evidente estranhamento.

Em 2018, aproximadamente 600.000 (seiscentos mil) estudantes de escolas públicas e privadas de 79 países participaram da avaliação, que é aplicada a cada 3 (três) anos.

No Brasil, cerca de 10,7 mil estudantes de 638 escolas fizeram as provas. Na média, alcançamos a desalentadora e não honrosa 57ª colocação, muito atrás de Canadá (6ª), Finlândia (7ª), Suécia (11ª) e Dinamarca (18ª), conforme relatório da OCDE[39]. Com uma pitada de sadismo, é possível dizer que pelo menos superamos nossos *hermanos*, pois a Argentina abocanhou a 63ª colocação, com pequena vantagem sobre o Azerbaijão (68ª), país que se encontra em conflito armado com a Armênia no território montanhoso de Nagorno-Karabakh[40].

O descompasso entre investimento e qualidade na educação brasileira encontra-se bem representado no gráfico a seguir[41]:

Gráfico 4 - Desempenho no PISA relativamente ao gasto público em educação como percentual do PIB.



[38] O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), tradução de Programme for International Student Assessment, é um estudo comparativo internacional realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Pisa oferece informações sobre o desempenho dos estudantes na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países, vinculando dados sobre seus backgrounds e suas atitudes em relação à aprendizagem, além dos principais fatores que moldam sua aprendizagem, dentro e fora da escola.

[39] Os resultados da avaliação estão disponíveis em: https://www.oecd.org/pisa/publications/pisa-2018-results.htm. Acesso em 5 set 2021.

[40] Conforme informações da CNN Brasil, disponíveis em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/09/29/entenda-por-que-azerbaijao-e-armenia-estao-em-conflito-em-nagorno-karabakh. Acesso em 9 set 2021.

[41] BRASIL, op. cit., p. 11.

Assim, não se verifica um indicativo de que o volume de recursos colocados à disposição da educação brasileira é insuficiente, ou de que uma maior destinação possa mudar o quadro apurado, pois, a título exemplificativo, há uma identidade (proporcional) no volume de recursos destinados pelo Brasil e pela Finlândia.

Há, a partir da comparação internacional, um indicativo de que "o valor atualmente despendido seria suficiente para o fornecimento de uma educação de maior qualidade" e de que "o principal desafio que se impõe é o de melhorar a qualidade da educação através do aprimoramento de políticas e processos educacionais, sem a ampliação de gastos"[42].

Nesse contexto, Guy Peters[43] afirma que a "boa governança é crucial para qualquer sociedade que deseje promover seu desenvolvimento econômico e o bem-estar de seu povo".

4 DA BUROCRACIA WEBERIANA À GOVERNANÇA PÚBLICA: COMO FAZER MAIS COM MENOS (OU COM O MESMO)?

O amadurecimento da sociedade tornou necessária a evolução de uma administração patrimonialista (onde há confusão entre o público e o privado) para uma administração pública impessoal. Surgiu, nesse contexto, o modelo racional-legal do sociólogo e economista alemão Max Weber, que tem como característica o alto controle dentro da organização (hierarquia monocrática). Segundo Bresser Pereira:

> A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla[44].

Portanto, a profissionalização da gestão pública brasileira teve início com a burocracia weberiana, vista como um "sistema social em que a divisão do trabalho é sistemática e coerentemente realizada, tendo em vista os fins visados; é o sistema social em que há procura

---

42 BRASIL, op. cit., p. 11.

43 PETERS, B. Guy. *in* Prefácio do Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

44 PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

deliberada de economizar os meios para se atingir os objetivos[45]", e passou por um processo de insulamento burocrático, compreendido como uma proteção ao núcleo técnico do Estado.

Apesar dos diversos avanços em relação à administração patrimonialista, como, por exemplo, impessoalidade, racionalidade, mérito, profissionalização e controle, o excesso de burocratização (apego a rotinas e procedimentos), de formalismo ("papelada") e de despersonalização ("governo de escritório") deu origem ao que foi denominado de "disfunções da burocracia[46]" e culminou com a derrocada deste modelo ineficiente e a concepção do modelo de administração gerencial, inspirado no setor privado (gerencialismo).

Neste novo modelo de gestão, o setor público assume o discurso da modernização, da orientação para os clientes, da flexibilidade, da estrutura enxuta e desburocratizada. As modernas ferramentas de gestão, planejamento estratégico, reengenharia downsizing, benchmarking, terceirização e privatização, surgem nas organizações públicas e nos projetos dos gestores públicos do momento. A reforma gerencial foi adotada inicialmente no Reino Unido, com Margaret Thatcher, e nos Estados Unidos, com Ronald Reagan, e, depois, de forma generalizada, em diversos outros países. Bresser Pereira destaca que:

> A administração pública gerencial emergiu, na segunda metade deste século, como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabem ao Estado; e como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses do rent-seeking ou da corrupção aberta. Mais especificamente, desde os anos 60 ou, pelo menos, desde o início da década dos 70, crescia uma insatisfação, amplamente disseminada, em relação à administração pública burocrática[47].

A administração gerencial, quando transportada para o seio da Administração Pública, ficou conhecida como a "Nova Gestão Pública" (New Public Management - NPM). Ela visa ao aumento da eficiência e à maior consciência sobre o valor dos recursos públicos, está estruturada em cima de diversos princípios[48] e foi desenvolvida em três frentes: gerencialismo puro; consumerismo e orientação ao serviço público.

---

45 PEREIRA, Luis Carlos Bresser; PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. Introdução à Organização Burocrática. São Paulo: Brasiliense, 2001.

46 PEREIRA, Luis Carlos Bresser, op. cit. p. 48.

47 PEREIRA, Luis Carlos Bresser, op. cit. p. 73.

48 Cita-se, a título exemplificativo, os seguintes princípios: caráter estratégico ou orientado por resultado do processo decisório; descentralização; flexibilidade; desempenho crescente e pagamento por desempenho/produtividade; competitividade interna e externa; direcionamento estratégico; transparência e cobrança de resultados (*accountability*); padrões diferenciados de delegação e discricionariedade decisória;

No Brasil, a nova gestão pública surgiu no contexto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, e foi levada a efeito especialmente por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, conhecida como "emenda da reforma administrativa" (com inserção do princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988).

Entretanto, nos últimos 20 anos tem se desenvolvido um novo referencial teórico, um modelo de aperfeiçoamento da administração gerencial que foi adotado nas recentes reformas dos países escandinavos[49], chamado de "Pós-NPM" ou de "Governança Pública".

É bem verdade que os esforços reformistas estão cada vez mais restritos, pois mudanças radicais implicam em altos custos transacionais[50], o que desaconselha a adoção da expressão "superação" de um modelo pelo outro. O que há, em verdade, é o desenvolvimento de novas soluções com base nos êxitos e fracassos das reformas realizadas nas últimas décadas.

Neste novo paradigma, "o setor público se posiciona como o principal, mas não único responsável pelas soluções de problemas na sociedade e na prestação dos serviços[51]". Ou seja, há uma abertura na construção de políticas públicas para que haja uma penetração da sociedade no desenvolvimento da solução, com mecanismos de participação democráticos e deliberativos, o que, certamente, impactará no aperfeiçoamento da gestão e da oferta de serviços públicos.

O que há é a adoção de uma lente institucional que foca o cidadão não como mero cliente/consumidor, mas sim como um parceiro do setor público; que não adota mais a lógica de mercado como fonte de inspiração (visão típica do gerencialismo), mas sim a de uma atuação em redes na formulação, implementação e controle de serviços públicos; uma evolução da crença fundamental de eficiência e competição nos contratos para uma relação de confiança e reciprocidade; uma guinada na orientação estratégia da concorrência ou do incentivo para a colaboração, profissionalização e inclusão; bem como uma visão integrada do Estado sob a ótica do fortalecimento da capacidade interativa em detrimento da superioridade administrativa[52].

---

separação da política de sua gestão; desenvolvimento de habilidades gerenciais; terceirização; limitação da estabilidade de servidores e regimes temporários de emprego; e adoção de estruturas diferenciadas.

49 GREVE, C.; LAEGREID, P.; RYKKJA, L. H. (Eds.). Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management. UK: Palgrave Macmillan UK, 2016.

50 A Teoria dos Custos de Transação, criada pelo economista Ronald Coase, faz parte da Nova Economia Institucional, que entende que as transações acarretam custos para serem realizadas. Ela difere, portanto, da Economia Neoclássica, que considera apenas os custos de produção.

51 CAVALCANTE, Pedro. Gestão pública contemporânea: Do movimento gerencialista ao pós-NPM, Texto para Discussão, Nº. 2319 (2017), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, p. 25.

52 Ibid., p. 29. Informação inspirada no quadro nº 3.

Com efeito, a governança pública propõe uma nova síntese, uma tentativa de enxergar o governo como um processo amplo, plural e complexo da sociedade, buscando integrar política e administração, gestão e políticas públicas[53].

Nesse contexto de melhor aplicação dos recursos públicos, de geração de bem-estar social e de redução dos conflitos, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, dispôs sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

De acordo com a norma, o aprimoramento do ciclo de políticas públicas pode ser alcançado por meio de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos[54].

No que tange à análise da educação no Brasil, restou demonstrada a dificuldade estatal na prestação de um serviço público de qualidade. Porém, curiosamente, ao se isolar no teste os dados relativos ao ensino privado nas "escolas de elite" em tabulação de dados feita pelo instituto Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede), notou-se uma realidade completamente distinta daquela observada no ensino público e/ou no ensino geral.

Desta forma, se fosse possível — *coeteris paribus* (todo o mais constante) — replicar no ensino público as mesmas características (inclusive de gestão) desta parcela do setor privado, avançaríamos da 57ª para a 5ª colocação no PISA, atingindo índices no patamar da Finlândia e da Estônia[55], países conhecidos mundialmente por terem uma educação pública de qualidade.

Portanto, as agendas futuras deverão considerar o cidadão como um parceiro do Estado no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Ou seja, desloca-se o cidadão/contribuinte da posição de financiador/cliente/usuário para a de ator coadjuvante no processo de construção de valor público, com proposição de soluções às demandas coletivas e resultados que permitam uma efetiva mudança social.

---

53 MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. Revista do Tribunal de Contas da União, 2014, p. 44.

54 Conforme art. 2º, II, do Decreto nº 9.203/2017.

55 A nota das escolas particulares "de elite" do Brasil colocaria o País na 5ª posição do ranking mundial de leitura do Pisa, ao lado da Estônia, que tem o melhor desempenho da Europa. Disponível em: https://sinep-mg.org.br/posts/pisa-expoe-abismo-entre-rede-publica-e-particular-no-brasil. Acesso em 20 set 2021.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, ao longo do artigo, demonstrar que a inserção de (novos) direitos e liberdades no ordenamento jurídico demanda uma prévia análise de seu custo efetivo e da capacidade do Estado de arcar com a sua prestação e/ou garantia, afastando a clássica ideia de que apenas os direitos "positivos" drenam os recursos públicos.

Além disso, ficou patente a importância da superação de um modelo de definição, construção, desenvolvimento e implementação de políticas públicas baseado exclusivamente na representatividade (política), com a inserção do cidadão na rotina da Administração Pública.

A necessidade de aprimoramento do setor público tem origem na própria razão de ser do Estado, que é gerar bem-estar social, ou seja, atender ao interesse público da melhor maneira possível, entregando resultado à coletividade em resposta aos altos custos suportados pelo contribuinte. Eis a (possível) panaceia[56] para a qualidade/eficiência dos serviços públicos.

[56] Panaceia (Panákeia) é uma palavra de origem grega que significa, em tradução literal, todo remédio. Na medicina milenar indiana Ayurveda, ela é preparada a partir de uma mistura de especiarias capazes de estimular a excreção de toxinas acumuladas no organismo, fortalecendo assim a imunidade.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília: Editora UnB, 1985.

_____. **Ética a Nicômacos**. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília: Editora UnB, 1985.

BEVIR, Mark - **Governance: A Very Short Introduction**. Hampshire: Oxford, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade – Para uma Teoria Geral da Política**. Tradução: M.A. Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

BRAS, Afonso. **O Núcleo Essencial dos Direitos Sociais na Ordem Jurídica Internacional**. e-Pública, Lisboa, v. 3, n. 2, p. 194-208, nov. 2016.

BRASIL. **Guia da política de governança pública** / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

_____. **Aspectos fiscais da educação no Brasil** / Secretaria do Tesouro Nacional - Brasília: Ministério da Fazenda, 2018.

_____. **Guia da política de governança pública** / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea: Do movimento gerencialista ao pós-NPM**, Texto para Discussão, Nº. 2319 (2017), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.

CODATO, A. N.; PERISSINOTTO, R. M. **O Estado como instituição: uma leitura das obras históricas de Marx**. Critica Marxista. vol. 13, 2001. p. 9-28.

CUNHA JUNIOR, L. A. P; KNOPP, Glauco da Costa; XAVIER, C. D.; AURELIANO JUNIOR, E. **Crise Fiscal do Estado Brasileiro: Saídas pela Via da Gestão**. IX Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília (DF), 2016.

LAFFER, A. B. **Statement prepared for the joint economic committee**. In: LAFFER, A. B.; SEYMOUR, J. P. (Ed.). **The economics of the tax revolt: a** reader. New York: Hardcourt Brace Jovanovich, 1979.

GALDINO, Flávio**. Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos – direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GLOBEKNER, Osmir Antonio. **Racionalidade econômica, escolhas trágicas e o custo dos direitos no acesso à saúde**. Revista Jurídica do Curso de Direito da Universidade Estadual de Santa Cruz. Ilhéus: 2017.

GREVE, C.; LAEGREID, P.; RYKKJA, L. H. (Eds.). **Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management**. UK: Palgrave Macmillan UK, 2016.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. Revista do Tribunal de Contas da União, 2014.

MATIJASCIC, Milko. **Política Social Brasileira: Conquistas e Desafios**. Texto para Discussão 2062. Ipea. Brasília, março de 2015.

NASCIMENTO, Auster M. **Uma contribuição para o estudo dos custos de oportunidade**.1998. 208 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade). São Paulo: Universidade de São Paulo.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser; PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. **Introdução à Organização Burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. de Jussara Simões e rev. técnica de Álvaro de Vita. 3ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. **Economia**. 19ª. ed. São Paulo: Mcgrawhill, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais a prestações sociais e crise: algumas aproximações.** Espaço Jurídico Journal of Law, Joaçaba (SC), v. 16, n. 2, p. 459–488, jul./dez. 2015.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes.** Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 1999.

WOLFF, Maria Palma. **Direitos Sociais: fundamentos e política de implementação**. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015.