



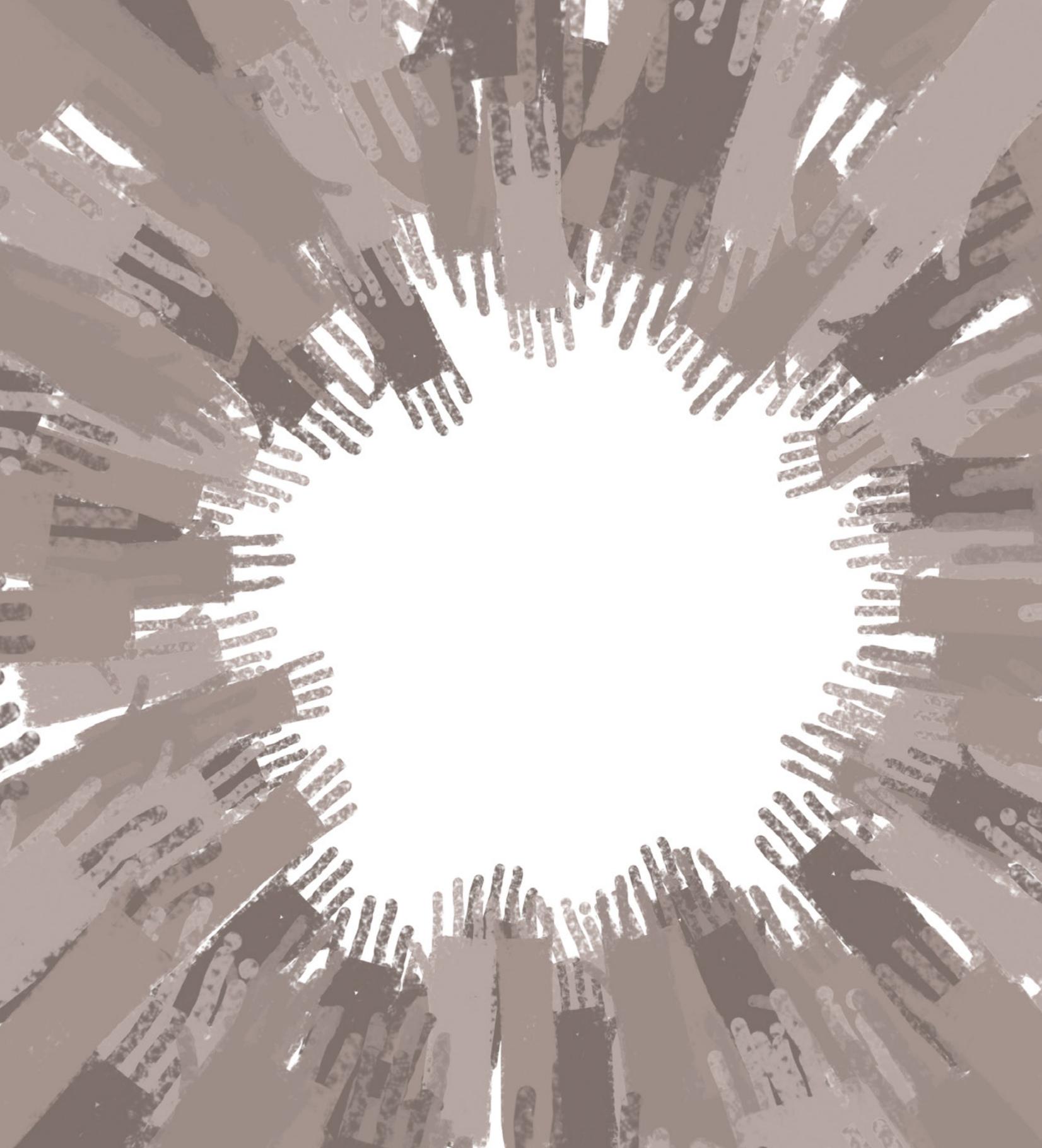
METODOLOGIA ORÇAMENTO & DIREITOS

Referenciais Políticos e Teóricos



Inesc

2017



Organização

Iara Pietricovsky de Oliveira

José Antônio Moroni

Nathalie Beghin

METODOLOGIA
ORÇAMENTO & DIREITOS

Referenciais Políticos e Teóricos

1ª Edição



Brasília
2017

M593 Metodologia: orçamento & direitos: referenciais políticos e teóricos
Instituto de Estudos Socioeconômicos. – Brasília, DF : INESC, 2017.
112p. : il ; color.

ISBN: 978-85-87386-46-5

1. Orçamento público - Brasil. 2. Educação popular -
Metodologia. 3. Direitos humanos. 4. Economia e Estado. I.
Instituto de Estudos Socioeconômicos.

CDU: 336.14(81)

Organização

Iara Pietricovsky de Oliveira

José Antônio Moroni

Nathalie Beghin

METODOLOGIA ORÇAMENTO & DIREITOS

Referenciais Políticos e Teóricos

1ª Edição



Brasília
2017



FICHA TÉCNICA

EQUIPE INESC

Conselho Diretor

Adriana de Carvalho Barbosa Ramos Barreto
Enid Rocha Andrade da Silva
Guacira Cesar de Oliveira
Luiz Gonzaga de Araújo
Sérgio Haddad

Conselho Fiscal

Ervino Schmidt
Iliana Alves Canoff
Romi Márcia Bencke
Suplente: Lucas de Alencar oliveira

Colegiado de Gestão

Iara Pietricovsky de Oliveira
José Antonio Moroni

Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Maria Lúcia Jaime

Assistente da Direção

Ana Carolina Soares
Ana Paula Felipe
Marcela Coelho M. Esteves

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cleo Manhas
Grazielle Custódio David
Leila Saraiva
Márcia Hora Acioli
Matheus Peres Machado Magalhães
Yuriê Baptista César

Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

Assessoria de Comunicação

Silvia Alvarez Cardoso

Educador/a Social

Fátima Corrêa
Layla Maryzandra Costa Silva
Thallita de Oliveira
Walisson Souza

Contadora

Rosa Diná Gomes Ferreira

Assistente de Contabilidade

Ricardo Santana da Silva

Técnico de Informática

Júlio Gleisson Rodrigues Medeiros



Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva
Josemar Vieira dos Santos

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiários (as)

Lucas Daniel Rodrigues de Souza
Lucas Miguel Salomão Meireles
Helena Nisa da Rosa

EDITORAÇÃO



www.forestcom.com.br

Coordenação

Juliana Mendes

Projeto gráfico e diagramação

Mariana Henrique

Ilustrações

Renato Moll

APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott Foundation
Christian Aid
Embaixada da França
Fastenopfer
Fundação Heinrich Böll
Fundação Ford
GDF – CDCA / Secretaria da Criança
GDF – Fundo de Apoio à Cultura
GDF – Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres,
Igualdade Racial e Direitos Humanos
IBP – Internacional Budget Partnership
Instituto C&A
Kindernothilfe - KNH
Norwegian Church Aid
Open Society Foundations
Oxfam Brasil
Pão para o Mundo
União Europeia

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos
Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cober-
tura - Edifício Márcia
70. 3037-900 - Brasília/DF
Telefone: + 55 61 3212-0200
E-mail: inesc@inesc.org.br
Página Eletrônica: www.inesc.org.br



SUMÁRIO

Ficha técnica 6

Apresentação 10

PARTE I

A Lente dos Direitos Humanos para Olhar o Orçamento Público 12

1.1 Direitos Humanos e Orçamento Público 13

1.2 Educação popular: por que a escolhemos 22

1.3 Economia, Estado e Direitos Humanos 25

1.4 Ciclo Orçamentário Brasileiro 28

1.5 Incidência Política e Direitos Humanos 40

1.6 Passo a passo da Incidência Política – um caso vivido pelo Inesc 44



PARTE I

Os Cinco Pilares da Metodologia Orçamento e Direitos	46
2.1 Pilar I – Financiamento do Estado com Justiça Fiscal	48
2.2 Pilar II – Uso Máximo de Recursos Disponíveis para a realização de direitos.....	60
2.3 Pilar III – Realização Progressiva dos Direitos	69
2.4 Pilar IV: Orçamento e Não Discriminação	75
2.5 Pilar V – Participação Popular.....	86
Glossário.....	100



APRESENTAÇÃO

O INESC é uma organização da sociedade civil brasileira fundada em 1979, em plena Ditadura Militar. Desde a sua criação, tem como missão institucional o debate democrático. Como debate democrático entendemos a construção de agendas públicas que possam enfrentar todas as formas de desigualdades.

Para o INESC, um dos instrumentos para se enfrentar as desigualdades é o Orçamento Público. Em outras palavras, a depender de como o Orçamento é organizado, ele pode aprofundar ou combater essas desigualdades. No caso brasileiro, tem servido mais para aprofundar as desigualdades do que enfrentá-las. Isso ocorre não só em relação às despesas, mas também em relação às receitas. Um Estado que arrecada mais de quem menos tem e distribui mais para quem mais tem, com certeza, não é democrático, pois deve ser da essência da democracia a busca pela igualdade.

Ao longo do tempo o INESC desenvolveu várias metodologias de análise do Orçamento. Essas metodologias dialogaram com um conjunto de fatores e com a conjuntura nacional. Em um primeiro momento, para dizer que o Orçamento não era um monte de números incompreensíveis e sim um espelho de escolhas políticas. Portanto, o Orçamento não é um instrumento técnico e, sim, político, e é por isso que a sociedade tem o direito de interferir na sua elaboração e execução. Essa era a fase pós-Constituinte, quando se abriam várias possibilidades para a sociedade. Uma sociedade que saía dos labirintos da Ditadura, ainda que sem grandes rupturas.

Em um segundo momento, passamos à luta por transparência e acesso universal das informações orçamentárias. Luta árdua, demorada e, muitas vezes, solitária. A nossa metodologia de análise do Orçamento fazia,



então, questão de registrar os limites da própria análise em função do não acesso às informações.

Com o acesso às informações, nossa metodologia foi se refinando e passamos de uma análise quantitativa dos recursos a uma qualitativa, interpretando os desenhos das políticas e suas concepções. Concomitante a isso, construímos toda uma estratégia de fortalecimento dos sujeitos no debate da aplicação dos recursos. Surgem os orçamentos temáticos. Podemos destacar alguns: orçamento temático criança e adolescente, sócio ambiental, igualdade racial, segurança alimentar, etc.

O tempo nos exigiu que fôssemos além. Precisávamos colocar outras lentes sobre o Orçamento. E chegamos ao “Orçamento & Direitos”. Um olhar sobre o Orçamento Público, tanto das receitas como das

despesas, com a lente dos direitos humanos materializados em um arcabouço ético-político-jurídico que a humanidade conquistou ao longo de suas lutas.

Em uma conjuntura internacional e nacional de restrição de direitos, de violências, de desrespeitos aos mais elementares direitos dos povos, o esforço do INESC em sistematizar a metodologia Orçamento & Direitos é no sentido de ser um instrumento de resistência e, ao mesmo tempo, de debate para superar modelos nada democráticos da gestão dos recursos públicos. Mas esse esforço só faz sentido se ultrapassar as fronteiras do INESC. A estratégia é a formação política na metodologia. Por isso, essa metodologia só existe se for apropriada por homens e mulheres, lutadores do povo, e por suas organizações, nas lutas diárias e cotidianas por todo o Brasil.

Parte I

ALENTE DOS DIREITOS HUMANOS PARA OLHAR O ORÇAMENTO PÚBLICO



1.1 DIREITOS HUMANOS E ORÇAMENTO PÚBLICO

1.1.1 O que são Direitos Humanos?

O conceito de direitos humanos, forjado após a Segunda Guerra Mundial, incorporou parte dos valores éticos, morais, filosóficos, libertários e religiosos – como a ideia de igualdade, justiça, liberdade, sustentabilidade, solidariedade e dignidade humana – que a humanidade construiu por séculos. Esses valores foram sistematizados e incorporados no conceito de direitos humanos, constituindo não apenas um discurso político ou uma ideia, mas sim um sistema de direito positivo, que cria obrigações para os Estados nacionais e para a comunidade internacional.

Nesse sentido, direitos humanos são valores que, uma vez assumidos institucional e culturalmente, impactam a vida das pessoas para que possam viver com dignidade. As declarações e os tratados internacionais elencaram, ao longo do tempo, um conjunto de direitos¹ a que todo ser humano deveria ter acesso a fim de

gozar de uma vida livre e digna. São eles: direito à vida, à liberdade, à segurança pessoal, à propriedade, a votar e a ser eleito, ao trabalho, ao lazer, à saúde, à alimentação, à habitação, à seguridade social, à educação, à cultura, ao transporte e ao meio ambiente, à nacionalidade, entre outros. Esses direitos são os chamados *direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, sexuais e reprodutivos, e ambientais* que influenciaram a elaboração de diversas constituições e a legislação de inúmeros países. Os direitos estão em constante elaboração, expressando a contínua necessidade de nossas sociedades de buscar compreender relações de poder e desigualdades e construir estratégias para superá-las. Para se ter uma ideia, no Brasil, a alimentação foi entendida como direito humano somente em 2010, isto é, 22 anos depois da promulgação da Constituição, que estabeleceu o Estado Democrático de Direito no país. No caso do transporte, somente em 2015 foi incluído como um direito.

1 Mencionam-se alguns aqui: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, sobre povos indígenas e tribais (1989); Declaração do

Rio e a Agenda 21 – Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992); Declaração e Plano de Ação de Viena – Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena (1993); Declaração e Plano de Ação de Beijing (1995) – Conferência Mundial sobre a Mulher; Declaração e Plano de Ação de Durban – III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Correlatas de Intolerância – Durban (2001); Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).

Os direitos são universais, interdependentes e inegociáveis. São **universais** porque se estendem para todos e todas, não importando a origem, identidade étnica, racial, cultural, religiosa, de gênero e de classe que o indivíduo possui. Apenas o fato de existir e viver é o suficiente para que seus direitos sejam respeitados e usufruídos. Os direitos humanos são **interdependentes**, porque dependem uns dos outros. Não há hierarquias entre os direitos. Podemos entender esse princípio por dois ângulos distintos: por um lado, se um direito é violado, todos o são. Assim, por exemplo, se o direito à expressão da orientação sexual não for respeitado, por homofobia, há uma violação do direito humano. Por outro lado, a violação de um direito impacta o usufruto de outro: a falta de saneamento tem consequências no direito à saúde, que reverbera no direito ao trabalho, e assim por diante. Por fim, os direitos são **indivisíveis**, pois não há como parcelar ou dividir um direito. Em outras palavras, não se tem uma hierquização dos direitos humanos. A cada direito (como saúde, educação, moradia, trabalho, meio ambiente, participação, etc.) corresponde um conjunto de atributos que devem ser usufruídos como um todo. Ter direito à educação não significa apenas ter acesso a uma escola, mas sim que o ensino seja de qualidade, que não haja discriminação, que exista transporte público para chegar até lá etc. Se as pessoas não podem votar, os direitos humanos estão sendo violados, mesmo que exista acesso à saúde universal.

Os direitos humanos são garantidos em nossos sistemas jurídicos, internacional e nacionais (tanto nas constituições como nas diversas leis nacionais), e se expressam por meio de uma institucionalidade jurídico-normativa que os indivíduos, os governos e a comunidade internacional devem respeitar e promover.

1.1.2 O Estado é o responsável por assegurar o cumprimento dos Direitos Humanos

O Estado tem a obrigação de assegurar o cumprimento dos direitos. Todos os seus Órgãos e Poderes (Governo Federal, Estados, Municípios, Congresso Nacional, Legislativos locais, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias, etc.) devem atuar em conjunto com o objetivo central de garantir uma vida com dignidade para todos. O Estado Democrático de Direito tem obrigações muito específicas de respeitar, proteger e promover os direitos humanos, bem como de reparar àqueles que têm seus direitos violados. **Respeitar** significa que o Estado não pode ser o agente perpetrador da violação de direitos. Isso quer dizer que os agentes públicos não devem, em hipótese alguma, praticar tortura, execuções sumárias (só para citar as violações mais explícitas de direitos), como também não podem, em desacordo com a lei, manter alguém sob custódia ou desenvolver projetos em áreas integralmente protegidas por lei. O Estado não pode interferir na vida privada e na intimidade das pessoas e das comunidades, a menos que tenha explícita disposição legal para tal. Um segundo dever do Estado é **proteger** os direitos humanos dos cidadãos e das cidadãs da violação provocada por terceiros. O Estado é o responsável por fazer com que as leis sejam respeitadas e por garantir que um indivíduo, um grupo, uma comunidade ou uma empresa respeitem os direitos individuais e coletivos de cada cidadã e cada cidadão, grupo, etnia ou comunidade. Um terceiro e fundamental dever do Estado, especialmente com relação aos direitos econômicos, sociais, culturais, sexuais e reprodutivos, e ambientais, é **promover** ou realizar os direitos por meio da elaboração e implementação de

políticas públicas. Outra obrigação do Estado é **reparar** e indenizar as pessoas ou grupos que de alguma forma têm seus direitos violados em razão da ação ou omissão estatal.

Como a responsabilidade pela garantia dos direitos é do Estado, as cidadãs e cidadãos, assim como grupos/comunidades, precisam ter acesso a mecanismos de **exigibilidade** dos seus direitos humanos, caso estes sejam violados. Esses mecanismos podem ser administrativos, como, por exemplo, uma ouvidoria; legais – a judicialização para garantir acesso a medicamentos ou vaga na escola; ou, ainda, políticos – conselhos de políticas públicas, petições, denúncias, manifestações, etc. Mas, para acontecer isso, é necessário que a população conheça os seus direitos. Por isso que é atribuição do Estado informar sobre os direitos que a população tem.

Também está entre as obrigações do Estado aplicar o máximo de recursos disponíveis para a realização progressiva dos direitos humanos, assegurando a participação popular e a não discriminação. O **máximo de recursos disponíveis** detalha a obrigação dos Estados nacionais em aplicar a maior quantidade possível dos recursos arrecadados pelos governos em políticas que promovam direitos humanos. A alocação máxima de recursos permite, por seu turno, a **realização progressiva dos direitos humanos**, isto é, a obrigação de o Estado assegurar que, ano a ano, os direitos humanos sejam paulatinamente realizados, em termos quantitativos (por exemplo, assegurar o número de escolas adequadas para a universalização do ensino básico), mas também qualitativos (assegurar que a educação seja de qualidade), por meio de políticas públicas universais e inclusivas. É, ainda, obrigação do Estado promover

a igualdade e a **não discriminação**, possibilitando que todos e todas, independentemente de cultura, credo, religião, raça/etnia, orientação sexual, idade, características físicas e classe, nacionalidades, entre outras identidades e características, tenham acesso aos direitos, pois todos nascem iguais em dignidade e direitos. É preciso, ainda, realizar políticas afirmativas que deem conta de reduzir as desigualdades de grupos historicamente discriminados; bem como políticas específicas que respeitem a diversidade cultural. No Brasil, pela Constituição vigente, é dever do Estado assegurar a **participação popular** no desenho de todas as políticas, por ser antídoto contra a falta de transparência e por facilitar processos de controle social e maior democratização do processo de construção das políticas públicas. A participação permite que a sociedade tome parte do planejamento e da formulação/deliberação de programas, projetos e ações a ela destinados, potencializando sua ação e permitindo que as demais obrigações do Estado se efetivem.

1.1.3 A norma versus as tensões e contradições dos Estados

O que os países que assinam e ratificam os pactos, declarações e convenções internacionais de direitos humanos se comprometem a implementar é uma coisa. O que efetivamente fazem é outra bem distinta!

A batalha pelos direitos humanos é uma construção histórica. Pessoas foram e são presas, assassinadas, coagidas e torturadas apenas por lutarem por liberdade e por uma sociedade mais justa. A luta por direitos é, especialmente, contra a opressão e as injustiças. É um combate em favor da emancipação e da autonomia de homens e mulheres que historicamente foram

privados da condição de cidadãos e de cidadãs. Se hoje podemos votar, nos reunir em torno de uma causa social e acessar alguns serviços públicos, nem sempre foi assim. Os direitos não são dados por aqueles que detêm o poder, mas sim conquistados por aqueles e aquelas que vivem situações de opressão, invisibilidade e violação.

Os direitos só existem, portanto, pela contínua luta de sujeitos políticos (movimento de mulheres, movimento camponês, movimento negro, movimento indígena, movimento pela reforma urbana, movimento pela democracia, movimento de trabalhadores, movimento de consumidores, movimento da juventude, movimento pela educação, movimento pela saúde, movimento pela leitura, movimento ambientalista, movimento das pessoas com deficiência, etc.), pelo reconhecimento de suas identidades, pelo questionamento das hierarquias sociais ao longo da história e pela militância em favor da redistribuição dos recursos gerados pela sociedade e pela natureza.

Esse é um ponto importante. Não existe efetivação dos direitos humanos sem que os recursos gerados pela sociedade sejam distribuídos de forma justa. Efetivar direitos custa dinheiro. Na maioria das vezes, as elites no poder não priorizam a realização de políticas que garantam uma vida com dignidade para os grupos historicamente explorados. Os recursos públicos tendem a ser capturados pelos grupos dominantes, muitas vezes de forma “lícita/legal” (por uma estrutura patrimonialista que permite que pessoas e grupos se apropriem de forma privada dos recursos públicos e/ou por um sistema tributário injusto) ou, ainda, por meio de corrupção ou de guerras.

O Brasil e muitos países possuem legislações avançadas com relação à proteção e promoção dos direitos humanos. Contudo, devido a inúmeras fragilidades de nossas instituições públicas e a um sistema político oligárquico, associados à discriminação institucional, muitos dos direitos consagrados em lei não são realizados na prática. Graves violações de direitos humanos não são evitadas nem punidas e muito menos investigadas ou reparadas. Todo dia temos notícias de violações maciças praticadas pelos Estados: execuções, prisões arbitrárias, eleições fraudadas, expulsão de povos e comunidades de seus territórios em função de conflitos ou empreendimentos públicos e privados, não atendimento na saúde, escola de péssima qualidade, diminuições reais de recursos orçamentários voltados para a realização dos direitos. Esse é o caso, por exemplo, de muitos países que resolvem enfrentar as crises econômicas cortando orçamentos destinados à promoção dos direitos e os próprios direitos, não havendo, nesse caso, “progressividade”, conforme acordado nos tratados internacionais, mas o oposto: regressividade, em total desacordo com as normativas nacionais e internacionais. Essa é a distinção que é feita entre a cidadania formal, aquela das leis, e a real, a que de fato se concretiza, abandonando milhões de pessoas à própria sorte.

Essa situação traz o descrédito às instituições democráticas e expõe as fragilidades do Estado Democrático de Direito.

Todos e todas nascem iguais em dignidade e direitos. Contudo, nas nossas sociedades excludentes, o patriarcalismo, o sexismo, o racismo, a homofobia e a xenofobia, transfobia, entre outras discriminações,

ainda persistem. O mundo ocidental vive sob uma normatividade masculina, branca, heterossexual e cristã que estabelece hierarquias entre populações e grupos sociais dentro de cada país e em diversos espaços internacionais.

Isso faz com que pobres, mulheres, indígenas, segmento de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e intersexos (LGBTI), negros e migrantes, entre outros grupos populacionais, tenham maiores dificuldades de acessar direitos, em razão do preconceito e de um histórico de discriminação e exclusão que, até mesmo, é praticado pelo Estado por meio da **discriminação institucional**: esse tipo de discriminação não se expressa em leis, decretos, atos explícitos ou declarados de discriminação, ao contrário, atua de forma difusa no funcionamento cotidiano de instituições e organizações, que operam de maneira diferenciada na distribuição do poder, de serviços, benefícios e oportunidades aos diferentes segmentos da população de acordo com gênero, raça, orientação sexual, religião, território onde se vive, etc.

A discriminação institucional extrapola as relações interpessoais e instaura-se no cotidiano das organizações, instituições públicas e empresas, na implementação efetiva de políticas públicas, gerando, de forma ampla, desigualdades e iniquidades. Em qualquer caso, a discriminação institucional sempre coloca pessoas de grupos discriminados em situação de desvantagem no acesso ao poder e a benefícios gerados pelo Estado e por outras instituições e organizações. Não é por outra razão, por exemplo, que mulheres com qualificações profissionais semelhantes ganham muito menos que os homens, ou que mulheres negras tenham menor acesso à atenção adequada de acordo com os padrões

estabelecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS). No Brasil, estudos evidenciam que as mulheres negras têm menos acesso ao pré-natal, que no momento do parto são mais penalizadas por não serem aceitas na primeira maternidade que procuraram e que, durante o parto, recebem menos anestesia.

Assim, a luta pelos direitos está intrinsecamente relacionada com a busca pela justa redistribuição dos recursos públicos, das riquezas produzidas pela sociedade e pela natureza e pelo reconhecimento das identidades. Trata-se de um movimento dinâmico de lutas, avanços, mas também retrocessos que nos desafiam a elevar progressivamente as nossas sociedades a novos patamares de liberdade, igualdade, respeito e dignidade. Em um mundo onde a exclusão, a desigualdade e a violação dos direitos humanos são recorrentes, conhecer a realidade para desafiar-la e fomentar mudanças nas estruturas de poder que mantêm a desigualdade e a injustiça é fundamental para que a democracia possa ser radicalizada. Conhecer o Orçamento Público tem tudo a ver com isso!

1.1.4 O que o Orçamento Público tem a ver com direitos humanos?

A vida de toda a comunidade é afetada pelas decisões tomadas pelos governantes na hora de elaborar e executar o Orçamento Público. As formas como o Estado arrecada recursos da sociedade e os devolve por meio de seus gastos têm impacto direto na proteção, respeito, reparação e promoção dos direitos humanos. Uma parte importante de todos os recursos do nosso país é arrecadada pelo Estado por meio de impostos, taxas e contribuições, entre outras receitas.

Os mecanismos de arrecadação e a aplicação desses recursos deveriam garantir os direitos de cidadãos e cidadãs, promover a igualdade e a sustentabilidade ambiental, mas as decisões de como gerar receitas e de como e onde gastá-las não depende somente de necessidades e prioridades. Depende, também, da disputa de interesses existente entre os mais variados setores e grupos sociais. Essa disputa influi na elaboração, aprovação e execução do Orçamento Público nos municípios, nos estados e no governo federal. Em resumo, a definição de prioridades no Orçamento Público é objeto de debate político e correlação de forças: ganha quem tem mais poder de pressão e organização.

Em um regime democrático, nenhum governante pode decidir sozinho onde irá gastar os recursos públicos. Ele/a também não pode determinar sozinho/a um aumento de impostos para arrecadar mais e conseguir pôr em prática o plano de governo que divulgou na sua campanha eleitoral. Essas decisões envolvem o Legislativo e o Judiciário, que devem zelar pelo respeito à Constituição e às leis do país. Só depois que o Orçamento estiver devidamente aprovado pelo Legislativo é que os órgãos e as entidades da Administração Pública passarão a realizar seu trabalho e aplicar os recursos naquilo que foi previsto.

Assim, o Orçamento é uma peça política que manifesta tomadas de decisão no âmbito do Estado. Alguns grupos podem requerer creches, postos de saúde, espaços de lazer, a criação de uma área de proteção ambiental ou subsídios para a produção agrícola familiar. Para outros grupos, pode ser prioritário destinar os recursos públicos para o pagamento da dívida e juros, financiamento de grandes produções agroindustriais, a construção de megaprojetos de infraestrutura, como

usinas hidrelétricas e portos (muitas vezes a serem explorados pelo setor privado), ou reduzir impostos sobre setores econômicos, diminuindo seus custos de produção. Como se pode perceber, os interesses são diferentes e até conflitantes, disputando recursos pela concretização de políticas que atendem em maior grau algumas demandas em detrimento de outras. Esses grupos refletem as desigualdades presentes na sociedade, portanto é uma disputa desigual.

Ao elaborarem o Orçamento, os/as governantes fazem escolhas políticas, isto é, definem as prioridades de governo, que vão muito além de questões locais, regionais e nacionais. Por vezes, as decisões envolvem grupos de interesse com os quais os/as governantes têm compromissos dentro e fora do país. Por exemplo, é frequente que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário não expressem a diversidade existente na população de seus países: são majoritariamente integrados por homens, brancos e ricos que tenderão a defender suas ideologias e seus interesses corporativos em detrimento de outros grupos populacionais, especialmente mulheres, negros, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, comunidade LGBTI, entre outros.

Mais do que um documento de receitas e despesas, o Orçamento é um programa de trabalho, com metas e objetivos a serem alcançados. Ao elaborar o Orçamento, o governo faz uma estimativa de arrecadação e de gastos para viabilizar sua estratégia de intervenção. Assim, o Orçamento pode assegurar a proteção e a promoção dos direitos humanos, como pode fazer o contrário, violando-os. Cada poder exerce um papel específico no processo orçamentário. Ao Executivo cabe elaborar os projetos de lei e executá-los. Ao Legislativo compete discutir, propor emendas, aprovar as propostas

orçamentárias e depois julgar as contas apresentadas pelos/as chefes do Executivo – prefeitos/as, governadores/as e presidente/a da República. Teoricamente, um poder não pode se intrometer na tarefa do outro. Há órgãos encarregados da fiscalização e do julgamento das contas, como os Legislativos e os Tribunais de Contas. Os cidadãos e as cidadãs também devem participar do processo orçamentário e se preparar para expor suas propostas e reivindicações. Note-se, contudo, que, na legislação brasileira, infelizmente, ainda não existem mecanismos de fiscalização e controle social dos Orçamentos dos poderes Legislativo e do Sistema de Justiça (Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública).

Orçamentos que contribuem para violar direitos têm sido muito comuns em países de orientações políticas neoliberais² possuem sistemas tributários regressivos (que fazem com que os pobres paguem proporcionalmente mais tributos que os ricos) e apresentam despesas que não somente penalizam os mais pobres como contribuem para enriquecer os mais ricos.

2 O neoliberalismo nasceu como reação teórica e política ao Estado Social keynesiano. O neoliberalismo propõe a desregulamentação da economia (controles públicos menos rígidos das atividades econômicas e financeiras), a privatização das empresas estatais e até de parte de setores de fundamental interesse público como saúde e educação. Segundo essa doutrina, ao enxugar os gastos com políticas sociais e obras públicas, o governo pode diminuir impostos e estimular atividades produtivas. Entende-se que o livre funcionamento do mercado, sem intervenção do Estado, é o caminho para elevação da produção e, conseqüentemente, geração de emprego e renda, traduzindo-se em efeitos sociais positivos. As políticas neoliberais, implementadas a partir da década de 80 na Europa (governo Thatcher) e nos Estados Unidos (governo Reagan) e, depois, em outras partes do mundo, resultaram no aumento das desigualdades, no desemprego e na deterioração das condições de vida sem, contudo, haver menos presença do Estado. Apesar de suas conseqüências nefastas, a doutrina neoliberal continua a influenciar muitos países do mundo, pois defende os interesses daqueles que detêm o poder.

1.1.5 Orçamento e políticas públicas

Assim, quando nos referimos ao Orçamento, temos também que mencionar políticas públicas. Uma política pública é uma ação formulada pelo poder público que tem um determinado objetivo e produz resultados na coletividade. Uma política pública pode ter como objetivo a promoção da educação básica de qualidade para crianças e jovens. As ações dessa política podem ser a construção de escolas, a compra de livros e outros materiais didáticos, o pagamento dos salários dos professores, etc.

Outra política pode ter como objetivo, por exemplo, a reforma agrária e a promoção da agricultura familiar e ter como público-alvo os agricultores familiares. As ações dessa política podem ser a desapropriação de terras para a reforma agrária, o apoio para a compra de sementes e outros insumos agrícolas, a garantia de compra de parte da produção pelo governo, a oferta de crédito subsidiado, etc. A política pública pode, ainda, combater os preconceitos e a discriminação, como é o caso das ações afirmativas que visam eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidades e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização decorrentes de motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros. Na prática, ações afirmativas são medidas tomadas que visam atribuir direitos iguais a grupos da sociedade que são oprimidos ou sofrem com as sequelas do passado e presente de opressão, como é o caso de cotas sociais e raciais para ingresso no ensino superior e concursos públicos, que buscam enfrentar a desigualdade social que, conseqüentemente, gera a desigualdade econômica. Em resumo, política pública é toda ação, com efeito

social e econômico, envolvendo recursos públicos, que tem por finalidade atingir algum propósito. Este propósito nem sempre é no sentido da garantia dos direitos humanos. Por exemplo, a retirada de recursos da agricultura familiar, de quem realmente produz os alimentos que consumimos, para financiar o agronegócio.

É uma ideia, um desejo, uma intenção de realizar um objetivo e chegar a um resultado concreto, sendo composta de vários elementos: objetivo, público-alvo, metas, ações, responsáveis, prazos, indicadores e recursos. Um componente fundamental é o Orçamento, que deve ser previsto e executado para cada ação da política pública. Esses recursos são vinculados a determinados objetivos, atividades e resultados.

As políticas públicas afetam todas as pessoas de uma sociedade: idosos, jovens, crianças, adultos, pessoas de diferentes condições econômicas, de diferentes etnias, nos mais diferentes locais, estejam em bairros centrais das cidades, estejam no meio rural mais afastado. Como vivemos em sociedades com muita diversidade, as formas como as políticas nos afetam também são distintas. Para alguns, há políticas que suprem todas as necessidades; para muitos, há políticas de menos. Às vezes, promovem emancipações; outras vezes, perpetuam atrasos. A elaboração e implementação de políticas públicas expressam as relações de poder vigentes. Se quem estiver no comando de um Estado forem as elites, as políticas adotarão feições que irão privilegiar esse grupo. Esse é o caso, por exemplo, de políticas tributárias regressivas, que taxam proporcionalmente mais os mais pobres, de políticas monetárias que privilegiam os rentistas em detrimento dos trabalhadores, de políticas de mobilidade urbana que privilegiam a indústria automobilística em detrimento

do transporte público, de políticas do campo que estimulam a agronegócio às custas da agricultura familiar e camponesa, de políticas de saúde e de educação que privatizam determinados produtos e serviços em prol do setor privado ou, ainda, de políticas de assistência social que visam focalizar as ações nos mais pobres ao invés de universalizá-las. Daí a importância de lutar por políticas públicas, e seus orçamentos, na perspectiva da realização progressiva dos direitos humanos.

Ou seja, as políticas públicas têm tudo a ver com nossas vidas e nossos cotidianos. Por isso, precisamos conhecê-las e participar da formulação, execução e avaliação daquelas que nos afetam direta e indiretamente. São necessários o aprofundamento da democracia e a ampliação das responsabilidades do Estado e, para tanto, é preciso que ele ofereça políticas públicas que atendam aos cidadãos, tais como políticas de saúde, educação, assistência social, previdência, habitação, transporte, meio ambiente e várias outras. Entendemos que as políticas públicas e seus respectivos orçamentos visam respeitar, proteger e promover os direitos humanos quando atendem aos cinco pilares da nossa metodologia, a saber: **financiamento com justiça fiscal; alocação máxima de recursos disponíveis; realização progressiva dos direitos; não discriminação e participação popular.**

1.1.6 Analisando políticas públicas e Orçamento com as lentes de direitos humanos

Para poder avaliar em que medida uma política pública e o Orçamento Público estão buscando a promoção dos direitos humanos, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) elaborou metodologia específica, batizada de **Orçamento e Direitos**, que leva

em conta cinco pilares. Para “passar no teste” é preciso atender simultaneamente aos cinco requisitos. O primeiro pilar é o **financiamento do Estado com justiça fiscal**: a justiça fiscal engloba tanto o componente da justiça tributária quanto o componente da execução do orçamento público com justiça, de forma a promover equidade e reduzir desigualdades. Para ter justiça tributária, o Estado deve distribuir a carga tributária entre os indivíduos de uma nação de maneira equitativa, tributando menos os que ganham menos e tributando mais os que ganham mais, por meio de um sistema tributário progressivo. O segundo pilar é o **uso máximo de recursos disponíveis**, que detalha a obrigação dos Estados nacionais em aplicar o máximo dos recursos arrecadados pelos governos em políticas que promovam os direitos humanos. O terceiro pilar é a **realização progressiva dos direitos humanos**, no sentido de que os direitos devem, ano a ano, ser progressivamente realizados por meio de políticas públicas universais e inclusivas. A seguir vem o quarto pilar, a **não discriminação**, que combate as desigualdades e as discriminações existentes em nossas sociedades, que fazem com que determinados grupos e populações historicamente discriminados tenham mais dificuldades de acesso aos seus direitos. Finalmente, o quinto pilar, a **participação popular**, que deve estar presente no desenho de todas as políticas e no Orçamento para assegurar a transparência e o controle social. A participação permite que a sociedade tome parte da deliberação, do planejamento e da formulação de programas, projetos e ações a ela destinados, potencializando sua ação e permitindo que os outros pilares da Metodologia Orçamento e Direitos se realizem.

A metodologia e seus conceitos, ilustrados com exemplos e exercícios concretos, serão detalhados ao longo da cartilha. Nossos processos formativos são baseados nos princípios da educação popular, pois a produção do conhecimento é requisito fundamental para que as pessoas/grupos acessem seus direitos, em especial o direito à cidadania. O direito não deve ser restrito a determinada política: o direito deve estar presente ao longo de todos os ciclos da vida e nos diversos espaços de convivência.



1.2 EDUCAÇÃO POPULAR: POR QUE A ESCOLHEMOS

Afirmamos anteriormente que os processos formativos decorrentes da Metodologia tomam por base a *educação popular*. Parece-nos importante explicitar o que se entende por educação popular como escolha metodológica e política.

Em primeiro lugar, a opção pela educação popular é uma opção política do INESC e implica em dizer que esta Metodologia carrega em si um necessário compromisso com a transformação social. Os conhecimentos aqui apresentados são escritos, pensados e articulados partindo da urgência de mudar a forma como o Orçamento Público é atualmente concebido, para que venha a garantir cada vez mais direitos. Assim, essa cartilha não serve ao propósito de documento técnico, mas de ferramenta política, e os conteúdos e informações aqui expostos devem ser apropriados e reelaborados como mais um instrumento na luta por direitos.

Para isso, entende-se que os processos formativos decorrentes desta metodologia precisam ocorrer de modo transformador, ou seja, compreende-se que forma e conteúdo não podem se contradizer. Estruturalmente, os espaços formais de educação reproduzem, na maioria das vezes, as opressões e supressões de direitos contra as quais lutamos. Isso não ocorre apenas porque a sala de aula mantém as discriminações de gênero, raça, classe e orientação sexual, entre outras; ou porque o acesso a esses mesmos espaços formais é também restrito e desigual. A própria maneira como

a educação é concebida, atribuindo ao /à professor/a o papel de transmissor de conteúdos e aos/às educandos/as o papel de receptores/as), é produtora de hierarquias e desigualdades em relação ao mundo. Ao enxergar-nos/as educandos/as um vazio a ser preenchido com saberes previamente moldados, esta mesma educação não deixa outra ação a eles/as que não a de uma memorização mecânica e passiva das narrativas dos professores/as. A aprendizagem, segundo essa concepção, constituiria em receber docilmente os conteúdos depositados, guardá-los e arquivá-los, o que, em outras palavras, significa dizer que a sala de aula não apenas reproduz opressões, mas também as cria.

Paulo Freire chamou essa concepção de educação “bancária”, e convida, por meio de sua obra, a pensar outras possibilidades de educação que sejam, em si, libertadoras. É a esse chamado que aqui atendemos: se o conteúdo pretende ser vetor de mudanças, a experiência a partir da qual ele é discutido também precisa sê-lo. Não pode calcar-se nas mesmas concepções que separam sujeito/professor e objeto/educando, pois que a preocupação é formar sujeitos autônomos, que se juntam para atuarem coletivamente em suas realidades. Para tal, partimos tanto do referencial teórico de Paulo Freire e outros autores como também das diversas vivências de movimentos populares, em especial no Sul Global, que trilharam seus caminhos a partir das práticas da educação popular.

A forma como concebemos os processos educativos acontece na conversa entre sujeitos, com trajetórias, histórias, saberes e experiências diversas. Já não se trata do/a educador/a que tudo sabe e de educandos/as que só têm a aprender, mas de um encontro entre sujeitos em aprendizado constante e mútuo, no qual

educadores/as são também educandos/as e educandos/as também educadores/as. Nessa aproximação entre educador/a e educando/a, entendidos como sujeitos na troca de saberes preexistentes, ambos passam a se constituir, coletivamente, como sujeitos políticos. Para que tal encontro se dê, o processo precisa ser dialógico (dispormo-nos a ouvir tanto quanto a falar, entender que se está em constante debate entre diversas visões de mundo), assumir as próprias limitações e a necessidade de formação permanente, aberta a sempre aprender com novas perspectivas e concepções. Assim, os diálogos produzidos a partir desta Metodologia precisam ter sempre a potência de transformá-la, de fazer-nos pensar novas ideias. Nesse sentido, a Metodologia não é uma linha de chegada, mas um ponto de partida.

As experiências das pessoas e os saberes que delas decorrem são pontos fundamentais desse encontro ao qual se propõe. Se a educação bancária enxerga nos/as educandos/as um recipiente vazio a ser preenchido por conteúdos exógenos, a educação popular parte da experiência, trajetórias e problemas dos/as educandos/as para construir e formular saberes, quebrando a hierarquia entre educação formal/erudita e conhecimento popular. Uma educação problematizadora não segue manuais pré-estabelecidos, mas traz para o centro as questões que mobilizam os/as educandos/as, deixando-se afetar e se transformar por elas. Quem melhor do que as próprias pessoas para dissertarem sobre seus problemas, angústias e preocupações? Quem entende mais de suas realidades que as pessoas que as vivem? Dessa forma, os processos formativos relacionados a essa metodologia precisam ser pensados junto aos/às educandos/as, a partir de suas questões e perpassados por elas, em diálogo com o conteúdo que aqui se oferece.

Por outro lado, se as experiências diversas das pessoas envolvidas nos processos formativos são fundamentais na construção dos saberes, isso não quer dizer que se pense a educação de forma individual. Pelo contrário, o processo educativo é necessariamente um projeto coletivo, que parte das vivências de cada um/a para construir coletivamente. Se na educação bancária é o acúmulo individual de memorizações e diplomas que contam como símbolo de aprendizagem, na educação popular o que interessa é o processo relacional e comunitário, que cria conexões entre as pessoas e ajuda, por meio das histórias, a pensar as questões que afetam o grupo como um todo. Um processo que parte do(s) indivíduo(s) para o grupo, do pequeno para o grande, das questões concretas para as teorizações abstratas.

Por fim, para a educação popular, a discussão e reflexão são fundamentais, mas precisam também ser acompanhadas de ação. A percepção das opressões e supressões de direitos precisam ser acompanhadas de intervenções e incidências para combatê-las, construindo a relação dialética entre ação e reflexão que chamamos de *práxis*. A *práxis*, assim, não dicotomiza a ação e a reflexão, mas as concebe como dois lados de uma mesma unidade: a reflexão precisa gerar ação e a ação precisa ser sempre reflexiva. Como teoria do conhecimento referenciada na realidade e com metodologias incentivadoras da participação, a educação popular é, ao mesmo tempo, reflexão e ação de combate às desigualdades e de aprofundamento democrático. Funciona como uma experiência de autonomia, condição que não pode se dar teoricamente, mas que se realiza na prática. O conhecimento problematizado pressupõe dois caminhos: o da liberdade de escolha e o da capacidade de realização. Pensamento autônomo exige ação, atuação para transformação.

Quando se diz que a educação popular é nossa escolha e a aposta queremos, então, dizer:

- Que não se trata de uma escolha simplesmente metodológica, ou de um conjunto de artefatos e dinâmicas, mas de uma opção política afetada pela urgência da transformação. Parte-se do pressuposto de que não há escolhas meramente técnicas, mas que a técnica é sempre política. Esse pressuposto é importante para pensar o Orçamento Público, assim como é fundamental para pensarmos os processos formativos. Hegemonicamente, os assuntos relacionados à economia e ao funcionamento do Orçamento Público são tratados como decisões técnicas, como se não houvesse qualquer intencionalidade nas escolhas feitas pelo governo, como se tratasse de um único caminho possível, contra o qual não há muito a se fazer além de aceitar. Nosso intuito com esse material é mostrar que há outras possibilidades, outras formas de organizar e pensar Orçamento Público que não onerem os setores mais vulneráveis e que combatam as desigualdades. Da mesma forma, os processos desencadeados pela educação popular permitem que se olhe para os tempos presente e futuro não como dados, ou inescapáveis, mas sim como a possibilidade de se construir e reconstruir momentos e lugares onde as diversas vozes possam fazer sentido, ecoar.

- Que o conhecimento produzido e aqui apresentado pelo INESC não deve ficar restrito aos espaços formais de educação ou retido em bibliotecas, mas deve ser tomado, perpassado, ressignificado pelas pessoas, coletivos e organizações com as quais trabalhamos, como mais uma ferramenta na luta política e social. Nesse sentido, interessa-nos que o conteúdo aqui exposto sirva à reflexão mas também à ação. A

educação popular cria possibilidades não apenas de incidir politicamente e reivindicar direitos frente ao Estado, mas é, em si mesma, uma experiência de autonomia e organização, dois importantes elementos de uma participação popular efetiva.

- Que se aposta na constante reformulação da Metodologia aqui apresentada, pois que, no diálogo com outros/as, ela se refaz e ressignifica. De certa forma, a Metodologia só faz sentido se permanecer, a seu modo, sempre inacabada. Seguindo os princípios da educação popular, afirma-se que aqui se está sempre caminhando e perguntando, avançando em coletivo, mas sempre permeados/as e abertos a novas indagações.



1.3 ECONOMIA, ESTADO E DIREITOS HUMANOS

Já vimos que os direitos humanos são fruto de uma construção histórica e que só foram aceitos como princípios e regras como parte do ordenamento jurídico de Estados e instituições multilaterais depois de muita resistência e luta social. Mas para entendermos a potência, as tensões e limitações por trás da construção histórica do conceito de direitos humanos e da sua realização na prática, é importante entendermos a economia em que vivemos: uma economia capitalista que é, em sua essência, mercantil.

Isto não quer dizer que o capitalismo seja o único modo de organizar a economia onde vivemos – os povos indígenas e outros povos tradicionais em luta para a preservação de seus territórios e modos de vida nos mostram isso – mas que ele é o modo dominante de organização econômica e que faz parte da sua natureza impor essa lógica sobre outros modos. Entendermos esta economia é, portanto, fundamental para que possamos refletir melhor sobre o mundo em que vivemos e sua relação com os direitos humanos.

E por que a troca e o mercado são tão centrais nessa economia? Trocas, materiais e simbólicas, estão presentes em toda a história da humanidade, mas é na economia capitalista que elas adquirem a centralidade que vemos hoje. Isto quer dizer muitas coisas, mas, entre elas, algumas são mais importantes porque estruturam a forma como a economia funciona e se relaciona com a propriedade, com o trabalho, com as coisas, com a natureza.

A propriedade, que assegura o controle privado dos meios de produção – terra, matérias-primas, máquinas e instrumentos de trabalho – fornece as condições para a produção e apropriação privada de mercadorias e serviços com o objetivo central de gerar lucro. O trabalho, por sua vez, outra base para a produção de toda a riqueza é, também, controlado pelos proprietários dos meios de produção porque, como já disse Marx, “os trabalhadores nessa economia estão livres da propriedade dos meios de produção e estão livres para trabalhar para o capitalista ou morrer de fome”. Uma economia organizada dessa forma tem o mercado e o consumo no centro da sua existência e uma relação com a natureza como coisa, provedora de recursos naturais que são apropriados economicamente para produzir mercadorias.

A estruturação dessa forma de organização da economia só pôde se fazer com base em muita violência e na expropriação de uma classe, a trabalhadora, por outra classe, a proprietária. Faz parte dessa história a expulsão dos camponeses de suas terras, a colonização, o genocídio e também o etnocídio, o racismo, as guerras, a superexploração do trabalho, o machismo e a mercantilização do corpo da mulher, a destruição da natureza, o intenso progresso técnico para gerar mais lucro, entre outros elementos. Trata-se de um modo de produção e consumo que visa essencialmente o lucro em detrimento da qualidade de vida das pessoas. Evidentemente, essa é uma parte da história que precisa ser contada para que possamos entender a economia em que vivemos. O sistema econômico é altamente complexo e são muitos os fatores ou elementos que precisamos adicionar nessa breve reflexão.

O que é o Estado e qual seu papel na economia capitalista é um desses elementos. O Estado moderno ou contemporâneo foi e é uma instituição fundamental para garantir a organização das relações sociais e a propriedade em moldes capitalistas. Mas ele também é permeado por lutas sociais, por contradições, por construções institucionais que tencionam e também moldam o seu funcionamento, mesmo não mudando sua natureza, que é da defesa dos interesses do mercado capitalista.

Então, um bom caminho para essa reflexão é olharmos para o Estado não apenas como um conjunto de instituições e suas estruturas burocráticas mas, também, como um ente a serviço da competitividade econômica e da garantia do lucro privado ou, ainda, na sua função de manutenção da ordem e da coesão social, entre muitos outros olhares possíveis.

Para entendermos a relação entre os direitos humanos, a economia e o Estado é importante considerá-lo, também, a partir de uma abordagem relacional na qual ele é atingido por contradições e lutas de classe, de gênero, de raça, de geração, de religião, entre outras. São lutas muito diversas, conduzidas por uma gama de forças que buscam, dentre outras coisas, resistir à sua atuação ou transformá-lo, reivindicar sua intervenção e determinar suas políticas.

Um bom exemplo de como se dá essa resistência é o caso das grandes obras conduzidas pelo Estado, em articulação ou parceria com setores empresariais – estradas, hidrelétricas, hidrovias. Um conjunto de atores – movimentos que representam as populações diretamente atingidas, organizações de direitos humanos e ambientalistas, entre outros – se insurgem contra o poder público que leva adiante essas obras

que violam direitos humanos e causam fortes impactos ao meio ambiente e na vida das comunidades. Da mesma forma, é importante considerar os distintos contextos e correlações de forças que fazem com que um dado aparato estatal privilegie alguns atores, algumas identidades, algumas estratégias, políticas e ações ao invés de outras.

Por isso, é importante reforçar a ideia de que a construção histórica dos direitos humanos em âmbito supranacional e nas regras constitucionais dos Estados nacionais é parte importante dessa disputa pelo Estado. Mas é preciso também dizer que essa construção é, em certa medida, frágil, no sentido de que precisa ser permanentemente reafirmada e (re)conquistada porque, ainda que as regras constitucionais incorporem valores democráticos e humanistas, elas não garantem aquilo que é prometido na vida concreta das pessoas e dos territórios.

Alguns teóricos nos mostram como a legalidade ou os valores democratas podem ser ignorados e mesmo sacrificados, como já foram e ainda serão muitas vezes, em nome do gerenciamento de crises que ameaçam os padrões de acumulação em vigor na economia. Outros acreditam que a questão é ainda mais complexa nos dias atuais; que as crises não são um fato econômico a partir do qual o Estado intervém para gerenciá-las; elas são o mote, a justificativa para a adoção de medidas duras de flexibilização e perda de direitos. “*Se queres impor uma mudança*”, aconselhava Milton Friedman³ aos seus Chicago Boys, “*desencadeia uma*

3 Milton Friedman foi um economista e escritor norte-americano que lecionou na Universidade de Chicago por mais de três décadas. Ele recebeu o Premio Nobel de Economia em 1976 e é conhecido por seu pensamento liberal. Foi um dos economistas mais influentes do século XX.

*crise*⁴. Não nos faltam exemplos para ilustrar como essas duas visões encontram respaldo na realidade atual de desconstrução de direitos.

Outro aspecto chave para essa breve reflexão sobre economia, Estado e direitos humanos diz respeito ao atual estágio de globalização da economia. O conceito de globalização não pode ser reduzido a sua dimensão econômica; uma boa conceituação do termo remete à ideia de interconexão e intensificação das relações sociais em escala mundial com nexos multidimensionais: políticos, econômicos, geoeconômicos, geopolíticos, culturais, religiosos, linguísticos, étnicos, etc. Mas pensar sua dimensão econômica nos é útil para os temas aqui em foco. Vários autores enfatizam que a globalização econômica é parte constitutiva do capitalismo na medida em que ele tende a se expandir além das fronteiras ou a constituir um grande mercado no qual o capital transitará solapando todas as barreiras. Nesta linha de reflexão, existiriam fases para a compreensão dos distintos estágios desse processo. Uma primeira fase, chamada de colonial, é quando as grandes nações comerciais da época estavam alargando seus mercados, indo buscar riquezas em colônias distantes, vendendo-as como mercados nos mercados europeus. Uma segunda fase, dita liberal, tem início quando a Inglaterra descobriu que podia passar à frente de holandeses, espanhóis e portugueses, produzindo e vendendo para os mercados antes protegidos. Desde então, todas as barreiras,

4 Chicago Boys (em português: *Garotos de Chicago*) foi o nome dado a um grupo de aproximadamente 25 jovens economistas chilenos que formularam a política econômica da ditadura do general Augusto Pinochet, fortemente influenciados por Milton Friedman. Foram os pioneiros do pensamento liberal, antecipando, no Chile, em quase uma década, medidas que só mais tarde seriam adotadas por Margaret Thatcher no Reino Unido.

tratados, etc. vão aos poucos caindo por terra. Uma terceira, batizada de transnacionalização, tem início no pós-Segunda Guerra Mundial e se caracteriza, inicialmente, por uma progressiva expansão do padrão de produção e consumo norte-americano, que só se tornou possível graças, entre outras coisas, ao poder geopolítico dos Estados Unidos; essa fase, posteriormente, se desdobra na constituição de grandes corporações transnacionais, que passaram a operar como estruturas mundiais de poder, em muitos aspectos mais fortes que os próprios Estados nacionais. A essa fase, junta-se, a partir da década de 70, a chamada fase da financeirização, definida como uma mudança de longo prazo do centro de gravidade da economia da produção para as finanças, tendo a desregulação financeira como seu motor e como características: o aumento do setor financeiro e de seus lucros, o crescimento da dívida em relação ao PIB, a expansão dos seus instrumentos, a criação de bolhas especulativas, as crises financeiras.

O tema da globalização, mesmo sendo visto assim, de forma parcial, é relevante para refletirmos em que medida essas distintas fases e, mais exatamente, a fase atual da globalização econômica e da financeirização se intersecciona com o tema dos direitos humanos e do papel do Estado.

Sobre esse ponto, vale tomar emprestada a reflexão de um autor chamado Joachim Hirsch⁵ sobre o papel do Estado no contexto atual. Para Hirsch, no pós-Segunda Guerra Mundial, as economias centrais, em especial europeias, viveram a fase do chamado “Estado de Bem Estar Social” onde os lucros em expansão conviveram com políticas sociais e trabalhistas redistributivas

5 A esse respeito, ver: Forma política, instituições políticas e Estado. Crítica Marxista, N° 25/25

e protetivas dos direitos. Entretanto, com a crise do padrão de acumulação vivenciado a partir da década de 70, as relações entre o capital e o Estado mudaram de figura, com a emergência de crescentes conflitos provocados pela nova situação da economia mundial, fundada na competição desenfreada, na precarização do trabalho e na retirada de garantias sociais dos trabalhadores, bem como na luta pelo controle das fontes de matérias primas. Essa realidade exigiu, ao contrário do que imaginamos, um Estado altamente intervencionista e fortemente armado. Contudo, aqui a intervenção se dá de modo bastante distinto do que ocorria antes. Com o desmantelamento do Estado de Bem Estar Social, tem-se a privatização seletiva em favor de grupos economicamente privilegiados (desde a reciclagem de lixo até seguros privados, passando pelas universidades privadas), a promoção de solidariedade para a autoajuda (o discurso pelo “empreendedorismo”) e a regulação da pobreza, que demonstram que o Estado está longe de ser “mínimo”.

Dessa forma, ao contrário do que argumentam, não se trata de um Estado Mínimo. Trata-se, sim, de um Estado Mínimo para o atendimento das necessidades sociais, para o reconhecimento e garantia de direitos humanos das populações discriminadas, desfavorecidas e tradicionais e para a proteção ambiental e dos recursos naturais. E de um Estado “Máximo”, altamente intervencionista, no aporte de recursos (legais, financeiros, institucionais) para a manutenção de um sistema econômico que privilegia poucos, de um sistema que faz com que apenas oito homens no mundo detenham a mesma riqueza que a metade mais pobre da população do planeta, composta de pouco mais de 3 bilhões de pessoas⁶.

⁶ Para maiores informações, acessar: <https://www.oxfam.org.br/publicacoes/uma-economia-para-os-99>

1.4 CICLO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

Ciclo orçamentário é o termo que faz referência às três leis orçamentárias, PPA, LDO e LOA e suas etapas de elaboração, que envolvem desde o planejamento da arrecadação e das despesas até a prestação de contas dos governos. É importante conhecermos estas leis e essas etapas para que saibamos como exigir a realização de direitos, bem como fiscalizar o Estado no que diz respeito à gestão do recurso público.

Isso porque o Orçamento é mais do que um simples conjunto de peças de controle contábil das contas públicas. Orçamento não é somente números, é, principalmente, a materialização, ou não, de política públicas. Ele reflete decisões políticas assumidas pelos governantes, que envolvem a escolha de prioridades a serem atendidas pelas políticas.

1.4.1 As leis do Ciclo Orçamentário

Para que o Ciclo Orçamentário seja realizado, a Constituição Federal instituiu três legislações que estruturam o planejamento e a execução orçamentária pública: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Juntas, elas compõem o que se chama de Ciclo Orçamentário ou Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, que deve ser adotado por todas as esferas de governo (municipal, estadual, distrital e federal).

O **PPA** define as estratégias, diretrizes e metas do governo para um quadriênio, bem como define todos os programas e ações que o governo pretende desenvolver no período. É elaborado no primeiro ano de mandato

do chefe do Executivo e vigora do ano seguinte até o primeiro ano de mandato do próximo governante. O PPA deve servir de referência para a elaboração da LDO e da LOA.

Como o Orçamento brasileiro é autorizativo, e não impositivo (o que significa que os planejamentos de receitas e gastos não obrigam que eles sejam realizados), não há garantia de que os programas previstos no PPA serão, de fato, implementados. Porém, trata-se de um documento fundamental na reivindicação da inserção de políticas, objetivos e metas voltados à realização de direitos, uma vez que os programas e ações que não são autorizados por meio dele não podem ser executados posteriormente pelo Poder Executivo.

A **LDO** complementa o planejamento indicando as prioridades e metas do governo para cada ano, bem como os cenários macroeconômico e fiscal que embasam a elaboração da LOA. Na LDO são definidas as metas fiscais e os critérios para a renúncia de receitas a serem concretizados na LOA. Um exemplo de metas fiscais diz respeito aos compromissos que os governos assumem com as instituições financeiras multilaterais (como o Banco Mundial e o FMI) de que os gastos com políticas sociais e investimentos (ou seja, as despesas primárias) serão inferiores às receitas provenientes de tributos (também conhecidas como receitas primárias). Esses compromissos foram assumidos pelos governos, desde a globalização neoliberal, na década de 1990, como forma de dar maior credibilidade ao mercado financeiro interno e externo.

No Brasil, todos os anos, centenas de bilhões de reais arrecadados para o financiamento do Estado não são investidos no atendimento das

necessidades das pessoas. São destinados ao sistema financeiro nacional e internacional e para a manutenção de uma política monetária restrita, que privilegia os bancos e instituições financeiras. Essa maciça transferência de recursos, dos que menos têm para os mais ricos, ocorre por meio de elevados juros, entre os mais altos do mundo, e de uma política cambial que atende os interesses de grandes grupos empresariais em vistas dos movimentos do comércio exterior. Isso tudo está refletido no Orçamento. Por isso que precisamos saber ler o Orçamento, pois é nele que sabemos realmente quais são as prioridades de determinado governo.

Uma vez definidas as prioridades e metas na LDO, na **LOA** são estimadas as receitas e despesas para o ano seguinte, distribuindo o Orçamento entre os programas e ações. Todas as receitas públicas, inclusive suas fontes, devem estar discriminadas na LOA. Assim, nenhum gasto pode ser efetuado por qualquer entidade ou órgão público sem que os recursos constem da LOA.

Portanto, é na LOA que o governo explicita seu programa de trabalho e a política econômico-financeira do Município, do Estado, do Distrito Federal ou do País, apontando como e onde pretende aplicar os recursos públicos.

Após a aprovação do projeto pelo Legislativo, cabe ao Executivo sancionar, gerenciar e executar o Orçamento. Os diversos órgãos públicos começam, então, a executar o Orçamento, ou seja, passam a utilizar os recursos públicos na realização das atividades programadas.

Como falamos acima, o Orçamento não é impositivo no Brasil, isto é, o Executivo não é obrigado a executar o Orçamento aprovado. Ele não pode executar algo não previsto no Orçamento. Outra questão diz respeito aos contingenciamentos, quando o Executivo decreta que um determinado percentual do Orçamento os órgãos não estão autorizados a executar, mesmo que aprovado na LOA.

1.4.2 As etapas de elaboração das Leis Orçamentárias

A elaboração das leis que compõem o ciclo orçamentário envolve quatro etapas principais: formulação (planejamento de arrecadação de recursos e de execução de despesas); a discussão dessa proposta, que passa por modificações para, então, ser aprovada; a efetiva realização das receitas e execução das despesas; e o controle da prestação de contas, com a sua avaliação. Lembrando que todas estas etapas precisam ter a efetiva participação popular. A seguir, imagem que ilustra este processo:

Imagem 01 - As etapas do Ciclo Orçamentário



1.4.2.1 Formulação, discussão e aprovação

Cada Poder exerce um papel específico no Ciclo Orçamentário. No Brasil, cabe ao Executivo elaborar a proposta orçamentária e enviá-la para aprovação do Poder Legislativo, que o faz após discuti-la e modificá-la por meio de emendas.

Por seu turno, o Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) não elabora, não discute, não vota, nem aprova o Orçamento, porém, é chamado a intervir legal e penalmente, em especial por meio do Ministério Público, quando qualquer irregularidade é constatada pelos órgãos de controle interno, externo ou social – como no caso de uma denúncia proveniente dos conselhos ou da sociedade civil. O Sistema de Justiça pode e deve atuar também quando um dos direitos não estão garantidos no Orçamento.

O Orçamento Público deve observar um conjunto de princípios norteadores presentes na Constituição e nas leis que regem o processo orçamentário no Brasil (em especial a Lei nº 4.320/1964 e a Lei nº 101/2000). Esses princípios estabelecem que o Orçamento deve ser um só (**unidade**), mesmo que composto por diferentes peças contábeis, e deve abranger a **universalidade** das receitas e despesas, de modo que se possa ter uma visão geral (**totalidade**) das contas públicas. Deve, ainda, ter uma **periodicidade** fixa. No caso brasileiro, adotou-se a **anualidade** como regra, e só podem versar sobre o planejamento fiscal (**exclusividade**), que deve ser discriminado pormenorizadamente (**discriminação, especificação ou especialização**), em valores brutos (**orçamento bruto**) e exatos (**exatidão**). No caso das receitas provenientes de impostos, tem-se

o princípio da **não vinculação** ou **não afetação das receitas** a despesas específicas - princípio que não incide sobre as taxas e contribuições, e não impede que, do ponto de vista geral, parte dessas receitas sejam vinculadas a um fim, como a própria disposição constitucional de que 15% da receita corrente líquida (que é o valor das receitas tributárias subtraído do valor das transferências que o Governo Federal deve fazer aos Estados, DF e Municípios) sejam investidos na saúde. O planejamento não pode desconsiderar o **equilíbrio** das contas públicas, e deve ser manejado sempre dentro dos ditames legais (**legalidade**), além de ser público a todas e todos (**publicidade**) e nítido (**clareza** ou **objetividade**) em sua linguagem.

Esses princípios são importantes para que o Orçamento seja transparente à sociedade civil e a cada cidadão e cidadã, permitindo que possamos ter uma visão geral das contas públicas e identificar quais políticas e ações, de fato, são priorizadas pelos governos na alocação de recursos.

Porém, além de nem sempre serem observados pelos governantes, cabe refletirmos sobre as limitações desses princípios, uma vez que, por exemplo, não abordam os temas da desigualdade social, dos direitos humanos, da discriminação ou mesmo da participação popular. Em uma sociedade conservadora e preconceituosa, com elevados níveis de concentração de renda, na qual diversos grupos populacionais passam por variadas formas de exclusão e opressão, e com poucas possibilidades efetivas de participação popular nas instâncias decisórias de governo, esses princípios, por si sós, não compreendem as reais necessidades da sociedade brasileira no que diz respeito a um orçamento

democrático e voltado ao cumprimento das responsabilidades governamentais frente à população.

No momento da formulação da proposta orçamentária, um mecanismo que pode contribuir com a democratização das decisões públicas é o Orçamento Participativo (OP); espaço por meio do qual são debatidas demandas da população e prioridades de investimento pelo governo em fóruns abertos à comunidade. Porém o OP acontece somente em nível municipal, em poucos municípios, pois ainda não é um processo obrigatório.

Outro mecanismo diz respeito aos Conselhos de Políticas Públicas. Alguns desses conselhos têm atribuição legal de aprovar a proposta orçamentária elaborada pelo órgão gestor. Mas, mesmo nesses conselhos, que têm essa atribuição legal, muitos executivos/órgãos gestores da política pública, usam de uma artimanha, que é mandar para o conselho um orçamento que atende as demandas, mas, depois passa pelo órgão responsável pela gestão do orçamento, que não considera o que foi aprovado pelo conselho. Ocorre, também, que, quando da discussão e aprovação no Legislativo, não é considerado o que foi aprovado nos conselhos. E a grande maioria dos conselhos não tem esta atribuição legal, fragilizando, e muito, as políticas deliberadas nestas instâncias, pois, sem recurso, não há política pública.

Já no momento da discussão da proposta orçamentária, o Legislativo tem a possibilidade de realizar audiências públicas para que as organizações e os movimentos sociais possam debater, questionar as prioridades indicadas pelo governo para o próximo ano e fazer sugestões de emendas à proposta. Acontece que este mecanismo tem se mostrado com pouca capacidade de interferência, pois o poder econômico tem outros mecanismos mais eficazes nessa disputa por recursos públicos, um deles é a corrupção. Em outras palavras, essa disputa por recursos públicos reflete as desigualdades presentes na sociedade, entre elas a desigualdade de acesso às instâncias de poder.

1.4.2.2 Execução (análise) do Orçamento

Na análise do Orçamento Público, há duas formas de considerar os dados da execução de despesas: a execução orçamentária e a execução financeira.

Após aprovada a LOA, a execução dos valores planejados passa por algumas etapas até ser, efetivamente, gastos. Assim, ao extrairmos os dados orçamentários, os gastos serão apresentados em uma tabela com as seguintes colunas:

Tabela 01 - Etapas da execução de uma despesa

Dotação Inicial	Auto-rizado	Créditos adicionais e remanejamentos	Empenhado	Liquidado	Valor pago	Restos a pagar
A	B	C	D	E	F	G

A **Dotação inicial** é o valor alocado para determinada rubrica orçamentária após a aprovação da lei. É possível haver uma dotação inicial igual a zero. Isso ocorre quando uma ação governamental se torna necessária após a publicação da LOA e recebe recursos oriundos de créditos adicionais. Neste caso, o valor vai constar na tabela a partir da coluna B.

Os **Créditos adicionais** indicam o montante de recursos que foram adicionados após a aprovação da LOA.

A coluna **Autorizado** apresenta a dotação inicial mais as variações (para mais ou para menos) ocorridas no montante de recursos de determinada dotação orçamentária ao longo do exercício. É possível que a ação de uma unidade orçamentária tenha sua dotação aumentada, em função de maior ingresso de receita global, ou reduzida, devido à abertura de crédito extraordinário em favor de outro órgão.

O valor **Empenhado** significa que a Administração Pública tomou a primeira medida para a execução da despesa comprometendo-se a reservar determinado

recurso para cobrir despesas com aquisição de bens ou prestação de serviços. Portanto, é uma garantia de que existe respaldo orçamentário para a referida despesa.

A liquidação (valor **Liquidado**), consiste na fase seguinte à do empenho. Representa o reconhecimento, por parte da Administração Pública, de que o bem foi entregue ou o serviço foi prestado.

Valor pago se refere aos valores efetivamente pagos. Nesta etapa a Administração Pública está quitando seu débito.

Execução Orçamentária

Em função do princípio orçamentário da anualidade, que impossibilita que tenhamos duas leis orçamentárias valendo no mesmo exercício financeiro, ao iniciar a vigência de uma nova LOA, os compromissos relativos a orçamentos anteriores são executados como **restos a pagar**. Portanto, são despesas classificadas como execução extraorçamentária. Assim, a análise da execução orçamentária não inclui os pagamentos extraorçamentários (isto é, os restos a pagar), mas considera somente a execução da LOA vigente.

Em posse dessas informações, o percentual de execução orçamentária é uma forma de se monitorar o desempenho orçamentário ou o ritmo da execução, por meio da divisão do valor pago pelo valor autorizado em uma determinada política ou no conjunto das despesas orçamentárias daquele ano.

Como exemplo, podemos citar as execuções orçamentárias do ano de 2016 dos Programas de Gestão da Política Econômica, garantia da estabilidade do sistema financeiro nacional e melhoria do ambiente de negócios (Programa 2039), e reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária (Programa 2066), apresentadas na tabela número 02.

Ao compararmos os valores pagos em função da LOA de 2016 (F) com os valores autorizados nela (B), de um lado, temos, no programa voltado à estabilidade do sistema financeiro nacional, um percentual de execução de 80,7% do valor autorizado, e próximo ao valor da dotação inicial. Por outro, o programa pelo qual são gastos recursos em prol da reforma agrária teve executados 25,9% dos recursos autorizados.

Vale observarmos que, nas modificações realizadas por meio dos créditos adicionais e remanejamentos, o Programa 2039 teve sua autorização elevada em mais de 27 milhões de reais, enquanto o Programa 2066 sofreu um contingenciamento de mais de 92 milhões de reais nos recursos que já haviam sido autorizados. Isso mostra onde está a prioridade do governo.



Tabela 02 - Execução de despesas dos Programas 2039 e 2066 na LOA de 2016.

Programa	Dotação Inicial	Autorizado	Créditos adicionais e remanejamentos	Empenhado	Liquidado	Valor pago	Restos a pagar
	A	B	C	D	E	F	G
2039	484,7	512,3	27,6	435,7	413,3	413,3	25
2036	1.940,1	1.847,4	-92,7	702,4	483,9	477,9	302,2

Dados em milhões de reais em valores correntes.

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria.

Considerando, ainda, que há políticas que viabilizam direitos humanos e políticas que não atendem a interesses sociais, a participação e incidência da população e movimentos sociais pode ser dirigida à elevação da execução de recursos em programas como o 2066, mas pode, também, ser voltada à restrição dos gastos com programas como o 2039, que consome recursos públicos em prol da viabilidade de um ambiente de negócios que privilegia uma pequena parcela da população, formada pelos setores rentistas e especuladores do mercado financeiro.

Lembrando que, como nem toda política pública é para efetivar os direitos humanos, é necessário ter uma avaliação do conteúdo da política para saber se é do interesse da maioria da população que aquela política seja efetivada. Caso a política pública não atenda aos direitos humanos, a nossa incidência é para que o percentual de execução orçamentária seja baixo.

Execução Financeira (Pago + Restos a Pagar Pagos)

A execução financeira é aquela que abarca todos os pagamentos desembolsados em um determinado exercício financeiro – que compreende precisamente o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro - ao considerar, também, os valores gastos por meio dos “restos a pagar” pagos (relativos a orçamentos de anos anteriores), e não apenas o orçamento especificamente aprovado para aquele ano.

É composta pela soma do valor pago de dotações previstas na LOA vigente e do valor pago em restos a pagar (extraorçamentário), não importando se o pagamento é referente a ações da LOA vigente ou aos restos a pagar (LOA de anos anteriores), portanto:

Execução Financeira = Pago (LOA) + Restos a Pagar Pagos

O pagamento, ou valor **Pago** (na última LOA) é o último estágio da despesa pública relativo à execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), acontece quando existe movimentação financeira do governo.

Os **Restos a Pagar Pagos** são os restos a pagar que foram efetivamente pagos com as receitas arrecadadas do exercício financeiro corrente, concorrendo com a execução da nova programação da LOA.

Recuperando o exemplo que utilizamos na execução orçamentária, também na tabela 02, podemos observar (na coluna “G”) que outros 25 milhões de reais foram gastos com o Programa 2039 e 302,2 milhões foram gastos com o Programa 2066 no exercício fiscal de 2016, ou seja, durante o ano de 2016, mesmo que em função de ações realizadas ou contratadas em anos anteriores, e não por meio da LOA de 2016. Assim, a execução financeira dos programas é calculada em 438,3 e 780,1 milhões de reais, respectivamente, como podemos observar na tabela 03.

Tabela 03 - Valores pagos, restos a pagar pagos e execução financeira dos programas 2039 e 2066 no exercício fiscal de 2016.

Dados em milhões de reais em valores correntes.

Programa	Pago (F)	Restos a pagar pagos (G)	Execução financeira (F+G)
2039	413,3	25	438,3
2066	477,9	302,2	780,1

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração própria.

1.4.2.3 Avaliação e Controle

A avaliação e o controle acontecem tanto durante a implementação das políticas quanto após o fim do período de execução de um Orçamento. Durante a execução do Orçamento, o governo produz documentos que propiciam um acompanhamento geral da gestão fiscal que está em curso. Essas informações são disponibilizadas ao público por meio de relatórios periódicos de prestação de contas. Para além desses documentos, o Poder Público federal possui sistemas de administração financeira e orçamentária integrados e disponíveis pela *internet* que permitem à sociedade civil o acompanhamento da execução financeira do orçamento em tempo real (como o SIGA Brasil e o SIOP). Alguns estados e municípios também dispõem de sistemas com diferentes graus de transparência das contas públicas.

De acordo com a Lei n. 131/2009, os estados e municípios devem ter sistemas de acompanhamento de informações pormenorizadas sobre a execução financeira e orçamentária, em tempo real, e acessíveis a toda a sociedade.

Para além do monitoramento da sociedade civil, há órgãos encarregados da fiscalização e controle das contas públicas. Para tanto, temos no exercício do controle interno do Poder Executivo, as Controladorias (na esfera federal, por exemplo, temos a Controladoria Geral da União). Já o controle externo é de competência do Poder Legislativo, por meio dos seus diversos órgãos – Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas Estaduais e do DF, Congresso Nacional e Tribunais de Contas.

Após o encerramento de cada exercício, o chefe do Executivo deve apresentar um balanço geral das receitas arrecadadas, dos programas e ações concretizados e das despesas efetuadas ao longo do ano. Essa prestação de contas é analisada pelo Legislativo, que, do ponto de vista do ciclo orçamentário, tem a competência de julgar a prestação de contas apresentada pelo Executivo, com o auxílio do Relatório das Contas Públicas e dos Pareceres dos ministros da instituição suprema de auditoria (no caso do Poder Executivo Federal, o Tribunal de Contas da União – TCU).

Integra, ainda, o controle externo, a fiscalização realizada pelos Conselhos de Políticas Públicas (como, por exemplo o Conselho de Saúde, de Assistência Social, o Conselho das Cidades, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho da Promoção da Igualdade Racial e outros) que muitas vezes emitem pareceres sobre a prestação de contas governamentais, ainda que sem o poder de atribuir ao Estado alguma sanção pelas possíveis irregularidades verificadas.

Importante lembrarmos que, embora compo-
nham o mesmo Orçamento, os recursos des-
tinados aos Poderes Legislativo e Judiciário
não passam pelos mesmos mecanismos de
controle que as contas do Executivo, sendo a
sua fiscalização restrita a instâncias internas,
realizada no Legislativo pelas Secretarias
de Controle Interno de cada Casa (como a
Secretaria de Controle Interno – SECIN – da
Câmara dos Deputados) e, no caso do sistema
de justiça, pelos Conselhos das respectivas
jurisdições (como o Conselho Nacional de
Justiça e o Conselho Nacional do Ministério
Público. Ainda não há o Conselho Nacional
da Defensoria Pública).

É importante que a sociedade também participe da avaliação e do controle social do orçamento, nos três poderes, para assegurar a correta aplicação dos recursos e garantir que as políticas públicas beneficiem toda a população, especialmente os grupos populacionais mais desfavorecidos.

De forma sucinta, as etapas datadas do ciclo orçamentário, em âmbito federal, são expostas no quadro a seguir. No caso dos estados e municípios, essas datas podem ser diferentes.



Tabela 04 - Prazos para PPA, LDO e LOA

	PPA		LDO		LOA	
	Prazos	Responsável	Prazos	Responsável	Prazos	Responsável
Elaboração	31 de agosto do primeiro ano de mandato	Executivo	15 de abril de todos os anos	Executivo	31 de agosto de todos os anos	Executivo
Discussão/ Votação	Até 22 de dezembro	Legislativo	Até 17 de julho	Legislativo	Até 22 de dezembro	Legislativo
Execução	Durante os 3 últimos anos de um governo e o primeiro ano do governo seguinte	Ministérios, secretarias e outros órgãos do executivo	Durante a elaboração da LOA e o ano seguinte	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo	1º de janeiro a 31 de dezembro do ano seguinte	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo
Avaliação e controle	Interno durante a execução. Externo durante a execução	Ministérios Legislativos, Tribunal de Contas e sociedade civil	Interno durante a execução. Externo durante a execução	Ministérios Legislativos, Tribunal de Contas e sociedade civil	Interno durante a execução. Externo durante a execução	Ministérios Legislativos, Tribunal de Contas e sociedade civil

1.4.3 Classificações das Despesas Orçamentárias

No momento de sua execução as despesas públicas são classificadas de diferentes formas de modo a identificar as diversas finalidades que a alocação dos recursos públicos atendeu. Duas das principais classificações no monitoramento das contas públicas são a **classificação por natureza de despesas e a classificação funcional e programática**, que abordamos a seguir:

Natureza de despesas

Segundo a natureza das despesas, o Orçamento é classificado levando em conta as seguintes determinações:

Grupo de despesa: Demonstra a que se destina a despesa. São despesas discriminadas entre custeio de pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida (tanto interna quanto externa); outras despesas correntes, relativas à aquisição de materiais de consumo das atividades e ações públicas; investimentos em obras, aquisição de imóveis e instalações, equipamentos e material permanente; inversões financeiras na aquisição de imóveis, despesas com o aumento do capital de empresas públicas e sociedades de economia mista; amortização da dívida, no que tange ao estoque das dívidas públicas, seu refinanciamento e atualizações monetária e cambial; e reserva de contingência do Tesouro Nacional.;

Modalidade de despesa: Indica se o gasto será feito pelo próprio governo ou será transferido para outra esfera de governo ou instituição privada sem fins lucrativos para ser efetuado de modo descentralizado;

Elemento de despesa: Detalha como se dá o gasto (pagamento de diárias, compra de equipamentos, serviços de consultoria, arrendamentos, subvenções sociais ou econômicas, obras e instalações, aquisições, concessões de empréstimos, sentenças judiciais, todos os tipos de benefícios relativos a direitos sociais, diversos gastos com a dívida (juros, encargos), vencimentos de servidores e servidoras, entre outros).

Classificação Funcional e Programática

Já a classificação que identifica as funções de governo e os programas e ações nos quais se deu o gasto público (**Funcional Programática**) responde a diferentes informações, como traz o quadro a seguir:

<i>Item</i>	<i>Pergunta a ser respondida</i>
Esfera orçamentária	Em qual peça do orçamento?
Órgão	Quem é o responsável por fazer?
Unidade Orçamentária	Quem é o responsável por fazer o pagamento?
Função	Em que função de governo a despesa será realizada?
Subfunção	Com que finalidade a despesa da referida função de governo será realizada?
Programa	Qual o tema da política pública?
Ação	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?
Subtítulo	Onde é feito? Onde está o beneficiário do gasto?

Esfera orçamentária identifica se a despesa é realizada por meio do Orçamento Fiscal, do Orçamento da Seguridade Social ou do Orçamento de Investimentos em empresas estatais, que são as três peças que compõem o Orçamento Público brasileiro;

Órgão diz respeito ao órgão da Administração Pública responsável pela execução daquela despesa e pela efetivação das ações que se pretendem, mesmo que estas envolvam a delegação de atividades a entidades com ou sem fins lucrativos;

Unidade Orçamentária se refere à subdivisão institucional dentro do órgão responsável pela despesa, ou seja, às unidades administrativas que executam as despesas de cada autarquia ou entidade pública;

Função é a classificação da área temática da despesa (saúde, educação, previdência etc.);

Subfunção tem por objetivo detalhar a finalidade de cada despesa com ações públicas realizadas **em meios às áreas** temáticas que refletem as funções de governo;

Programa se refere ao programa temático definido no PPA para a despesa;

Ação são as ações orçamentárias definidas para cada um dos programas do PPA, as atividades pelas quais se pretende concretizar os programas;

Subtítulo detalha a execução da ação orçamentária. É um campo utilizado para outras classificações detalhadas das despesas que não tenham sido contempladas **nas anteriores**. Muitas vezes é utilizada para discriminar a regionalização dos gastos (cidades ou estados

nos quais a ação é realizada). Apesar de todas estas normatizações do ciclo orçamentário, é importante lembrar que a sua elaboração, execução e fiscalização é sempre um processo político, fruto de disputas que acontecem internamente ao governo, que envolvem acordos do governo com bancadas parlamentares e os diversos grupos de interesse da sociedade, em especial os grupos empresariais e religiosos, financiadores majoritários das elites políticas do país.

A participação popular em todas as etapas do ciclo orçamentário é fundamental para evitar essa troca de favores entre empresários e políticos mediatizados com o uso dos recursos públicos e tencionar as decisões políticas em prol do atendimento das demandas da população e em combate às desigualdades sociais e às discriminações e opressões. Este item será aprofundando nos pilares da metodologia, já que é o quinto pilar.

1.4.4 Alterações na LOA

Se os órgãos e entidades da Administração Pública não têm a possibilidade de gastar além do que é autorizado para cada programa ou atividade, durante a execução do Orçamento a LOA pode sofrer alterações que reduzem o limite autorizado de despesas (para cumprir as metas fiscais estabelecidas, por exemplo) por meio de **contingenciamentos**, ou que elevam despesas insuficientemente dotadas no planejamento e autorizam despesas não computadas. Essas autorizações são feitas por meio de **créditos adicionais**, classificados em suplementares, especiais e extraordinárias.

Os **créditos suplementares** são destinados a reforçar despesas cujo planejamento destinou valores

insuficientes para o alcance dos objetivos que o governo tem com aquela ação, enquanto os **créditos especiais** cobrem despesas para as quais não foram destinados recursos no planejamento orçamentário, embora a ação já estivesse prevista. Ambos são encaminhados pelo chefe do Executivo ao Legislativo, por meio de projeto de lei, e devem ser acompanhados da indicação da fonte de recursos pela qual serão custeados e exposição de motivos que justificam a abertura de tais créditos.

Já em caso de calamidade pública (enchentes, secas, ajuda humanitária, guerras e despesas urgentes não previstas), o chefe do Executivo pode criar um **crédito extraordinário**, por meio de Medida Provisória, sem a necessidade de indicação prévia da fonte de custeio, que só será avaliada pelo Legislativo após 90 dias.

Para além desses créditos voltados à realização de despesas, temos ainda alterações na LOA, como **reserva de contingência**, que consiste na reserva de uma verba sem destinação específica. É um mecanismo para “poupança” de recursos públicos, a princípio destinados à cobertura de despesas não previstas, especialmente em casos de calamidade pública, mas que, na prática, tem sido utilizado para acumular recursos voltados ao cumprimento das metas de resultado primário, sendo utilizados no pagamento de juros e amortizações da dívida pública.

Muitos executivos usam o argumento de não constar no Orçamento para não atender demandas populares. Como vimos, é possível, sim, a LOA sofrer alterações.

1.5 INCIDÊNCIA POLÍTICA E DIREITOS HUMANOS

A incidência política é uma ação realizada pela sociedade civil organizada que busca influenciar as instituições públicas, a formulação de políticas e a alocação de recursos. O objetivo é alcançar uma mudança em prol de uma causa de interesse coletivo. As organizações do campo democrático e popular organizam suas atividades de incidência em torno da defesa dos direitos humanos.

A incidência política também pode ser definida como a tentativa de realizar a progressividade dos direitos humanos e máximo de recursos, ou seja, uma ação que visa defender direitos junto aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; mas também tem caráter pedagógico, na medida em que intenta sensibilizar e mobilizar a sociedade para uma determinada causa. A incidência depende do contexto político em que se realiza, pois o poder não é equitativo, e muitas vezes ela mesma amplia os espaços de participação social e diálogo entre sociedade e Estado, sendo um de seus princípios a democratização da política. Por exemplo, a existência de Conselhos de Políticas Públicas, no Brasil, é fruto da incidência da sociedade civil organizada quando da elaboração da Constituição de 1988.

Os setores empresariais também realizam incidência, por isso é preciso diferenciar a atuação das organizações do campo popular democrático daquelas que visam ampliar a capacidade de influência do mercado. No caso do Brasil, por exemplo, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) conta com um Conselho

de Assuntos Legislativos, responsável por articular a Agenda Legislativa da Indústria e acompanhar tramitações de projetos com sínteses executivas e pareceres indicativos. A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) mantém comissões técnicas de diversas áreas temáticas (Assuntos Econômicos, Assuntos Fundiários, Política Agrícola, Trabalho e Previdência, etc.) responsáveis pelo acompanhamento contínuo de câmaras setoriais, eventos e projetos de lei em discussão e votação relacionados ao agronegócio. A confederação Nacional do Transporte (CNT) tem representação em comissões, comitês, fóruns e grupos de trabalho em dez ministérios, na Presidência da República e ainda na Secretaria de Governo da Presidência da República. Também a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) conta com representação em 11 conselhos, 11 comissões, cinco comitês e dez grupos de trabalho. Já a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), relata ocupar assentos em órgãos de jurisdição e consultivos na Presidência e nos ministérios, bem como no Legislativo, oferecendo suporte ao Senado e à Câmara dos Deputados na elaboração e acompanhamento de políticas públicas. Todas essas entidades citadas compõem o Fórum das Confederações, que conta com o Grupo de Estudos Lobby e atua, ainda, no âmbito internacional, com representações no MERCOSUL, OIE, OIT, Nações Unidas, entre outras instâncias internacionais.

Também é possível realizar incidência em nível internacional, influenciando a elaboração dos tratados e, posteriormente, utilizando estes documentos para realizar o controle social em âmbito nacional e local, monitorando os compromissos assumidos – que devem orientar legisladores e gestores –, e realizando

denúncias e representações junto às organizações internacionais, como ONU e OEA, quando do descumprimento desses compromissos. É o caso, por exemplo, de denúncias realizadas recentemente por indígenas brasileiros no Conselho de Direitos Humanos da ONU, relativas ao descumprimento da Convenção 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário, e que prevê, entre outras coisas, a realização de consultas prévias, livres e informadas para realização de grandes obras em territórios indígenas. Tais consultas nem sempre são promovidas, ou são realizadas sem que os indígenas participem efetivamente (por barreiras linguísticas e culturais, por exemplo), ferindo o princípio da “informação” presente na Convenção. Em paralelo, os impactos socioambientais desses projetos seguem com alta intensidade, gerando conflitos locais e violações de direitos humanos dos indígenas.

Além da formulação e cumprimento de leis, bem como o monitoramento das políticas públicas e mobilização social, a incidência também é realizada para garantir maior transparência dos governos, no sentido de assegurar mecanismos mais efetivos de controle social da gestão pública, ou seja, maior eficiência e responsabilidade (*accountability*) na execução das políticas. Esta questão é particularmente importante para a Metodologia Orçamento & Direitos, na medida em que a realização de incidência junto ao Orçamento Público deve ter como princípios a transparência e a participação popular, tanto na arrecadação dos recursos quanto nos gastos. Um exemplo de incidência de sucesso relativa à transparência, no Brasil, é a Lei de Acesso à Informação (LAI): o debate sobre a LAI inicia em 2005, no Conselho de Transparência e Combate à Corrupção, órgão que contava à época com representantes do governo e de organizações da

sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a Associação Brasileira de ONGs (ABONG). O texto desta lei, aprovada em 2009, é bastante avançado e dialoga diretamente com os 8 Princípios de Dados Abertos, acordados pela comunidade internacional de interessados em transparência e tecnologia.

Outro fator importante da incidência política é a legitimidade, ou seja, é fundamental que a organização ou coletivo que irá realizar atividades de incidência seja reconhecido publicamente para abordar determinado tema ou agir em nome de algum grupo social.

Como realizar incidência no Orçamento Público?

Na literatura, é possível encontrar diversos esquemas que podem auxiliar o processo de incidência política de uma organização. Abaixo, sintetizamos alguns passos para a estruturação de uma ação de incidência:

Passo 1. Planejamento da incidência

Uma vez **definido o tema ou a causa** da incidência política, o primeiro passo é planejar como se dará este processo, etapa fundamental para levantar as *atividades* necessárias, compreendê-las no *tempo*, identificar os *responsáveis* e delimitar um *resultado* alcançável. Além disso, é neste momento que devem ser identificados os *recursos* humanos e financeiros que a organização ou articulação dispõe para efetivar as atividades previstas.

As perguntas a serem respondidas nesta fase são:

- O que queremos alcançar?

Para responder, é preciso elaborar o objetivo específico da incidência.

Exemplo: *Aumentar o Orçamento em 10% para construção de escolas na cidade de São Paulo.*

- Quem pode fazer acontecer?

Para responder, é preciso mapear quem são os atores envolvidos diretamente na ação, e também possíveis parceiros e redes interessadas no tema. É importante a articulação com parceiros e busca de apoio e reforço mútuos, pois assim a incidência ganha força. Também é importante realizar uma análise de conjuntura política, identificando opositores e apoiadores da causa.

- Quem precisamos escutar?

Para responder, é preciso compreender quem são os responsáveis pela política pública de educação (âmbitos municipal, estadual e nacional). E ainda, quem são os grupos na sociedade sensíveis ao tema.

Com estas perguntas respondidas pelo grupo que realizará a incidência, pode ser pertinente elaborar um *Plano de Incidência*, definindo: atividades, prazos, resultado, impacto desejado e recursos necessários. Também é importante elaborar um *Plano de Comunicação*, visando ampliar a capacidade de mobilização.

Passo 2. Elaboração de conteúdos

- Do que precisamos?

Para realizar a incidência política é necessário ter informações que subsidiem o discurso político da causa que será defendida. Esses conteúdos podem ser elaborados por meio de pesquisa (ou parceria com instituições de pesquisa), além de documentação/fundamentação legal.

Passo 3. Identificando as instituições a serem influenciadas

Neste momento, é preciso compreender a relação do objetivo a ser alcançado com quem pode, de fato, mudar a realidade, ou seja:

- Como podemos fazer para que, de fato, escutem?

O grupo que realizará a incidência deve, assim, buscar informações sobre o processo legislativo; a política pública e o papel do Executivo; e o papel do Judiciário e do Ministério Público.

Passo 4. Mobilização

Os passos 1, 2 e 3 irão revelar a estratégia de incidência política. Agora é necessário pensar na mobilização para a causa, que envolve tanto a busca por influenciar as instituições, como o processo pedagógico de mobilização da sociedade. A pergunta a ser respondida aqui é:

- Como atuamos?

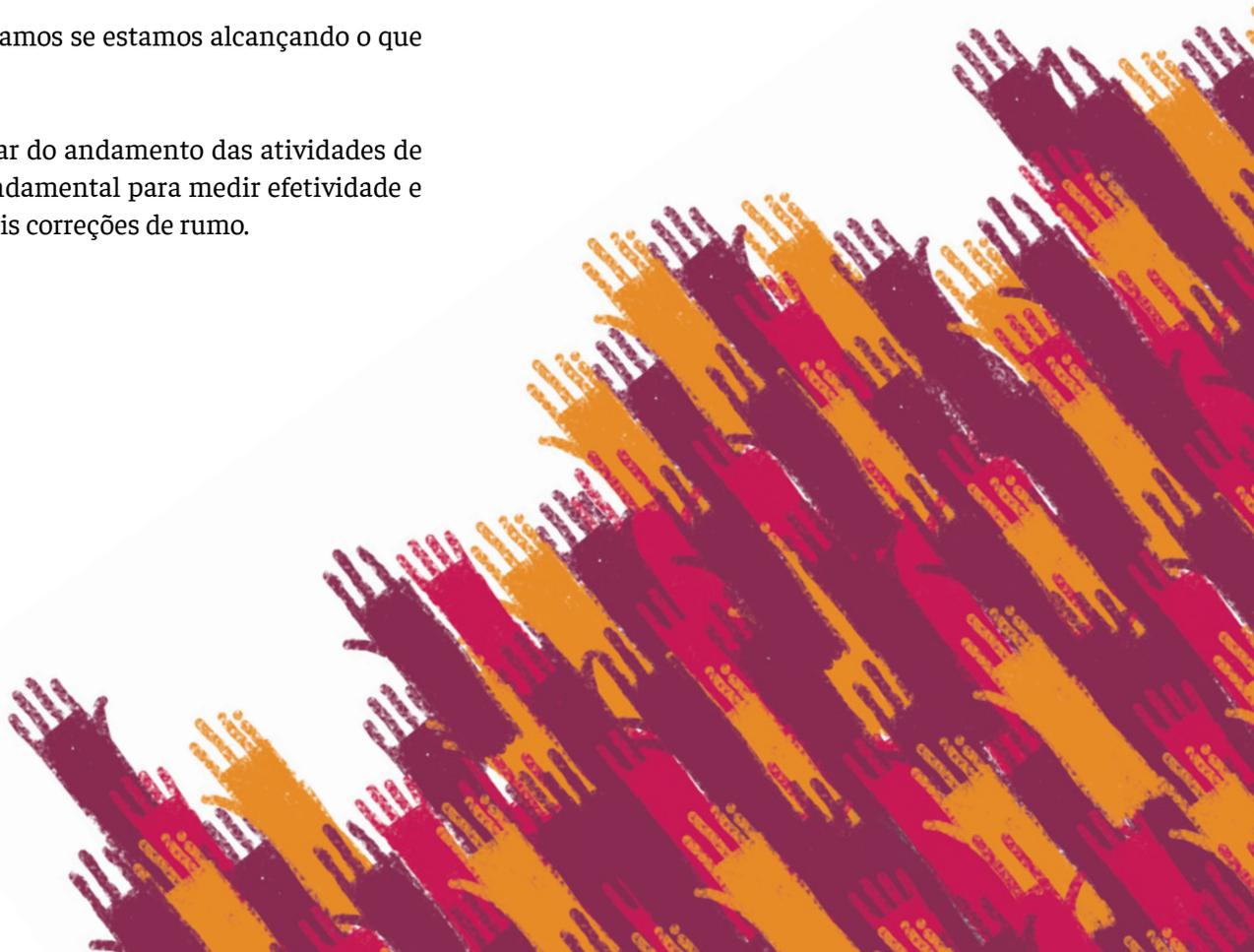
Este é o momento, então, de realizar as atividades de incidência a partir das estratégias acordadas: promovendo audiências e debates públicos, participação em comissões de orçamento, implementando o plano de comunicação, desenvolvendo campanhas, trazendo outros atores mobilizadores para a incidência, apresentando denúncias, realizando mobilizações de rua, entre outras estratégias.

Passo 5. Avaliação

Neste momento, é necessário responder à seguinte questão:

- Como verificamos se estamos alcançando o que queremos?

Avaliação regular do andamento das atividades de incidência é fundamental para medir efetividade e realizar eventuais correções de rumo.



1.6 PASSO A PASSO DA INCIDÊNCIA POLÍTICA - UM CASO VIVIDO PELO INESC⁷

Em 2008, o Inesc realizou incidência política no âmbito da reforma tributária. *A experiência foi sistematizada pelo International Budget Partnership (IBP) como estudo de caso, com suas estratégias, resultados e impactos:

Passo 1: Criando uma campanha ampla

O Inesc avaliou a proposta de reforma tributária apresentada pelo Governo Lula (PEC233/2008) e concluiu que o resultado teria impacto negativo para os grupos mais pobres da sociedade, e decidiu colocar energia para impedir esta reforma. Para tanto, ativou suas redes de organizações, movimentos sociais e universidades, criando uma coalizão com cem diferentes representações contra o projeto, o Movimento em Defesa dos Direitos Sociais Ameaçados na Reforma Tributária, MDSR. Por dois anos, essa coalizão trabalhou conscientizando as organizações sobre orçamento e direitos humanos.

Passo 2: Abrindo canais de diálogo no Congresso

Para enfrentar este desafio, a coalizão produziu uma carta, assinada por 71 organizações da sociedade civil, reivindicando debate amplo e inclusivo sobre a proposta de reforma tributária, e enviaram-na ao presidente do Congresso. Ainda que ele não tenha respondido, o Comissão de Seguridade Social e Família realizou

7 Article 2 – Governments' Budgets. Ann Blyberg & Helena Hofbauer. 2014.

uma audiência pública na qual participou o relator da proposta. O Inesc publicou uma nota técnica com informações do impacto da reforma, que se tornou um verdadeiro manifesto para o MDSR. A comissão realizou nova audiência pública, e diversos representantes oficiais do governo compareceram, incluindo o Secretário Executivo do Ministério da Saúde, que reconheceu o impacto negativo da proposta no orçamento da Saúde (6.7 bilhões de dólares a menos).

Passo 3: Trabalhando com grupos técnicos

Ao mesmo tempo, o Inesc usou a análise para engajar outros atores, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), um espaço governamental de consulta onde tem assento empresários, gestores e movimentos sociais, presidido pelo próprio Presidente da República. Dessa articulação, o resultado foi uma carta para o Presidente com análise técnica sobre equidade no sistema tributário. A frente contra o projeto de reforma tributária estava crescendo.

Passo 4: Questionando a constitucionalidade da reforma

Em reunião com o Procurador Federal, o MDSR pediu ao Procurador que interviesse junto ao Executivo e Legislativo, porque a proposta de reforma seria inconstitucional, já que novo estudo reafirmava a necessidade de uma reforma que garantisse direitos sociais. Baseado neste estudo, o Procurador pediu explicações aos Ministros da Fazenda, Educação, Saúde e Desenvolvimento Social, e também ao presidente do Senado e da Câmara. Os ministros responderam positivamente à ação do MDSR. Por fim, o Presidente do Brasil retirou a proposta do Congresso.



Parte II

OS CINCO PILARES DA METODOLOGIA ORÇAMENTO E DIREITOS



Os pilares da metodologia são os referenciais que estruturam nossa análise das políticas públicas e do Orçamento Público. Em outras palavras, trata-se de um conjunto de categorias que nos permite avaliar em que medida o Orçamento ou determinada política pública atende a realização os direitos humanos ou não.

A base dos pilares é a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) de 1948, que consagrou a indivisibilidade, a paridade de importância, a inter-relação e a interdependência dos direitos civis e políticos com os sociais (econômicos, sociais e culturais). No entanto, na doutrina majoritária prevaleceu o entendimento de que, da Declaração, não decorreram direitos subjetivos aos cidadãos, nem obrigações internacionais para os Estados, mas que suas disposições teriam natureza jurídica de recomendações, embora de caráter especial.

Diante dessa suposta ausência de força vinculante e obrigatória da DUDH, com o objetivo de garantir a observância universal dos direitos nela previstos, a ONU defendeu a adoção de um tratado internacional como o objetivo de incorporar os dispositivos contidos na Declaração na forma de preceitos jurídicos obrigatórios e vinculantes.

Entretanto, houve divergência entre os países, o que resultou na aprovação de dois tratados, por entenderem que, enquanto os direitos civis seriam “auto-aplicáveis” e passíveis de cobrança imediata e submissão pelo sistema de denúncias, os sociais seriam considerados “programáticos” e demandariam realização progressiva, sem que se pudesse exigir do Estado sua concretização nem de denunciá-lo.

Foi elaborado, então, em 1966, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos – PIDCP, que cria a obrigação estatal de tomar providências necessárias para

garantir a todos os indivíduos que se encontram em seu território e que estejam sujeitos à sua jurisdição os direitos ali previstos; e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, que, diferentemente, determina a adoção de medidas que visam a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos ali reconhecidos.

O Brasil ratificou o PIDESC somente no começo dos anos de 1990, por intermédio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Por meio desse Decreto, o Brasil se comprometeu a executar e cumprir inteiramente seu conteúdo, cabendo ao Estado a obrigação de promover, de forma efetiva, os direitos e as liberdades para todas as pessoas. Vale ressaltar que a violação de um tratado ratificado implica em violação de obrigações assumidas no âmbito internacional. O descumprimento de tais deveres resulta, portanto, em responsabilização internacional do Estado violador.

Muitos dos direitos expressos no PIDESC também estão garantidos na Constituição Federal de 1988 ou estão regulamentados nas legislações infraconstitucionais. Por exemplo, o Pacto estabelece que “a educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos”. A Constituição Federal, no seu artigo 208, estabelece, por sua vez, a obrigação do Estado de garantir a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade.

O desafio, tanto no caso do PIDESC quanto das demais obrigações legais de direitos sociais, previstos no artigo 5º da Constituição, é seu efetivo cumprimento. O acesso universal à educação básica gratuita e de qualidade, por exemplo, requer, entre outras coisas que haja recursos públicos suficientes para o financiamento da Política Nacional de Educação.

2.1 PILAR I - FINANCIAMENTO DO ESTADO COM JUSTIÇA FISCAL

Neste capítulo vamos ver que a justiça fiscal tem três princípios fundamentais: 1) o sistema tributário deve ser baseado em uma arrecadação que leve em conta a capacidade contributiva de cada indivíduo; quer dizer que quem ganha mais e quem detém mais riqueza deve pagar mais e que a tributação direta, sobre a renda e patrimônio, deve ser preferida, em detrimento da tributação indireta, sobre bens e consumo; 2) o uso dos recursos oriundos da arrecadação do Orçamento Público, deve estar comprometido com a promoção da igualdade e garantia dos direitos; 3) quando o Estado abre mão da arrecadação para beneficiar ou privilegiar um setor econômico ou empresa, baseada em uma determinada região, os retornos sociais e ambientais gerados por esse benefício devem justificar essa perda de arrecadação. Em síntese, o tributo não deve ser entendido apenas como um meio de financiar o Estado, mas, também, como uma forma de promover direitos e combater as desigualdades.

Para que os direitos dos cidadãos e cidadãs de um país sejam realizados é necessário que ocorra garantia de financiamento adequado para eles. Para isso, é essencial que seja pactuado socialmente um modelo de sistema tributário sobre como são arrecadados e alocados os recursos financeiros recolhidos por meio dos tributos a partir da produção da sociedade.

Dependendo de como os tributos são arrecadados e alocados, eles podem reduzir ou ampliar desigualdades sociais, podem promover ou dificultar a realização dos direitos humanos. É por essa razão que a

política fiscal deve ser uma agenda importante entre os defensores e ativistas dos direitos humanos.

2.1.1 Princípios do Sistema Tributário segundo a CF de 1988

Princípios são os valores que fundamentam um conjunto de normas. Eles podem ser gerais, específicos, implícitos e explícitos. Nos artigos 145 ao 149 da Constituição Federal estão dispostos os princípios tributários, específicos e explícitos:

- a) da Legalidade Tributária: qualquer tributo só pode vir a existir depois de aprovação de uma lei que o regulamente.
- b) da Isonomia Tributária: ao Estado está vedado “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”.
- c) da Irretroatividade Tributária: é proibido cobrar tributo antes do início da vigência da lei que tenha instituído ou aumentado o tributo.
- d) da Anterioridade: está proibida a cobrança de tributo no mesmo exercício financeiro da publicação que o instituiu ou aumentou. Um tributo não pode ser cobrado no mesmo ano em que foi aprovado.
- e) do Não Confisco: é vedado “utilizar tributo com efeito de confisco”, que seria a absorção da propriedade particular pelo Estado, sem justa indenização.

f) da Livre Circulação de Pessoas e Bens no Território: o Estado está proibido de “limitar o tráfego de pessoas e bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio”.

g) da Uniformidade Geográfica: proíbe a União de estabelecer tributos que não sejam uniformes em todo o território nacional e diferenciação tributária para um Estado em detrimento de outro.

h) da Capacidade Contributiva: “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”. Um exemplo é o Imposto de Renda, que **deve ser** cobrado progressivamente de acordo com a renda auferida para promover maior equidade entre os diversos indivíduos da sociedade.

i) da Transparência dos Impostos: “a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços”.

j) da Seletividade: tem por escopo tributar mais fortemente produtos menos essenciais. Já os produtos essenciais terão alíquotas menores, visando facilitar o acesso do contribuinte a esses produtos, sem onerá-lo em demasia.

Entre essa construção teórica e política de princípios do sistema tributário e a realidade ainda existe grande diferença. Na prática, os sistemas tributários de cada país são construídos a partir de correlações de forças e de assimetrias de poder que bloqueiam ou restringem a aplicação de princípios de justiça fiscal. No caso brasileiro, apesar dos princípios do sistema tributário apontarem para a justiça fiscal, na prática,

ele é um dos mais injustos do mundo, conforme vamos ver a seguir.

2.1.2 Princípios do Sistema Tributário que o INESC defende

O Inesc defende a construção de um sistema tributário nacional que atue para reduzir as desigualdades sociais no Brasil, com a redistribuição de renda e riqueza. Para isso, é essencial recordar alguns outros princípios⁸ constitucionais que tratam da Administração Pública e que devem ser incorporados no Sistema Tributário:

a) da Solidariedade: previsto no artigo 3º, inciso I, da CF, deve estar subjacente a todos os princípios tributários, em que a cooperação, a igualdade substancial e a justiça social se tornam valores essenciais do ordenamento jurídico.

b) da Equidade: a quantidade com que cada indivíduo vai contribuir para as despesas do Estado deve alcançar todos os cidadãos que se acham na mesma situação jurídica e econômica, sem privilégios de indivíduos ou classes sociais.

c) da Universalidade: requer a tributação de todos os rendimentos de um contribuinte, independentemente do local de sua produção – se no país ou no exterior.

d) Progressividade: os tributos devem incidir proporcionalmente mais sobre quem tem maior capacidade de pagamento, ou seja, onerar mais quem tem maior renda.

⁸ INESC. As implicações do sistema tributário nas desigualdades de renda. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/as-implicacoes-do-sistema-tributario-nas-desigualdades-de-renda/publicacao/>

e) Capacidade contributiva: somente existe capacidade contributiva após a dedução dos gastos necessários à aquisição do mínimo existencial (indispensável) a uma existência digna para o contribuinte e sua família. Assim, devem ser isentos de qualquer tributo todas as famílias ou indivíduos que não têm as condições mínimas de existência digna.

Um exemplo que temos hoje e que fere todos os princípios, tanto os presentes na CF como os que o INESC defende, é o de não tributar os rendimentos auferidos no exterior, especialmente em paraísos fiscais. Isso significa tratamento privilegiado a uma determinada classe. Ainda, a legislação atual não submete à tabela progressiva do Imposto de Renda os rendimentos de capital (lucros obtidos a partir do patrimônio), que são tributados com alíquotas inferiores às dos demais rendimentos, como, por exemplo, os salários.

Para o INESC, o Estado tem a obrigação de intervir para remover as injustiças sociais, sendo que o sistema tributário é um instrumento determinante para reduzir as desigualdades. Ressalta-se que, no Brasil, as desigualdades de renda têm relação direta com questões de gênero, de raça e de território, questão essa que será aprofundada no IV Pilar da Metodologia, que trata da não discriminação.

Neste sentido, é necessário revogar algumas das alterações realizadas na legislação tributária infraconstitucional, após 1996, que sepultaram a isonomia tributária no Brasil, com o favorecimento da renda do capital em detrimento da renda do trabalho. Dentre essas mudanças que precisam ser revogadas destacam-se: a possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, reduzindo-lhes

o Imposto de Renda e a Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL); isenção de IR à distribuição dos lucros e dividendos na remessa de lucros e dividendos ao exterior e nas aplicações financeiras de investidores estrangeiros no Brasil. Por meio de alteração da legislação infraconstitucional, é possível submeter todos os rendimentos recebidos por pessoas físicas à tabela do Imposto de Renda, assegurando a isonomia tributária prevista na Constituição.

2.1.3 Questões para o Financiamento do Estado com Justiça Fiscal

2.1.3.1 Progressividade e regressividade tributária: entre a teoria e a prática

Um sistema progressivo é aquele com tributos que incidem proporcionalmente mais sobre quem tem maior capacidade de pagamento, ou seja, onera mais quem tem maior renda. Em um sistema regressivo ocorre o contrário, os tributos mais presentes são aqueles que incidem proporcionalmente mais sobre quem tem menor renda. O nosso sistema é regressivo.

A forma mais usual de medir a progressividade de um sistema tributário é analisar o peso dos tributos segundo suas formas de incidência que são, basicamente, três: sobre a renda, sobre o consumo, sobre o patrimônio.

Os tributos – impostos, taxas, contribuições sociais – que incidem sobre a renda e sobre o patrimônio são chamados de diretos, quer dizer, incidem diretamente sobre a renda e sobre o patrimônio do contribuinte. Vejamos:

A Renda

O imposto sobre a renda é o valor anual descontado da pessoa física (indivíduo) e da pessoa jurídica (empresas, bancos, etc.), cobrado pela União, de acordo com faixas de renda e alíquotas, determinadas legalmente.

O imposto sobre a renda de pessoas físicas, denominado simplesmente Imposto de Renda (IR), deve ser progressivo, de forma a fazer com que as pessoas mais ricas paguem mais do que a classe média, e que os pobres estejam isentos desse tipo de tributo.

No Brasil, assim como nos demais países da América Latina (AL), pratica-se uma tributação progressiva sobre a renda da pessoa física. Porém, na região, arrecada-se muito menos com o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) do que a média dos países desenvolvidos. Isso porque são praticadas poucas faixas de renda e alíquotas máximas, resultando em os mais ricos pagarem, proporcionalmente, menos IR⁹.

No Brasil, em vários anos (por exemplo, até 2002, 2004, 2005, 2015, 2016, 2017), as faixas de renda utilizadas para a aplicação das alíquotas (percentuais) do IR não foram reajustadas pela inflação. Isso gerou uma cobrança maior dos contribuintes de mais baixa renda e da classe média, distorcendo ainda mais o IR. Estudo do Dieese¹⁰ calcula que a defasagem de ajuste da tabela do IR, de acordo com a inflação, acumulou

9 Paes NL. IRPF: uma análise comparativa do Brasil e da América Latina. Campinas: Unicamp, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182014000200489

10 DIEESE. NT 169: IRPF: Propostas para uma tributação mais justa. Brasília: Dieese, 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec169IRPF.pdf>

83,10% entre 1996 e 2016. Quer dizer, se houvesse sido reajustado anualmente conforme a inflação, quem ganhou em 2016 até R\$ 3.486,25 estaria isento do IR. Hoje, quem tem essa renda paga 15% de IR. A tabela a seguir mostra todas as faixas corrigidas em 83,10% e como a não correção afeta os segmentos de menos renda.

Tabela 05: proposta de Tabela IRPF 2017 - com correção de 83,10%*

Base de cálculo mensal (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a deduzir (R\$)
Até R\$ 3.486,25	0,00%	-
De R\$ 3.486,26 a 5.175,69	7,50%	261,47
De 5.175,70 a 6.686,29	15,00%	649,65
De 6.686,30 a 8.541,18	22,50%	1.164,77
Acima de 8.541,18	27,50%	1.591,83

Fonte: Receita Federal do Brasil / Elaboração: DIEESE

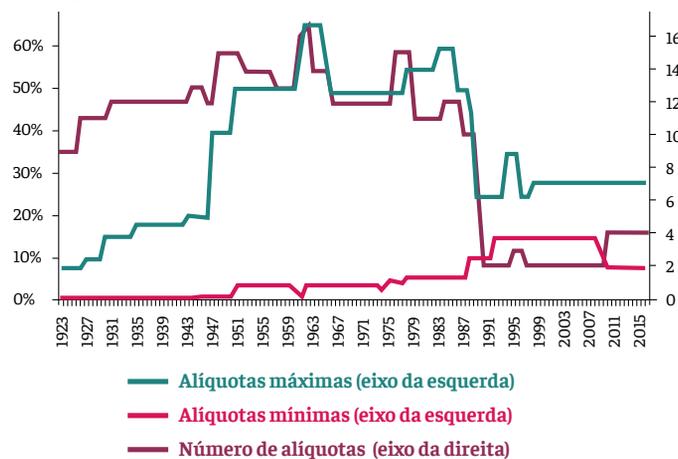
Nota: (*) Defasagem medida pelo IPCA-IBGE no período de janeiro de 1996 a dezembro de 2016

Somado a isso, como também mostra a tabela 05, as alíquotas no Brasil são apenas quatro: 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%. Assim, hoje, quem ganha acima de R\$ 4.664,68 paga o mesmo imposto de renda dos ricos e super ricos, 27,5%. Isso evidencia, nitidamente, que a progressividade do IR no Brasil é muito baixa e que esse Imposto que deveria contribuir para reduzir desigualdades, na verdade, as amplia.

A tabela 06 é ilustrativa de como a tributação sobre a renda no Brasil foi ganhando progressividade a partir da década de 1920, chegando a atingir, no governo de João Goulart, em 1961/1964 (logo antes do Golpe

Militar), a alíquota máxima de 65% sobre a renda dos mais ricos. A partir dos anos 80 essa progressividade foi sendo sistematicamente desconstruída até chegarmos aos dias de hoje, em que os super-ricos pagam como a classe média, 27,5% de IR.

Tabela 06: Evolução do imposto sobre a renda de pessoas físicas – Brasil (1923-2016)



Fonte: Receita Federal do Brasil / Elaboração: DIEESE: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

O imposto sobre a renda de pessoas jurídicas, denominado Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), igualmente, deve ser progressivo de forma a fazer com que empresas e corporações que auferem mais lucros também paguem mais do que, por exemplo, as micro e pequenas empresas¹¹. Para estimular a geração de

¹¹ O principal critério para definir o “tamanho” de uma empresa, ou seja, se ela é micro, pequena, média ou grande é o faturamento ou receita anual bruta. Segundo o SEBRAE, existem duas esferas para definição do porte: a federal e a estadual. No âmbito federal, é considerada microempresa aquela que possui receita anual bruta igual ou inferior a R\$ 240 mil. Já as empresas de pequeno porte são as que têm faturamento superior a R\$ 240 mil e igual ou inferior a R\$ 2

empregos, as alíquotas para essas empresas devem ser menores do que para as grandes empresas. Embora esse imposto seja direto, na prática ele é repassado ao preço da cadeia produtiva até chegar ao preço final do bem. Consequentemente, ao final, o valor do tributo é repassado ao consumidor.

Para reverter esse cenário e aumentar a progressividade do sistema tributário, o ideal é manter o IRPJ na média mundial, o que hoje é em torno de 15%, e ampliar a tributação sobre o IRPF, uma vez que ele deve ser o pilar do sistema tributário, por ser o mais importante dos impostos diretos, capaz de garantir o caráter pessoal e a graduação de acordo com a capacidade econômica do contribuinte.

Para isso é necessário ter mudanças radicais no atual IR: ampliar a faixa de isenção que hoje é de R\$ 1.903,98, criar novas alíquotas e faixas, principalmente elevar a alíquota para quem ganha mais. Hoje, a alíquota maior é de 27,5% para quem ganha mais de R\$ 4.664,68. Quem ganha este valor e quem ganha R\$ 50.000,00 paga o mesmo percentual.

Assim, por meio do Imposto de Renda, será possível inverter a regressividade da estrutura tributária brasileira, pois é o imposto mais progressivo. O Imposto de Renda é um instrumento fundamental para a redistribuição da renda, garantindo a justiça fiscal. Por

milhões e 400 mil. Cada estado pode, a seu critério, flexibilizar esses valores como forma de beneficiar as empresas para fins de recolhimento de tributos estaduais. Essas empresas, dependendo do segmento em que atuam, podem aderir ao Imposto Simples (sistema integrado de pagamento de impostos e contribuições das microempresas e empresas de pequeno porte), possuindo legislação própria.

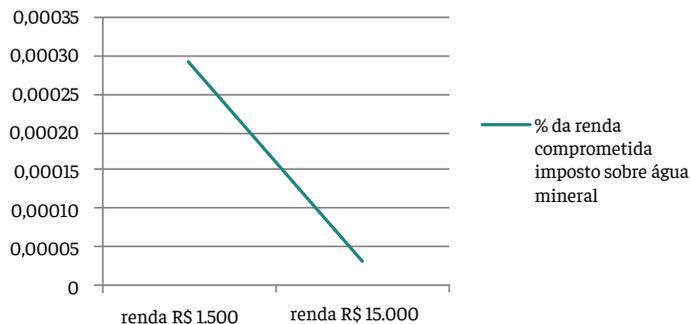
intermédio dele será possível aplicar a máxima de que “igualdade é tratar desigualmente os desiguais” no ordenamento tributário do país.

O Consumo

Os tributos que incidem sobre o consumo são chamados de indiretos. Por meio deles, os cidadãos contribuem em função do seu ato de consumo e todos pagam as mesmas alíquotas ao consumir uma mesma mercadoria ou serviço. Apesar de parecer justa, essa é uma forma de tributar bastante injusta, pois quem ganha menos acaba, proporcionalmente, pagando muito mais.

Para exemplificar, ao comprar uma garrafa de água mineral, que tem uma tributação de 44% de seu valor, duas pessoas, uma com renda de R\$ 1.500 mensais e outra com renda de R\$ 15.000 mensais, comprometem uma porcentagem muito diferente de sua renda com tributos para comprar essa mesma garrafa de água, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 07: % da renda comprometida com tributos sobre garrafa de água mineral



Elaboração INESC

Quer dizer, do ponto de vista da justiça fiscal, essa taxação indireta sobre o consumo é regressiva e penaliza mais fortemente os mais pobres.

Exemplos de impostos sobre o consumo são os seguintes: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), e impostos seletivos, como os sobre bens de luxo.

Um aspecto positivo da tributação indireta sobre consumo é a possibilidade de utilizar os impostos seletivos como instrumento econômico para desestimular o consumo de produtos maléficis à saúde, como, por exemplo, a compra de cigarros e bebidas alcoólicas, ou taxar com alíquota alta artigos de luxo, o que não acontece hoje. Por exemplo, aeronaves e embarcações de luxo não são taxadas.

O Patrimônio

O que é o patrimônio senão a riqueza acumulada, na forma de um bem, por um indivíduo ou família, seja por meio de herança, seja por meio do lucro, produtivo e financeiro, e em menor medida do trabalho?

Esse patrimônio, que assume distintas formas – imóveis rurais ou urbanos, carros, lanchas, obras de arte, etc. – também deve ser tributado de forma progressiva. Por essa via, pessoas em situação de maior vantagem econômica contribuiriam mais.

Uma forma de tributar o patrimônio, por exemplo, seria por meio de um imposto sobre grandes fortunas, o qual foi garantido na Constituição Federal de 1988.

Contudo, em função de pressão e lobby dos super-ricos, esse imposto nunca foi regulamentado. Interessante registrar que, no contexto de severa crise econômica e de crise fiscal, vivenciadas pelo Brasil no período de 2015, vários estudiosos recomendaram firmemente, como uma das medidas para equacionar o déficit fiscal, a regulamentação e cobrança desse imposto. O que, contudo, não foi considerado pelas forças que ditam a pauta e as votações no Congresso Nacional.

Outra forma de tributar o patrimônio é o imposto sobre heranças no Brasil (ITCMD – Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação), de responsabilidade dos estados. Nesse caso, o imposto já é cobrado, mas as alíquotas são pequenas se comparadas às adotadas em outros países. O Brasil é um dos países que menos tributam a herança no mundo, segundo levantamento realizado pela consultoria EY¹². A alíquota média cobrada pelos Fiscos estaduais no País é de 3,86% sobre o valor herdado, praticamente um décimo da taxa praticada na Inglaterra (40%) e um terço desse tipo de tributação no Chile (13%). Se compararmos as alíquotas máximas, a diferença também chama a atenção. Aqui, o limite máximo do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) é de 8%, percentual vigente em apenas três das 27 unidades federativas: Bahia, Ceará e Santa Catarina. Na França - país que tributa fortemente renda, patrimônio e riqueza - a taxa máxima chega a 60% (7,5 vezes superior ao cobrado no sistema brasileiro). Já na Alemanha, Suíça e Japão, o imposto alcança 50%. Países desenvolvidos como Austrália e Noruega, no entanto, não têm nenhum

tipo de tributação sobre a herança. Mas, em contrapartida, cobram impostos elevados sobre a renda dos seus contribuintes.

Taxar a transmissão de grandes heranças de forma mais rigorosa poderia contribuir para maior justiça fiscal. Deveria ser introduzida a progressividade no Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), adotando-se, a exemplo do IR, uma faixa de isenção e uma tabela progressiva de contribuição, conforme o valor do bem doado ou transmitido.

Entre os tributos sobre patrimônio que ficam a cargo dos municípios, é importante registrar o caso do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Uma pessoa ou família que possui uma mansão em uma área altamente valorizada em uma dada cidade não pode pagar a mesma alíquota que uma pessoa ou família que possui um pequeno imóvel situado em uma região periférica dessa mesma cidade.

Esta interpretação está consolidada na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional n° 29, de 2000, que estabeleceu como regra a obrigatoriedade da progressividade fiscal do IPTU em razão do valor, da localidade e do uso do imóvel. Essa é a chamada progressividade fiscal que tem a finalidade de arrecadar mais de quem tem mais, neste caso, patrimônio.

Mas o IPTU também pode e deve ser progressivo do ponto de vista extrafiscal, quer dizer, ele pode ser usado como um tributo que contribui para a função social da propriedade urbana. Nesse caso, a finalidade não é arrecadatória, mas sim regulatória.

12 Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-e-um-dos-que-menos-tributam-heranca-no-mundo-imp-,1170532>

Foi pensando nessa capacidade regulatória do IPTU que se previu a progressividade extrafiscal no Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01 como um mecanismo de Política Urbana. Dessa forma, em tese, um proprietário que não utilizar seu imóvel conforme as determinações do Plano Diretor do município deveria pagar uma alíquota de IPTU progressiva no tempo, ou seja, quanto mais tempo o imóvel ficar parado, sem cumprir sua função social, mais alta seria a alíquota do IPTU. Assim o IPTU progressivo no tempo deveria ser utilizado como um mecanismo para “combater o aumento artificial dos preços dos imóveis e incentivar a utilização de áreas da cidade que possuem uma infraestrutura urbana. Além disso, esse mecanismo é utilizado pelo poder público municipal para forçar o proprietário a dar uma utilização adequada ao imóvel”¹³.

Lógica similar deveria valer para o Imposto Territorial Rural (ITR) das grandes propriedades. No caso do ITR da agricultura familiar e pequenos proprietários, o ITR deveria ter uma outra lógica, lembrando que destas propriedades é que vem o alimento que consumimos. Portanto, a propriedade, neste caso, cumpre uma função social para um direito humano que é o da segurança alimentar.

Para terras indígenas e quilombolas, que são terras comunitárias, não se deve incidir qualquer tipo de tributação, pois a lógica não é de propriedade e patrimônio. Não se pode equipar um propriedade rural privada com as terras comunitárias.

Outra forma de avançar na justiça fiscal para reduzir as desigualdades sociais é ampliar a tributação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, que possui baixa progressividade e não incide sobre a propriedade de embarcações e aeronaves particulares, que são artigos de luxos. Para corrigir essa distorção, bastaria que fosse inserida, na Constituição, uma previsão de incidência do tributo sobre veículos automotores marítimos e aéreos. Num país como o Brasil, com notórias distorções de renda, é uma afronta que proprietários de veículos suntuosos como jatos, helicópteros, iates e lanchas sejam isentos de imposto sobre a propriedade desses bens. Assim como o IPVA, deve possuir uma progressividade que reflita a disparidade de renda e de disponibilidade financeira entre o proprietário de um veículo de alto luxo e o proprietário de um veículo popular.

2.1.3.2 Impostos sobre transações e movimentações financeiras

Por fim, ainda é preciso refletir sobre uma questão. Em um sistema econômico mundial como vivemos hoje, no qual as transações financeiras mundiais assumem proporções gigantescas e os fluxos de capitais internacionais se desconectaram completamente do comércio internacional, o que fazer do ponto de vista da regulação dessas transações? Como a tributação poderia ajudar a colocar ordem nesse caos mundial que se formou? Como incorporar, também, a dimensão da tributação sobre o sistema financeiro no debate de justiça fiscal? Existem algumas propostas tributárias frente à realidade de capitalismo financeiro e globalizado. Vejamos:

13 Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/a-progressividade-fiscal-e-extrafiscal-do-iptu/90153/>

Imposto sobre Transações Financeiras

É frequente grandes grupos tomarem empréstimos a juros baixos nos países ricos e aplicarem em outros países onde a taxa de juros é maior. Em seguida, retiram o dinheiro do país. Por exemplo, como a taxa de juros brasileira é alta, grupos compram títulos da dívida brasileira de curto prazo, com o objetivo de lucrar sobre esses papéis, sem fazerem, de fato, um investimento no país. É um capital estrangeiro que entra no país de forma meramente especulativa, que usufrui de parte importante do Orçamento Público que é despendido para o pagamento de juros da dívida, mas que não promove desenvolvimento econômico no país. Em 2016, segundo a Auditoria Cidadã da Dívida, foram gastos 42,43% do Orçamento em pagamento dos juros da dívida. Na sequência, esses grupos levaram de volta seu capital inicial somado ao capital de juros apropriado. É uma forma moderna de exploração e apropriação das riquezas e dos fundos públicos dos países periféricos. É a colonização financeira.

Por isso é importante taxar o capital especulativo. Impostos sobre operações financeiras são uma boa solução para taxar tanto os especuladores nacionais quanto os estrangeiros. A especulação financeira¹⁴ não gera benefícios sociais como a geração de empregos no país. Ela apenas acrescenta instabilidade e desorganização na economia.

14 No plano individual, a especulação financeira é uma aposta na valorização de um ativo com o objetivo de **obter lucros muito acima da média do mercado, em um curto espaço de tempo**, assumindo, para isso, riscos maiores do que os investidores comuns. No plano mais amplo, olhando para o mercado como um todo, é o movimento de **valorização de ativos baseada na crença de que um cenário econômico continuará favorável** a novas altas de preços.

Imposto sobre Movimentação Financeira

A fraude fiscal é uma das grandes barreiras que dificultam que muitos países arrecadem certos tributos sobre o patrimônio e a renda. Por isso, um tributo complementar pode ser cobrado percentualmente sobre a movimentação bancária, a exemplo da antiga CPMF (Contribuição sobre Movimentação Financeira) e do atual IOF (Imposto sobre Operações Financeiras). O IOF tem uma base de cobrança equivalente a apenas um quarto da base de incidência da CPMF, uma vez que, enquanto esta incidia sobre pagamentos (saques, depósitos) bancários, aplicações financeiras e empréstimos, o IOF não incide sobre pagamentos, incide somente sobre operações de crédito, câmbio, seguro e aplicações financeiras, sendo que estas últimas, após 30 dias de aplicação, ficam isentas. Podemos citar algumas qualidades desse tipo de imposto:

- a) Arrecada mais de quem é mais rico. Quanto mais rico, mais se movimenta a conta bancária e mais tributos se paga, o que torna progressivo o tributo sobre movimentação financeira.
- b) As famílias pobres, que não possuem conta bancária, não pagam esse tipo de imposto. Portanto, esse imposto é progressivo: quem tem mais, paga mais e quem tem menos, paga menos, nominalmente.
- c) Taxa parte do dinheiro das organizações criminosas, dos esquemas de corrupção e da própria sonegação que utilizam movimentações bancárias. O mundo do crime movimenta muito dinheiro vivo, mas não todo. Há uma tentativa de “lavar” os recursos oriundos do crime ou da corrupção e de transformá-lo em um dinheiro “limpo”. Por isso, em algum momento, esses

grupos vão tentar movimentar parte desse dinheiro por meio dos bancos. Se a polícia não conseguir des-cobrir e confiscar todo esse dinheiro sujo, ao menos o governo pode tributá-lo.

2.1.4 Carga tributária: o que é e sobre quem ela mais recai?

No geral, o debate tributário nos países se resume a criticar ou a defender uma elevada ou baixa carga tributária. Do ponto de vista da justiça fiscal, como vimos, existem muitas outras questões que devem ser consideradas, a principal é se o sistema tributário reduz ou não as desigualdades.

Mas, para considerarmos a questão de forma mais ampla, é preciso abordar a temática da Justiça Fiscal, que, reforçando, engloba tanto a Justiça Tributária quanto a justa execução dos recursos que são arrecadados da sociedade pelo Estado. Dessa forma, aliamos tanto as questões do lado da arrecadação (Sobre quem recai o pagamento dos tributos? Quem de fato está pagando a conta? Quem financia o Estado?) com as questões ligadas às escolhas sobre o destino desses recursos, portanto, quem está recebendo os benefícios das políticas públicas.

A carga tributária é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos arrecadados da sociedade pelo Estado – sob a forma de impostos, taxas e contribuições – e o Produto Interno Bruto (PIB).

A carga tributária brasileira aumentou nos últimos anos, saltando de 29% para 35% do PIB entre os anos de 1984 e 2016, o que o coloca o Brasil na média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE). Isso permitiu uma melhora da capacidade interna de financiamento das políticas sociais.

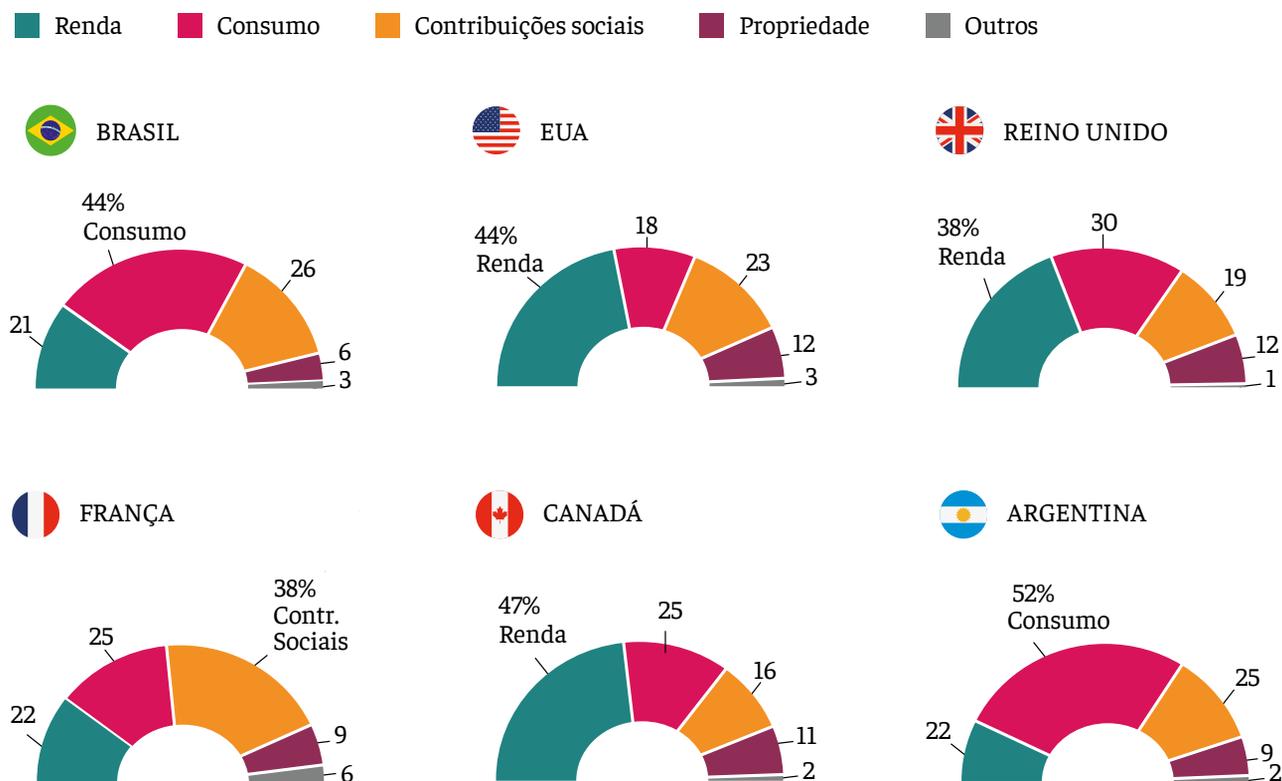
Note-se, contudo, que essa carga tributária ainda é distribuída de forma regressiva e injusta, uma vez que a maior parte dos tributos são indiretos¹⁵, chegando a 55% os tributos sobre o consumo, 30% os sobre a renda e 4% os sobre o patrimônio¹⁶. Situação inversa é a estrutura tributária dos países da OCDE: em média os tributos sobre a renda representam 42%, sobre o patrimônio 10% e sobre o consumo 30%¹⁷.

A imagem abaixo demonstra a imensa diferença e regressividade da composição da carga tributária quando comparada com a de outros países.

15 INESC, Evilásio Salvador. As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas desigualdades de renda. Brasília: INESC e OXFAM, 2014.

16 Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/as-implicacoes-do-sistema-tributario-nas-desigualdades-de-renda/publicacao/>

17 OECD Stat. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

Imagem 02: Composição comparada da arrecadação, em %

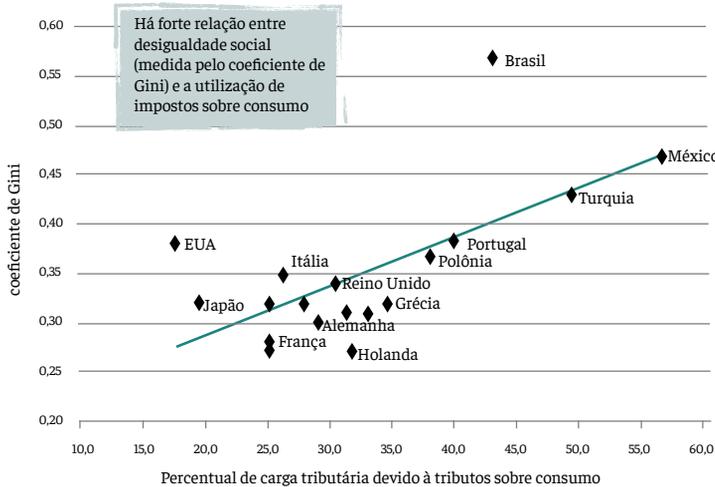
Fonte: OCDE¹⁸

Na imagem 02 podemos ter uma comparação internacional do Brasil com alguns países. Observamos que a OCDE tem uma metodologia diferente de analisar a questão que o estudo do professor Evilásio Salvador, isso explica a diferença.

Essa concentração de tributos sobre o consumo em âmbito federal (aliada à tributação nos estados e municípios) é uma das origens da regressividade do sistema tributário brasileiro. A situação nos estados e municípios é ainda pior, pois a maioria de seus impostos incide sobre o consumo (ICMS e ISS). É ainda importante demonstrar como um sistema tributário amplia desigualdades, conforme demonstrado no gráfico da página ao lado.

18 Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/o-regressivo-sistema-tributario-brasileiro>

Tabela 08: Desigualdade Social x Impostos sobre o Consumo



Fonte: OCDE¹⁹

Portanto, para além de verificar a porcentagem da carga tributária em relação ao PIB, é importantíssimo identificar sobre quem recai o ônus do pagamento do tributo para verificar se ele amplia ou reduz desigualdades. A perspectiva de gênero e raça/etnia tem sido praticamente ausente no debate tributário. Nos países em que o sistema tributário é regressivo, as mulheres, os povos indígenas e a população negra representam os estratos populacionais que, proporcionalmente, pagam mais tributos, o que aprofunda as desigualdades. No Brasil, são as mulheres negras que pagam, proporcionalmente, mais tributos²⁰. De acordo com o estudo, os 10% mais pobres da população, compostos majoritariamente por negros e mulheres (68,06%

19 Disponível em: <http://direito.folha.uol.com.br/blog/imposto-sobre-consumo-x-imposto-sobre-renda>

20 INESC, Evilásio Salvador. As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas desigualdades de renda. Brasília: INESC e OXFAM, 2014.

e 54,34%, respectivamente), comprometem 32% da renda com os impostos, enquanto os 10% mais ricos, em sua maioria brancos e homens (83,72% e 62,05%, respectivamente) empregam 21% da renda em pagamento de tributos.

2.1.5 Os tributos como base de financiamento de políticas públicas

A Constituição Federal (CF) de 1988, ainda que tenha seus limites, contemplou avanços em alguns aspectos relacionados aos direitos da cidadania, sobretudo os direitos trabalhistas e liberdade de organização, a seguridade social (assistência social, saúde e previdência), direito à educação, entre outros. A efetivação dessas conquistas, no Brasil, deveria implicar aporte prioritário e considerável de recursos no Orçamento Público, além da elaboração de um conjunto de legislações complementares. A previsão de despesas vinculadas a políticas públicas, como saúde e educação, por exemplo, é importante para o Estado brasileiro garantir direitos. A base para o financiamento das políticas públicas são os tributos. Pela teoria da economia política o Estado deveria arrecadar de quem mais tem e distribuir para quem menos tem (através de políticas públicas). No Brasil, como vimos, é o contrário. O Estado arrecada mais de quem menos tem e distribui mais para quem mais tem. Um dos mecanismos usados é o pagamento da dívida pública, melhores equipamentos públicos nos territórios mais ricos, isenções sobre renda, patrimônio e aplicações financeiras, isenções de artigos de luxos, etc. Por isso que a agenda da reforma tributária é essencial para movimentos de direitos humanos e demais que colocam no centro de suas agendas a eliminação de todas as formas de desigualdades.

2.2 PILAR II – USO MÁXIMO DE RECURSOS DISPONÍVEIS PARA A REALIZAÇÃO DE DIREITOS

No conceito do uso máximo de recursos disponíveis, o tema do Orçamento Público é fundamental. É, também, por isso, que entre os 31 artigos do PIDESC um deles se destaca no debate e nas lutas nacionais e internacionais pela defesa dos direitos. Trata-se do Artigo 2º, que estabelece que “Cada Estado-Parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, **até no máximo de seus recursos disponíveis**, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas”.

Vale dizer que todos os signatários do PIDESC têm a obrigação de apresentar relatórios anuais sobre as medidas que tenham adotado e sobre o progresso realizado com o objetivo de assegurar a observância dos direitos reconhecidos no Pacto. Esses relatórios devem ser apresentados ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas e são avaliados pelo seu Conselho Econômico e Social (ECOSOC) o qual poderá fazer recomendações aos países. Este processo é um dos mecanismos de exigibilidade do direito.

Esse artigo do PIDESC tem um peso importante porque faz uma relação potente entre a conquista dos direitos e o financiamento das políticas públicas que

lhes asseguram e garantem. Os exemplos mais explícitos são os casos da Educação e Seguridade Social, especialmente da política da Saúde. Nesses casos, mesmo que de formas distintas, a luta por universalidade e qualidade se fez concomitante à luta para que houvesse, no Orçamento Público, mecanismos especialmente definidos para o seu financiamento.

Embora potente, o conceito do máximo de seus recursos disponíveis não é simples, de fácil tradução como uma obrigação internacional, assim como também não é de fácil monitoramento por parte da ONU.

Para monitorar a obrigação de aplicação do máximo de recursos disponíveis é preciso que se defina o que se entende por “recursos disponíveis”, conceito que pode envolver tanto recursos financeiros quanto recursos humanos e tecnológicos. Da mesma forma, a definição do que seria o “máximo” é também muito complexa. Se considerarmos, por exemplo, como as escolhas de política econômica de um país restringem sua capacidade de aplicar recursos públicos para garantir direitos, chegaremos à conclusão de que algumas políticas impedem que um país aplique o máximo de recursos disponíveis tal como previsto no PIDESC. Esse é o caso da EC 95²¹, que aprova o congelamento dos gastos públicos, incluindo Saúde e Educação por 20 anos no Brasil. Esta emenda constitucional fere, ainda, o pilar “Não Discriminação”, que veremos a seguir, uma vez que impacta os serviços públicos que têm como principais beneficiários a população negra e os povos indígenas.

21 <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/orcamento-2017-prova-teto-dos-gastos-achata-despesas-sociais-e-beneficia-sistema-financeiro>

Ocorre que, infelizmente, o monitoramento do PIDESC não consegue avançar nesse nível de restrição à aplicação do máximo de recursos disponíveis. Na prática, a aplicabilidade desse conceito tem sido monitorada por meio do desenvolvimento de uma série de indicadores capazes de serem calculados com base nas informações disponíveis em cada país. O mais comum são indicadores que medem o quanto do Orçamento nacional de cada país é alocado em áreas específicas como Saúde, Educação e Defesa. Mostrar, por exemplo, a correlação entre a porcentagem do Orçamento que é gasta com direitos assegurados no Pacto e gastos em outras áreas, como é o caso da Defesa, é uma prática comum no monitoramento do PIDESC. Outro indicador usado é a comparação entre o dinheiro aplicado com a implementação de políticas de garantia de um direito específico, como Saúde, por exemplo, e sua comparação com o dinheiro aplicado para a mesma política por um outro país com o mesmo nível de desenvolvimento. Acontece que esse tipo de monitoramento não consegue avaliar o desenho da política, isso é, se determinada política tem como base os direitos humanos ou não. Podemos ter um alto gasto na política de Saúde, mas os grupos mais vulneráveis não conseguem acessar esta política, por exemplo, porque os equipamentos públicos estão distantes de seus territórios, pela discriminação institucional, etc.

Por exemplo, ao examinar um relatório periódico da República Dominicana, o Comitê de Direitos Humanos observou, com grande preocupação, que os gastos do Estado em Educação, em proporção ao orçamento total, eram 50% menores do que a média dos demais países da América Latina. Existem, contudo, outras possibilidades de pressão e orientação para que os Estados-parte do Pacto se comprometam mais

firmemente com a garantia dos direitos. Um bom exemplo disso é a Resolução da ONU,²² aprovada em julho de 2016, a qual pressiona Estados para que regulem a atuação do setor privado no ensino e, junto a isso, invistam mais na educação pública. Partindo do entendimento de que a comercialização da Educação, muitas vezes com elevados subsídios públicos, impacta negativamente no direito à educação pública e de qualidade, a ONU recomenda que os Estados-parte reconheçam a “importância significativa do investimento do máximo dos recursos disponíveis em educação pública” e para “aumentar e melhorar o financiamento nacional e internacional para a educação”, de modo a “contribuir para a educação como um bem público”.

O Sistema Interamericano possui duas formas principais de litigância: tramitação de casos individuais e solicitação de medidas cautelares e provisórias. Esta segunda categoria ocorre quando há uma situação de urgência e gravidade na qual um dano irreparável pode se produzir. Além da tramitação de casos individuais e da concessão de medidas cautelares, que poderíamos chamar de tutela protetiva direta da Comissão Interamericana, o órgão também possui a função de promoção e monitoramento dos direitos humanos nas Américas. Uma das formas pelas quais a Comissão desempenha esse papel é por meio de audiências temáticas concedidas durante seus períodos de sessões. Qualquer organização ou grupo pode solicitar uma audiência sobre o tema de direitos humanos que lhe pareça especialmente relevante. A Comissão recebe

22 Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/12-07-2016-16-02-resolucao-historica-da-onu-pressiona-estados-a-regularem-a-atuacao-do-setor-privado-no-ensino-e-a-investirem-na-educacao-publica->

estes pedidos e escolhe aqueles que lhe parecerem mais relevantes naquela conjuntura – ao menos em tese, pois parece que, na prática, há outros fatores políticos que influenciam a decisão da Comissão de outorgar ou não uma audiência²³.

2.2.1 Alguns limitadores do Uso Máximo de Recursos para a progressiva realização de Direitos Humanos no Brasil

2.2.1.1 As escolhas de políticas macroeconômicas

O governo, ao fazer as escolhas de políticas fiscal e monetária, pode impor severos limites à sua capacidade de aplicar o máximo de recursos disponíveis para garantir direitos.

Uma política monetária que estabelece elevadas taxas de juros que balizam a remuneração da dívida pública terá um efeito direto no custo do financiamento dessa dívida e, logo, haverá um comprometimento maior do Orçamento Público Federal com as despesas financeiras. Em contrapartida, sobrarão menos recursos públicos para as políticas públicas e para a garantia de direitos. Como vimos, o Brasil compromete mais de 42% de seu Orçamento com o pagamento dos juros da dívida. Esse recurso deveria estar indo para as políticas públicas que garantissem direitos e enfrentassem os privilégios.

Políticas fiscais neoliberais, quer dizer, a visão de que cabe restringir gastos primários com políticas sociais

ao mínimo necessário partem de uma visão de Estado mínimo, segundo a qual ao Estado cabe cuidar da educação básica (“igualdade de oportunidades”) e da população que se encontra “abaixo da linha de pobreza”. Que, uma vez superada essa linha, devem buscar no mercado privado a provisão de bens e serviços de que necessitam, que deverão ser providos pela iniciativa privada. Ou seja, essa narrativa neoliberal com todas as suas versões e mesmo atenuantes é oposta à narrativa histórica da conquista de direitos universais e interdependentes.

Programas de ajuste estrutural baseados na visão de austeridade fiscal e reforma do Estado na direção de um Estado mínimo também são escolhas políticas que limitam a quantidade de recursos disponíveis para políticas promotoras de direitos humanos. Na década de 90 e após a crise de 2008, esses Programas de ajuste foram impostos a diversos países pelo FMI e pelo Banco Mundial em troca de financiamentos e empréstimos. Essas instituições internacionais, que defendem os interesses dos países desenvolvidos e de suas corporações, obrigavam os Estados mais pobres a promover uma série de mudanças legais e institucionais, como:

- Privatização de empresas e serviços públicos;
- Redução do tamanho do Estado e da disponibilidade de serviços públicos à população, que deveria adquiri-los junto à iniciativa privada;
- Celebração de acordos de livre comércio;
- Desregulamentação de direitos trabalhistas e reformas na previdência social;

23 Disponível em: <http://www.conectas.org/pt/acoes/sur/edicao/20/1007397-experiencias-de-litigio-estrategico-no-sistema-interamericano-de-protecao-dos-direitos-humanos#Sandra>

- Incentivo à implementação de políticas focalizadas e não políticas universais de promoção de direitos;
- Desoneração de tributos para grandes empresas e promoção do livre trânsito de capitais e investimentos.
- Terceirização das políticas sociais.

Essas medidas limitaram muito a capacidade dos Estados em destinar o máximo de recursos disponíveis para a promoção dos direitos humanos na década de 90. No pós-Crise de 2008, elas voltaram a ser adotadas em diversos países, como Grécia e Portugal, com resultados tão negativos a ponto de o próprio FMI reconhecer que não devem ser adotadas nesses períodos, por ampliarem as desigualdades²⁴. Apesar disso, elas voltam a ser impulsionadas com força no Brasil, a partir de 2015, e também em boa parte da América Latina, com a justificativa de serem, a única forma de superar crises fiscais ocorridas com o fim do ciclo das *commodities* na região.

Os exemplos dessas medidas de austeridade adotadas no Brasil são a aprovação da Emenda Constitucional nº95, do teto dos gastos²⁵ para as despesas primárias, na qual estão as despesas com políticas públicas promotoras de direitos, com retrocessos nos

24 Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/fmi-diz-que-politicas-neoliberais-aumentaram-desigualdade.html>

25 A EC 95 é uma emenda constitucional que alterou artigos das disposições transitórias da Constituição Federal para instituir um “Novo Regime Fiscal” em que limita o crescimento real das despesas primárias (gastos sociais e investimentos) por 20 anos. O texto completo está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

direitos trabalhistas, com a proposta de Reforma da Previdência; com a privatização de importantes empresas públicas, como a Petrobras, e as mudanças de critérios nos acessos a determinados benefícios e políticas públicas.

2.2.1.2 As Receitas em Potencial não arrecadadas

Os Gastos Tributários

No Brasil, de acordo com a Constituição Federal, art. 165, § 6º, “O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

O conceito oficial elaborado pela Receita Federal é o de que “gastos tributários são gastos indiretos do governo, realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. Eles são uma exceção às regras do sistema tributário vigente e reduzem o potencial de arrecadação tributária”.

Podem ter caráter compensatório (quando o governo não atende adequadamente a população mediante os serviços de sua responsabilidade, por exemplo, as isenções via IR das despesas de Saúde e Educação), ou têm caráter incentivador (quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região). O conceito de Gasto Tributário objetiva, portanto, evidenciar que as desonerações representam gastos indiretos. Ou seja, ao abrir mão de arrecadar, o Estado está substituindo gastos que poderiam ser feitos diretamente por ele, utilizando estes recursos. Por isso, os gastos tributários são contabilizados utilizando-se

a ótica orçamentária, explicitando o ônus para a sociedade em termos de redução potencial dos gastos diretos em programas de governo.

Gastos tributários não são, no entanto, uma escolha meramente técnica. São escolhas políticas a respeito de quais setores se deseja incentivar mediante a concessão de isenções e anistias tributárias. Muitas indústrias e setores econômicos com influência política nas decisões de governo são beneficiados com isenções fiscais e anistias tributárias. Além disso, as isenções e anistias são moedas de troca usadas, principalmente, no Parlamento. De acordo com estudo do Inesc, entre 2010 e 2014, os gastos tributários cresceram 42,67% acima da média da inflação. O maior crescimento ocorreu nas contribuições sociais para a seguridade social, que aumentou 72,76%. Ou seja, quando o Estado abre mão dessa arrecadação, compromete, ainda mais, o financiamento de políticas como as de educação, saúde, assistência e previdência social, entre outras.

A redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), por exemplo, que foi adotada no país entre 2008 e 2013, beneficiou diretamente a indústria de automóveis. Porém, seu impacto real na economia e empregos do país foi muito baixo, apenas 0,0214% de aumento do PIB e 0,0481% nos empregos. E gerou imensos impactos para as cidades. Só entre maio de 2012 e dezembro de 2013 foram vendidos 1,5 milhão de carros a mais, o que gerou mais engarrafamentos, emissões de poluentes e mortes²⁶.

26 Disponível em: <http://www2.valor.com.br/brasil/3610592/estudo-mostra-baixo-efeito-do-desconto-no-ipi-de-veiculos-sobre-pib-e-emprego>

O recurso arrecadado com o IPI alimenta o Fundo de Participação dos Municípios, que é distribuído entre todos os municípios brasileiros. Em decorrência dessa desoneração, o fundo sofreu um impacto significativo, chegando a uma redução de 11,8 bilhões em 2013²⁷, afetando diretamente as finanças públicas e, inclusive, prejudicando as ações que poderiam reduzir o impacto do aumento do número de automóveis nas cidades, como a elaboração e implantação do Plano de Mobilidade Urbana.

Outro exemplo de o quanto os gastos tributários são influenciados pelo poder de grupos econômicos e ampliam desigualdades são os incentivos fiscais concedidos para empresas e setores que exploram de forma intensiva, e com altos impactos socioambientais, recursos naturais amazônicos: madeireiras, grandes hidrelétricas, mineradoras, entre outros ramos de atividades. Esses grupos estão entre os beneficiários de incentivos fiscais na Amazônia. Tais incentivos, criados durante o governo militar sob uma lógica predatória de recursos e de expropriação de grupos e comunidades, são mantidos há mais de 55 anos sem justificativas técnicas e econômicas, e a despeito das inúmeras vinculações de empresas e setores beneficiados com práticas criminosas de desmatamento, grilagem de terras, trabalho escravo e violação de direitos.

27 Disponível em: https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/upload/201303%20%20julho/ed16_imgs/ed16_p33_info.jpg

A Sonegação Fiscal

Em estudo do Sindicato do Procuradores da Fazenda Sinprofaz²⁸ foi encontrado um indicador estimado médio de sonegação fiscal no Brasil de 23,2% da arrecadação, que equivaleu a R\$ 453,0 bilhões ou 7,7% do PIB em 2015. É um valor imenso e quatro vezes maior que o déficit fiscal da União em 2015, que foi de R\$ 111 bilhões.

Tabela 9: Indicador de sonegação fiscal no Brasil (Fonte: Sinprofaz, 2015).

Tributo	Carga tributária (R\$ milhões 2015)	% do total de 2015	% do PIB	Indicador de sonegação estimado (% do tributo)	Sonegação estimada em (R\$ milhões)	% PIB	Fonte dos indicadores de sonegação
Total	1.951.452	100%	33,1%	23,2%	452.968	7,7%	
IR (1)	322.101	16,5%	5,5%	28,1%	90.621	1,5%	SIQUEIRA 2005 e IBPT 2009
IPI	49.266	2,5%	0,8%	33,4%	16.434	0,3%	PAES, 2011
IOF	34.693	1,8%	0,6%	16,6%	5.742	0,1%	IBPT, 2009
II	39.015	2,0%	0,7%	24,8%	9.687	0,2%	IBPT, 2009
CONTRAT. PREVID.	371.814	19,1%	6,3%	27,8%	103.178	1,7%	IBPT, 2009
COFINS	201.673	10,3%	3,4%	22,1%	44.630	0,8%	IBPT, 2009
CSLL	61.382	3,1%	1,0%	24,9%	15.278	0,3%	IBPT, 2009
PIS/PASEP	53.781	2,8%	0,9%	22,1%	11.902	0,2%	IBPT, 2009
FGTS (2)	113.529	5,8%	1,9%	27,8%	31.504	0,5%	IBPT, 2009
ICMS (3)	406.978	20,9%	6,9%	27,1%	110.454	1,9%	IBPT, 2009
ISS (4)	54.110	2,8%	0,9%	25,0%	13.538	0,2%	IBPT, 2009
OUTROS (5)	243.109	12,5%	4,1%		0	0,0%	

Informe anual da ONU²⁹ consta que a sonegação fiscal no Brasil chega a 27% do valor que deveria ser arrecadado do setor privado, o que em 2016 equivaleria a algo em torno de R\$ 500 bilhões, ou todo o orçamento da Previdência Social para o ano.

28 Disponível em: <http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil-uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao>

29 Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,evasao-fiscal-no-brasil-chega-a-27-do-total-arrecadado,70001631710>

Infelizmente, apesar da sonegação ser ilegal, sempre que é trazida para o centro do debate, é extremamente comum ouvir argumentos para justificá-la, o que torna necessário detalhar por que as explicações apresentadas não são corretas.

Como foi analisado anteriormente, a carga tributária brasileira não é alta: ela é extremamente mal distribuída, pesando muito mais para os pobres e a classe média do que para os super-ricos, devido à estrutura dos tributos que incidem muito mais sobre o consumo do que sobre a renda e o patrimônio. Os principais tributos sonegados são ICMS, IPI e Imposto de Renda não retido na fonte. É uma lógica perversa. Aqueles que teriam maior capacidade de contribuir, corporações e mais ricos, são, justamente, os que suportam uma carga tributária menor³⁰ e que mais sonegam.

Sonegação fiscal amplia desigualdades, pois diminui a alocação de recursos para a implementação de políticas públicas. Para enfrentar o problema, muitos governos recorrem ao aumento da carga tributária. Com o sistema tributário brasileiro regressivo, esse aumento acaba recaindo sobre os mais pobres e classe média, que são aqueles que, proporcionalmente, já pagam mais tributos e menos sonegam, ampliando ainda mais as desigualdades (fiscal e social).

Sonegação fiscal é corrupção: é preciso encerrar o debate de que é corrupção apenas o valor que é desviado do Orçamento Público já fechado, ignorando os imensos valores que deveriam compô-lo, mas nunca chegam, pois são desviados antes de virarem receita.

30 Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/275702-2>

Estudo da Global Financial Integrity (GFI)³¹, demonstrou que 80% da corrupção no Brasil é oriunda do setor privado com manobras comerciais de sub ou superfaturamento na exportação e importação, enquanto 20% proveem do setor público.

Sonegação fiscal é crime e descompromisso com o interesse público e com a própria Constituição Federal, uma vez que o texto constitucional espelha a escolha do povo brasileiro por um modelo de Estado que garante direitos por meio de políticas e serviços públicos. Sonegar é inviabilizar o texto constitucional e causar imensos danos ao financiamento da educação, da saúde, da segurança, transporte, entre outros direitos.

Infelizmente, no Brasil, apesar de ser crime pela Lei 8.137/1990, a sonegação fiscal não é punida, em decorrência da Lei 9.249/1995, que trouxe a possibilidade de extinção da punibilidade do agente nos crimes tributários, caso o pagamento do tributo ou contribuição social fosse feito antes do recebimento da denúncia. Mais uma vez, são os mais ricos, aqueles que podem sonegar, os premiados pela legislação, o que agrava ainda mais o quadro de desigualdades no país.

Elisão Fiscal

A Elisão Fiscal, apesar de não ser ilegal, é imoral. Ocorre por meio de um planejamento tributário agressivo, fazendo uso de brechas nas leis, para dar vantagens indevidas às empresas, com o apoio de consultorias, especialmente de escritórios de Direito Tributário,

31 Disponível em: <http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/09/Brasil-Fuga-de-Capitais-os-Fluxos-Il%C3%ADcitos-e-as-Crises-Macroecon%C3%B4micas-1960-2012.pdf>

que costumam cobrar grandes valores pela assessoria. Por essas características, são, em sua maioria, utilizadas por grandes corporações, especialmente as multinacionais, que se aproveitam de uma legislação internacional frouxa sobre o comércio entre a empresa produtora e suas vinculadas espalhadas pelo mundo e fazem uso de paraísos fiscais, onde têm sigilo bancário extremo e praticamente não pagam tributos.

Por exemplo: a prática do preço de transferência – a empresa produtora exporta seus produtos a preços abaixo do valor de mercado para uma coligada que fica em um paraíso fiscal. Depois, essa coligada vende o mesmo produto com o preço de mercado, portanto mais alto do que havia comprado, para outros mercados, inclusive para o do país da produtora. Nessa operação, a mesma empresa multinacional usurpou: (i) os tributos que não recolheu no país da produtora ao realizar um subfaturamento; e (ii) os tributos que não pagou no paraíso fiscal.

Outro mecanismo utilizado pelas corporações é vender por preço abaixo dos valores de mercado para o comprador final e realizar um acordo tácito com o importador para que o restante seja enviado para uma conta *offshore*³². Isso tudo dá a essas empresas indevidas vantagens competitivas sobre as empresas nacionais dos países em que atuam. O que enfraquece, principalmente as micro e pequenas empresas nacionais e a capacidade arrecadatória do Estado, consequentemente, interferindo de forma negativa

na economia do país e na geração de empregos, já que diversos estudos demonstram que as micro e pequenas empresas geram mais empregos que as grandes.

Um importante instrumento, tanto para a elisão quanto para a sonegação fiscal, é o uso dos paraísos fiscais. Estudo da Tax Justice Network³³ aponta que, em 2012, os super-ricos brasileiros detinham mais de R\$ 1 trilhão em paraísos fiscais, o quarto maior total em um *ranking* de países, sendo que quem mais manda dinheiro brasileiro para os paraísos fiscais são os setores de mineração, petróleo, farmacêutico, comunicações e transportes.

Outro exemplo: estudo do Inesc sobre a mineradora Vale observou que o preço do ferro praticado estava consideravelmente abaixo (-23,3%) do valor de mercado internacional. Como trata-se de preço médio, há a possibilidade da empresa operar com preço de mercado em vendas para terceiros e com outro significativamente inferior para coligadas. O fato do ferro, sozinho, representar quase 60% da receita da empresa, em 2013, pode ser um elemento motivador para a companhia buscar reduzir o pagamento de tributos para elevar os lucros. Como resultado, a Vale estava pagando 40% a menos só de Contribuição Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), sendo que os valores a serem pagos de Imposto de Renda (IR) e Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) também são afetados por essas manobras.

32 Offshore é o nome comum dado às contas bancárias e empresas abertas em territórios beneficiários do estatuto de paraíso fiscal, geralmente com o intuito de pagar-se menos impostos do que no país de origem dos seus proprietários ou de ocultar a origem do dinheiro, de crime ou corrupção.

33 Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150415_brasil_zelotes_evade_fd

Tabela 10: Preço médio realizado pela Vale versus preço comércio internacional em US\$ (2013)

	Preço médio realizado (\$/ton.)	Preço médio internacional	Preço realizado/médio (%)
Cobre	\$ 6.709	\$ 7.000	-4,2%
Ferro	\$ 107	\$ 140	-23,3%
Níquel	\$ 14.900	\$ 15.000	-0,7%

Fonte: DFP Vale 2013, InfoMine

O Inesc organizou essas questões em dois vídeos: um sobre a Campanha para que as multinacionais paguem o justo³⁴ e outro específico sobre a Vale³⁵.

A Dívida Ativa

Uma vez que os tributos não tenham sido pagos nos prazos, os débitos, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas, são inscritos na dívida ativa. Eles podem ter natureza tributária, previdenciária ou não tributária (ex: decorrente do exercício do poder de polícia, crimes ambientais, entre outros).

A Dívida Ativa da União chega a incríveis R\$ 1,58 trilhão (valores de dezembro de 2015), superando a arrecadação total brasileira no mesmo ano, que foi de R\$ 1,274 trilhão. E pior, a recuperação desse recurso é lenta e muito aquém do imaginado: segundo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, somente 1%

34 Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=sa_FF-cUKGE&t=29s

35 Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2016/janeiro/quem-paga-mais-impostos-no-brasil-um-cidadao-comum-ou-uma-grande-mineradora>

da dívida é resgatado anualmente. Atualmente há R\$ 252,1 bilhões que já integram processos transitados em julgado. Esse valor cobriria, com sobra, o déficit fiscal do país em 2016.

Por trás dessa dívida bilionária escondem-se muitos crimes, não apenas financeiros – há crimes socioambientais, eleitorais, grilagem de terras, sonegação fiscal e trabalho escravo. Foi o que descobrimos em estudo recente do Inesc³⁶, analisando a lista dos maiores devedores na Amazônia. Cabe destacar que, entre os 10 maiores inscritos na Dívida Ativa da União, está a Vale, com R\$ 43 bilhões de débito, sendo muito desse montante decorrente de processos na Justiça relativos ao pagamento indevido de CFEM, IR e CSLL, em diferentes períodos. Isso tudo depois de ter sido privatizada, anulando o argumento de que crimes e corrupção só ocorrem em empresas estatais.

Um importante elemento para a Dívida Ativa da União ser um montante tão alto é que, como foi observado, apesar de a sonegação fiscal ser crime no Brasil, ela é um crime sem punição. Dessa forma, os legisladores (deputados e senadores) enviam uma mensagem para a sociedade: “o crime de sonegação fiscal compensa”. Da forma como é hoje, no Brasil, “vale a pena” fraudar as declarações fiscais e sonegar, pois o risco de prejuízo é, no máximo, financeiro, que pode ser calculado, e inclusive, lucrativo. Sem contar as inúmeras vezes que os parlamentos, tanto o federal como estaduais e municipais, aprovam anistias.

36 Disponível em: <http://amazonia.inesc.org.br/artigos/os-maiores-devedores-da-amazonia-e-suas-perigosas-relacoes-sonegacao-trabalho-escravo-e-desmatamento/>

2.3 PILAR III – REALIZAÇÃO PROGRESSIVA DOS DIREITOS

A noção de realização progressiva dos Direitos Humanos parte do princípio de que os direitos devem ser sempre ampliados, nunca retrocedidos. As ações do Estado, nesse sentido, devem se comprometer a universalizar esses direitos e fazê-lo de forma progressiva, mas rapidamente, de forma qualitativa, melhorando constantemente suas políticas e o acesso a elas. A progressividade dos direitos pressupõe, também, a criação de novos direitos.

Há alguns tratados internacionais que fazem da realização progressiva dos direitos uma obrigação comum aos Estados signatários. Por exemplo, nos termos em que estão concebidos no artigo 2º, § 1º, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, os direitos econômicos, sociais e culturais apresentam realização progressiva, ou seja, são direitos que estão condicionados à atuação do Estado, que deve adotar medidas econômicas e políticas, isoladamente e através de assistência e cooperação internacionais, até o máximo de seus recursos disponíveis, com vistas a alcançar progressivamente a completa realização dos direitos previstos no Pacto. É importante destacar que a plena realização dos direitos pode ser alcançada progressivamente. Medidas nessa direção devem ser implementadas em um período de tempo razoavelmente curto, após o Pacto entrar em vigor em relação a determinado Estado. Essas medidas devem ser deliberadas e concretamente alcançáveis, da forma mais explícita possível, no sentido de conferir cumprimento às obrigações

reconhecidas no Pacto. A progressividade dos direitos não pode ser usada como uma desculpa para que a plena realização não seja concretizada.

Por outro lado, para além dos compromissos internacionais, sabemos que a conquista e ampliação de direitos se dá, principalmente, a partir da pressão e organização popular. Historicamente, aqueles que hoje são considerados Direitos Humanos foram objeto de muita luta nas mais diversas partes do mundo, tais como a jornada de oito horas de trabalho, o direito ao décimo terceiro salário, o fim da escravidão ou ainda o voto feminino. Em tempos de derrocadas e ataques aos nossos direitos, muitas vezes os compromissos internacionais são colocados em segundo plano, de acordo com a conveniência dos governos e seus aliados políticos e econômicos. Como veremos no pilar V da Metodologia, é a participação popular que tem condições de inverter a correlação de forças, fazendo com que os tratados saiam do papel e virem práticas cotidianas, assim como possamos construir novos direitos.

2.3.1 Princípio do Não Retrocesso Social

Uma das bases do pilar da realização progressiva dos direitos é o conceito de não retrocesso social. Significa a “vedação ao legislador de suprimir arbitrariamente a disciplina constitucional ou infraconstitucional de um direito fundamental social”³⁷. Além disso, é dever do legislador manter-se no propósito de ampliar, progressivamente e de acordo com as condições fáticas

37 CUNHA, Jarbas Ricardo Almeida. O princípio da proibição do retrocesso social como norte para o desenvolvimento do direito à saúde no Brasil. [dissertação]. Brasília: UnB, 2015.

e jurídicas (incluindo-se as orçamentárias), o grau de concretização dos direitos fundamentais sociais. O princípio não se traduz em mera manutenção do *status quo*, antes significando também a obrigação de avanço social³⁸.

O princípio do não retrocesso social faz oposição direta ao preconizado na **Teoria da Reserva do Possível**, que é frequentemente utilizada como justificativa da omissão estatal no que se refere à efetivação de políticas públicas de direitos, com o falso argumento de fatores de ordem econômica. Essa teoria impossibilita a exigência acima de certo limite básico social. Porém, os defensores da teoria costumam ignorar que ela somente pode ser invocada quando já exista a garantia do **mínimo existencial**, que é o dever do Estado de ofertar aos cidadãos um núcleo de garantias com um conteúdo básico, que consiste em um conjunto de prestações materiais mínimas, sem as quais se poderá afirmar que o indivíduo encontra-se em situação de indignidade, as quais são, ao menos: direito à saúde, educação, acesso à justiça, assistência social, alimentação, vestuário e habitação³⁹. O mínimo existencial pressupõe serviços públicos universais e de qualidade. Uma outra questão é: Quem vai ter o poder de definir o que é mínimo existencial? O parlamento, que é um dos mecanismos que temos na reprodução das desigualdades?

38 DERBLI, Felipe. O Princípio da Proibição do Retrocesso Social na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p.202.

39 BARCELLOS, Ana Paula. A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.304.

Um exemplo recente de uso da Teoria da Reserva do Possível é o que está sendo utilizando pelo governo Temer para reduzir direitos previdenciários, com uma proposta restritiva de Reforma da Previdência e, também, com a EC 95, que, ao limitar a possibilidade de financiamento de despesas sociais, também impede a realização progressiva dos direitos sociais. Tudo isso com a justificativa de que não há alternativa à crise econômica-fiscal-política que não seja via medidas de austeridade que limitam apenas as despesas primárias (com gastos sociais e investimentos) e deixam soltas as despesas financeiras (com o sistema da dívida). Entretanto, o governo ignora que foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que os direitos sociais passaram a ser promovidos no país e que ainda não atingiram a garantia do mínimo existencial, de condições mínimas de existência com dignidade, o que requer a manutenção de aplicação financeira progressiva até que se atinja esse mínimo. E que esse mínimo não é estático, ele vai mudando de acordo com as lutas populares e com a demanda por novos direitos.

Assim, a aplicação da Teoria da Reserva do Possível, principalmente em países periféricos, onde sequer o mínimo existencial é respeitado, é inaceitável. Ela é utilizada em discursos neoliberais que pretendem reduzir o tamanho do Estado, o que resulta em um retrocesso do dever do Estado em realizar os direitos econômicos, sociais e culturais; uma afronta o Estado Democrático de Direito. Esses discursos são feitos sob falsas premissas de inexistência de recursos, quando o que se revela como causador dos problemas econômicos são as alocações orçamentárias inadequadas, concessão de renúncias tributárias a grupos econômicos poderosos e um sistema tributário injusto.

O princípio do não retrocesso social deve ser um compromisso ético da sociedade, refletido na essência de um Estado Democrático de Direito. Só por meio dele é possível termos a garantia dos direitos e, principalmente, que os Direitos Humanos não sejam um discurso instrumental de governos e da própria sociedade. Esse princípio perpassa as atribuições dos três poderes: o Legislativo deve pautar-se em aprovar um arcabouço jurídico que não só respeite o que já está construído, em termos de Direitos Humanos, mas que possibilite a construção de novos direitos; o Executivo deve colocar na centralidade de todas as políticas públicas, até mesmo as econômicas, de desenvolvimento e infraestrutura, a eliminação de todas as formas de desigualdades e injustiças; e, por fim, o Sistema de Justiça, com medidas corretivas às ações que visem limitar o princípio da dignidade da pessoa humana, garantido por meio dos direitos humanos.

2.3.2 Implementação e monitoramento da realização progressiva dos direitos

Um dos elementos essenciais para a realização progressiva dos direitos é que o Estado deve elaborar planejamentos de longo prazo (como planos quinquenais ou decenais, por exemplo), de forma que demonstre quais são as metas para a progressiva realização dos direitos ao longo dos anos, quais políticas serão implementadas e qual será a previsão orçamentária. Se as metas são razoáveis, se são factíveis e se há dados que nos permitam observar a mudança na vida da população.

Esse planejamento deve ter dois elementos essenciais para se verificar a progressiva realização de direitos: o estabelecimento de metas de efetivação de direitos

e a existência de indicadores sociais e indicadores de direitos humanos, com os quais se torna possível verificar qual é o déficit de acesso a direitos por parte da população, em um determinado momento, e quais são as mudanças que podem ser observadas ao longo do ano.

Nos últimos anos, vem crescendo o debate sobre a criação de indicadores de direitos humanos que possam quantificar e mensurar concretude e a efetivação de variadas dimensões de direitos. Alguns argumentam que indicadores de direitos humanos seriam, na verdade, apenas uma leitura de direitos humanos sobre os indicadores sociais. Acreditamos, contudo, que há especificidades e que o avanço conceitual desse debate irá permitir a construção de instrumentos mais precisos para avaliar as mudanças das condições de vida da população.

Do ponto de vista metodológico, podemos ter dois caminhos:

1) Analisar uma política pública em curso (educação, saúde, assistência social, segurança pública etc.) e verificar se ela está permitindo mudanças nos indicadores sociais da população, ou seja, se está realizando os direitos de forma progressiva.

2) Iniciar a nossa análise a partir dos indicadores econômicos e sociais (ou de direitos humanos) e nos perguntar quais políticas estão sendo implementadas para enfrentar uma situação verificável de déficit de direitos, buscando saber quanto de recurso tem sido alocado para essas políticas.

O mecanismo de monitoramento, previsto no PIDESC, é o envio de relatórios pelos Estados-Partes contendo as medidas adotadas por eles para observância aos direitos reconhecidos pelo Pacto. Devem, ainda, expressar os fatores e as dificuldades no processo de implementação das obrigações decorrentes do Pacto. Esses relatórios devem ser encaminhados ao Secretário-Geral das Nações Unidas que, por sua vez, encaminhará cópia ao Conselho Econômico e Social para apreciação e envio de recomendações aos países.

Os relatórios mostraram-se insuficientes para proteger os direitos neles enunciados. Diante desse fato, a Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, recomendou a incorporação do direito de petição a esse Pacto, através da adoção de protocolo adicional e, também, a utilização de critérios, como a aplicação de um sistema de indicadores, para medir o progresso alcançado na realização dos direitos previstos no Pacto.

Dentro do Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos (ou Pacto de São José), assinada em São José da Costa Rica, em 1969, é, atualmente, o documento de maior importância. Nela consta apenas um único artigo para tratar da proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais, que é o artigo 26. Este artigo, de forma semelhante ao PIDESC, prevê a “realização progressiva” desses direitos. A inovação do Pacto de São José foi a previsão, no artigo 44, de petições iniciais serem encaminhadas à Comissão Interamericana, bem como a previsão de comunicações interestatais, no artigo 45. Além disso, os relatórios também estão previstos, apesar de já se terem mostrado insuficientes para a efetiva proteção dos direitos humanos.

O Brasil incorporou o Pacto de São José por meio do Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. E, por meio do Decreto Legislativo nº 89, de 3 de dezembro de 1998, reconheceu a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos para todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção para fatos ocorridos a partir do reconhecimento de sua competência.

O sistema global (ONU) e o sistema regional (OEA) são, ambos, complementares e úteis, devendo os instrumentos ser utilizados sempre levando em consideração o princípio da primazia da norma mais benéfica à vítima. O conhecimento dos direitos e garantias internacionais é importante para que possam ser exercidos os direitos de cidadania também na arena internacional.

Cabe ressaltar que a violação de um tratado resulta em violação de obrigações assumidas no âmbito internacional, o que, segundo seus termos, implica em responsabilização internacional do Estado violador. As palavras, no entanto, evocam mais força do que as medidas de fato decorrentes do não cumprimento de obrigações: na prática, as sanções contra Estados que não fazem valer seus compromissos com os direitos humanos raramente acontecem, sendo acionadas, principalmente, como ferramenta de barganha, quando, por exemplo, o Estado em questão apresenta-se como ameaça para as forças hegemônicas internacionais.

De acordo com o artigo 4º, da CF/88, A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais por alguns princípios, sendo, um deles, o

da prevalência dos direitos humanos. Essa previsão constitucional permite o uso, por parte da sociedade civil, do sistema internacional de direitos humanos para a promoção de mudanças sociais domésticas.

Exemplos bem recentes de atuação referem-se à Emenda Constitucional no 95, que impôs um teto aos gastos primários no Brasil por 20 anos, quando ela ainda tramitava sob o nome PEC 241.

Após diversas entidades e movimentos sociais, entre eles o INESC, denunciarem as medidas do governo Temer ao órgão internacional, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), em audiência, para explicar a atual situação no Brasil, esta se manifestou via comunicado oficial. A manifestação da CIDH ocorreu após o 159º período de sessões públicas da Comissão, que aconteceu em dezembro de 2016, na Cidade do Panamá. Segundo o comunicado da CIDH da OEA, as organizações brasileiras denunciaram, na audiência “Direitos humanos e reformas legislativas no Brasil”, que a PEC 55 congela os gastos públicos por 20 anos, podendo provocar uma “grande crise no sistema público de educação, saúde e segurança social, afetando de maneira desproporcional os setores mais vulneráveis”. As organizações informaram, ainda, segundo o comunicado da CIDH, que “esse grave retrocesso nos direitos econômicos, sociais e culturais está vinculado a um cenário de violação dos direitos civis e políticos, como os direitos à liberdade de expressão e associação”. E a CIDH declarou que o impacto negativo que a PEC pode ter sobre os direitos econômicos, sociais e culturais dos brasileiros

é preocupante e o Estado tem o dever de garantir que não haja retrocessos nesses direitos⁴⁰.

Também após Inesc, Conectas, Oxfam Brasil e CESR enviarem documento demonstrando os impactos da PEC sobre os grupos mais vulneráveis do país⁴¹, o relator especial para extrema pobreza, Philip Alston, emitiu nota pública sobre o tema afirmando que ela é um erro histórico e que provocará retrocessos sociais no Brasil⁴², além de ter solicitado informações ao país.

Ao considerar como principal foco de análise as possibilidades de incidência junto ao SIDH – Sistema Interamericano de Direitos Humanos, um primeiro ponto importante é a interdisciplinaridade. O litígio estratégico⁴³ na Comissão e na Corte Interamericanas não exige a inscrição profissional como advogado(a). O artigo 46 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que trata dos requisitos mínimos de uma petição para que ela tenha sua tramitação

40 Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2016/dezembro/retrospectiva-2016-ano-de-muitos-desafios-que-venha-2017/comissao-de-direitos-humanos-da-oea-diz-que-impacto-negativo-da-pec-55-e-preocupante>

41 Disponível em: http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Carta_PEC_55_Alston_29_11_2016-Site.pdf

42 Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/pec-55-e-erro-historico-que-provocara-retrocesso-social-diz-onu>

43 “O litígio estratégico em direitos humanos busca, por meio do uso da autoridade da lei, promover mudanças sociais em prol dos indivíduos cujas vozes não seriam ouvidas” (SKILBECK, Litigation Report, Justice Initiative, 2013, p. 5, tradução livre).

admitida; o artigo 23 do Regulamento da Comissão Interamericana, que trata da apresentação de petições; e o artigo 28 do Regulamento da Corte, que trata da apresentação de escritos, são alguns dos artigos que expressam essa desnecessidade. Violações de direitos humanos envolvem sempre outras questões além da quebra objetiva de uma norma jurídica internacional, pois se insere em um contexto político, histórico, econômico, social e cultural⁴⁴.

Mais uma vez, é importante trazermos para a cena não apenas os mecanismos de monitoramento institucionais, mas também a forma como pessoas, organizações, e movimentos fora da esfera estatal criam caminhos para acompanhar, exigir e reivindicar que seus direitos sejam progressivamente ampliados. Podemos citar dois bons exemplos nesse sentido:

1) O da Educação no Brasil: após o período de universalização do ensino, previsto na Constituição de 1988, a comunidade escolar e os movimentos sociais passaram a ter como pauta de reivindicação a melhoria da qualidade da educação. Boa parte das medidas de ampliação do acesso à educação e de sua melhoria, como, por exemplo, a implantação de ações afirmativas nas universidades, decorre da organização, monitoramento e ação de setores populares mobilizados em nome do direito à educação.

2) O “Contrainforme”, que é um relatório alternativo ao produzido pelo governo brasileiro sobre a situação dos direitos humanos no Brasil. O Contrainforme é um instrumento da sociedade civil para o debate público e incidência tanto nacional como internacional.

44 Disponível em: <http://www.conectas.org/pt/acoes/sur/educacao/20/1007397-experiencias-de-litigio-estrategico-no-sistema-interamericano-de-protecao-dos-direitos-humanos#Sandra>

É coordenado por quatro redes nacionais de ações na área de direitos humanos: a Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DhESCA Brasil); Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); Parceiros de Misereor no Brasil; e Processo de Articulação e Diálogo entre as Agências Ecumênicas Europeias e Parceiros no Brasil (PAD).

Em suma, a realização progressiva dos direitos significa:

- a existência de indicadores sociais e de direitos humanos desagregados que nos permitam identificar o déficit de direitos da população e de grupos e identificar populações historicamente discriminadas;
- a existência de diagnósticos que abordem as desigualdades e os déficits como base das propostas de políticas, programas e projetos públicos;
- o estabelecimento de metas de longo, médio e curto prazo de realização progressiva de direitos;
- a implementação e o acompanhamento de políticas públicas formuladas para provocar mudanças nessas realidades;
- o acompanhamento do volume de recursos destinados a essas políticas e a avaliação do impacto que estas têm tido na melhoria dos indicadores de acesso da população aos seus direitos.

Trata-se de mensurar o déficit dos direitos e a alocação de recursos necessária para concretizá-los, monitorando – ano após ano – a desejada melhoria da situação de vida da população.

2.4 PILAR IV: ORÇAMENTO E NÃO DISCRIMINAÇÃO

Para combater a discriminação e promover uma sociedade mais justa, igualitária e solidária, é necessário implementar políticas públicas emancipatórias, e estas só são viáveis por meio do Orçamento Público. O Orçamento de um governo pode incorporar o combate às discriminações em relação ao gênero, raça, etnia, casta, região, deficiência, migração, bem como outros fatores. Porém, o Estado também pode violar esses direitos, quando reforça o racismo institucional ou invisibiliza os sujeitos e grupos sociais que são vítimas da discriminação.

A comunidade internacional construiu importantes marcos legais que visam garantir a equidade e o enfrentamento das discriminações, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), de 1965; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1976; a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), de 1979; a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, de 1989; e a Declaração de Durban, fruto da Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, de 2001.

Esses documentos devem respeitar a soberania e a diversidade cultural dos países, mas também têm como função impactar as legislações nacionais e a elaboração de políticas públicas, fazendo com que

os governos atuem para a superação das múltiplas formas de discriminação. Infelizmente, ainda existem muitos países com legislações que permitem violações de direitos humanos, por isso o papel da sociedade é fundamental para pressionar políticos e gestores a trabalharem pela promoção desses direitos.

As medidas antidiscriminação mais eficazes são aquelas que consideram a raça/etnia e o gênero como fatores centrais da violação de direitos, ou seja, são tentativas de abordar o legado do racismo e do sexismo, frutos de processos históricos que determinam sistemas de dominação e reprodução de privilégios. Esse enquadramento reconhece que a discriminação do passado molda a situação das pessoas por muitos anos. Na Índia, por exemplo, o sistema de cotas foi implementado após a independência, em 1947, visando incluir os Dalits (os chamados “intocáveis”) no sistema universitário e no serviço público. Este grupo, naquele país, foi “tradicionalmente desfavorecido”, na medida em que sequer integram o sistema de castas e sofrem diversas violações de direitos humanos. No Brasil, o racismo é fruto de políticas oficiais, já que, aqui, o Estado se fundou a partir do genocídio das populações indígenas (colonização) e com base na escravização de pessoas de origem africana. Posteriormente, o Estado brasileiro continuou implementando políticas racistas, tais como o fomento da imigração de europeus em nome do ‘branqueamento da população’, na primeira metade do século XX, negando a possibilidade da inserção social dos negros após a “abolição” e calando-se frente à contínua expulsão dos indígenas de seus territórios. Neste sentido, até o momento, a legislação brasileira busca determinar políticas de reparação e afirmação a fim de modificar esse terrível legado. O problema que essas políticas sempre tiveram Orçamento residual.

As políticas universais e de redistribuição de riqueza são importantes instrumentos de promoção de direitos, porém, também são necessárias políticas que atuem a partir do reconhecimento, ou seja, que considerem a diversidade dos sujeitos de direitos e como eles são diferentemente impactados por sistemas de opressão e desigualdades. No Brasil, por exemplo, entre 2003 e 2013⁴⁵, com a implementação de políticas públicas voltadas para diminuição da violência contra as mulheres, o índice de assassinatos de mulheres brancas caiu 9,8%; no mesmo período, cresceu 54% o número de mulheres negras mortas por violência de gênero. Outro exemplo, as mulheres indígenas têm maior dificuldade de acessar os serviços públicos de saúde e os benefícios de transferência de renda, porque estão inseridas em lógicas culturais diferenciadas e estão socialmente distantes dos serviços públicos socioassistenciais: para elas, é necessário pensar políticas públicas específicas que superem dificuldades de execução e garantam o acesso aos direitos, resguardando a autodeterminação e autonomia dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

2.4.1 Gênero

O gênero é um conceito que busca explicar como se dão as relações entre o masculino e o feminino em uma determinada cultura. Cultura é um conjunto de elaborações sociais que diferenciam uma coletividade humana na sua relação de alteridade com outras: a língua, o sistema de parentesco, formas de organizar a produção, a economia e a política, alimentação, religiosidade, relação com territórios, e assim por diante. As culturas estão sempre em movimento e passando por

45 Fonte: Mapa da Violência 2015: Homicídio de Mulheres no Brasil. FLACSO Brasil. 2015.

transformações, por meio, por exemplo, de processos de adaptação, inventividade e diálogos interculturais.

No Ocidente moderno, a questão de gênero emerge, em um primeiro momento, pautada pelas mulheres organizadas em busca de direitos políticos, principalmente o voto (fim do Século XIX e início do Século XX). Nos anos 1970, a agenda por direitos iguais aos dos homens passa a orientar tanto os estudos acadêmicos quanto a formulação de pautas políticas. Buscou-se, assim, a distinção entre biológico e social⁴⁶, ou seja, questionar a ideia de que as mulheres deveriam necessariamente exercer determinadas funções apenas por terem nascido com algumas características corporais e que deviam submeter-se aos homens. Romper com essa norma social significava desconstruir a naturalização de papéis sociais e questionar o patriarcado, exigindo maior igualdade em relação aos homens, como o direito à herança, ao trabalho, ao divórcio, à licença maternidade, aos métodos contraceptivos e à guarda dos filhos.

Essas ideias passaram a ser disseminadas em diversas partes do mundo, e surgem movimentos de mulheres e movimentos feministas em diversos países ocidentais. Além disso, movimentos de mulheres culturalmente diferenciados emergem na experiência pós-colonial, ressaltando a necessidade de igualdade, mas trazendo particularidades locais. Por exemplo, os movimentos de mulheres rurais na América Latina; ou o feminismo negro, nos anos 1970, nos Estados Unidos, e nos 1980, no Brasil; e a participação de mulheres nos processos de independência no continente africano, a partir da década de 1960, estendendo-se até a década de 1990.

46 Por exemplo, "*Ninguém nasce mulher: torna-se mulher.*" In: O segundo sexo. Simone de Beauvoir, 1949.

Na década de 1990, os estudos culturais e feministas demonstraram que não só o gênero é uma construção social como também o é o próprio corpo, ampliando o marco das relações de gênero entre homens e mulheres para uma abordagem que considera o feminino e o masculino como os marcadores das diferenças e desigualdades⁴⁷. Neste sentido, não só as mulheres, mas todas as pessoas que não se encaixam no modelo “gênero binário heteronormativo” sofrem opressão de gênero, incluindo homens gays, mulheres lésbicas, intersexuais, homens e mulheres trans e pessoas não binárias.

A *identidade de gênero* tem a ver com a forma como o indivíduo se reconhece, ou seja, se a pessoa se identifica com o gênero masculino, feminino ou não binário. Múltiplas identidades são possíveis neste sentido: cis gênero, transgênero, transexual, travesti, intersexo, pessoa não binária, entre outras. As pessoas cis gênero são aquelas que, na vida adulta, se identificam com o gênero que lhe foi atribuído ao nascer; transgênero, é a pessoa que não se identifica, englobando também transexual (a pessoa que realiza a redesignação sexual por meio de cirurgia) e travesti (um termo brasileiro para transgênero e transexual, uma identidade local pela qual algumas pessoas se definem). Os intersexos são aquelas pessoas que tem genitálias e outras características corporais (ovário e proeminência laríngea, por exemplo) consideradas ambíguas para o padrão binário. As pessoas não binárias se identificam com os dois gêneros ou nenhum dos dois. Neste sentido, existem mulheres e homens cis, mulheres e homens trans, mulheres e homens intersexos, travestis (no feminino – sempre ‘a’ travesti), e pessoas não binárias, que transitam entre o masculino e o feminino.

47 Por exemplo, Teoria Queer, nos Estados Unidos, cuja principal referência é Judith Butler.

A orientação sexual é a forma como adultos se relacionam afetiva e sexualmente com outros, se com pessoas “do mesmo sexo/gênero” (lésbicas e homens gays), ou “do sexo/gênero oposto” (heterossexuais), ou ainda com ambos (bissexuais) ou nenhum (assexuados). A orientação sexual independe da identidade de gênero, ou seja, uma mulher trans pode ser lésbica, e um homem trans pode ser gay.

Tanto com relação à identidade de gênero como com relação à orientação sexual, as categorias descritas acima *não* dão conta da diversidade humana. Mas elas se constituem como *identidades políticas*: isso significa que, ao definirem os marcadores identitários, essas pessoas passam a formular e reivindicar direitos, baseados nas violações que sofrem diariamente, a partir das relações de gênero. Assim, a sigla LGBTI traz duas dimensões de lutas por reconhecimento e direitos: a de identidade de gênero e a de orientação sexual.

2.4.1.1 *Desigualdades e violências de gênero*

As desigualdades de gênero estão muito presentes em todos os países, com diferenças em termos de avanços (e retrocessos) para sua superação. As mulheres ainda têm jornadas de trabalho mais extensas que os homens; têm salários menores e menos chances de galgar cargos mais altos; são minoria nos espaços de poder e na política; são as mais afetadas por projetos de impacto ambiental e por ausência de políticas básicas de saneamento, direito à água, à alimentação em quantidade e qualidade suficientes, entre outras.

A violência contra as mulheres é um fenômeno antigo no Brasil e no mundo: as sociedades fundadas

no modelo patriarcal promovem um ambiente em que a violência contra as mulheres e pessoas LGBTI é uma questão *social e cultural*. É importante reforçar isso porque o senso comum tende a acreditar que os agressores são psicologicamente desequilibrados, mas o fato é que os agressores são pessoas comuns, de todas as classes sociais. Daí a importância dos movimentos sociais, por exemplo, quando os movimentos feministas reelaboram a ideia de público e privado própria ao patriarcado, conseguem desconstruir a ideia de que a violência contra as mulheres pertence ao campo do ‘privado’, reivindicando que a violência contra as mulheres é um problema social, público, e deve ser enfrentado desta maneira.

O machismo é uma expressão do sistema patriarcal que determina que os homens têm poder sobre as mulheres. Já a misoginia é a expressão de ódio às mulheres. O feminicídio é a instância última de controle da mulher pelo homem: o controle da vida e da morte. A violência contra as mulheres também se expressa pela negação de seus direitos sexuais e reprodutivos; além da negativa de direitos relativos à saúde, à educação, ao trabalho e a uma vida digna e a sua autonomia.

É preciso lembrar, ainda, que as mulheres são diferentemente afetadas pelas desigualdades de gênero: mulheres lésbicas, indígenas, negras e trans estão mais vulneráveis a violências e violações de direitos. Sendo o racismo estruturante, no caso das mulheres negras, o racismo impacta negativamente todas as dimensões de suas vidas, colocando-as em desvantagem na maior parte dos indicadores econômicos e sociais, além de serem a maioria entre as vítimas das diversas formas de violência contra a mulher.

Por fim, as desigualdades de gênero e o machismo também afetam a comunidade LGBTI, vítimas de transfobia, lesbofobia, bifobia, homofobia. A exploração sexual de crianças e adolescentes também está associada ao machismo e ao patriarcado, concepções que definem que as crianças pertencem aos homens e são sujeitos sociais “incompletos”.

2.4.1.2 Orçamentos na perspectiva de gênero

Os Orçamentos devem garantir que as políticas públicas voltadas para a superação das desigualdades de gênero sejam efetivas. No caso do exemplo citado no início da sessão, relativo às mulheres indígenas: se elas vivem em localidades afastadas dos serviços de assistência social ou de saúde, é necessário investimento para que os benefícios sociais ou os agentes de saúde cheguem às aldeias, garantindo renda e saúde das famílias indígenas. Pode-se orientar a formulação das políticas públicas, assim, considerando (a) gastos voltados para as mulheres (alocações de interesse especial); e (b) gastos que promovem oportunidades iguais para mulheres e homens.⁴⁸

Além disso, os Orçamentos devem ter uma concepção que incorpore o conceito de justiça, ou seja, que busque superar, na arrecadação (receitas), os impactos na renda das mulheres e outros grupos mais vulneráveis. Em países com sistema regressivo de arrecadação, as mulheres tendem a pagar proporcionalmente mais impostos. No Brasil, por exemplo, as mulheres negras pagam, proporcionalmente, mais impostos que os outros grupos (homens e mulheres brancas e

48 Fonte: Orçamentos Sensíveis a Gênero. Márcia Laranjeira Jácome e Shirley Villela (orgs). ONU Mulheres e Aecid. 2012.

homens negros), pois o sistema é regressivo, ou seja, pagam-se muitos impostos ao se consumir qualquer produto e, além disso, taxam-se pouco as pessoas ricas. Na prática, ocorre que uma mulher negra que recebe o benefício de transferência de renda no valor de 70 reais ao mês (que talvez seja sua única fonte de renda), ao utilizar o recurso para comprar alimentos estará pagando cerca de 22% de impostos, ou seja, 15 reais. Um homem branco, de classe média, que recebe entre R\$4.150,00 e R\$6.225,00 ao mês, compromete entre R\$568,55 e R\$852,82 com alimentação (POF, 2009), de modo que os tributos pagos nestas despesas giram entre R\$125 e R\$187 reais, ou seja, 3,01% dos seus rendimentos.

Para que seja possível desenharmos políticas públicas voltadas para a igualdade de gênero é preciso, ainda, que os governos estabeleçam metas baseadas em dados estatísticos sobre a população. A coleta destes dados deve conter informações sobre gênero, raça, etnia, idade, local de moradia e outros elementos que orientem os gestores na formulação e, posteriormente, o monitoramento dos impactos na vida das pessoas. Considerando que as mulheres negras ocupam posição de desvantagem em todos os indicadores sociais e econômicos, em relação às mulheres brancas, uma estratégia poderia ser, por exemplo, o estabelecimento de metas diferenciadas entre as mulheres, visando reduzir o profundo abismo que há entre as condições de vida desses segmentos da população.

Outra questão importante é garantir a participação de mulheres, mulheres negras, mulheres indígenas e LGBTI na elaboração das políticas públicas, pois esses sujeitos políticos contribuem com soluções para questões relativas às especificidades. Mas não basta desenhar uma política pública baseada na superação

das desigualdades sem garantir orçamento para sua implementação efetiva, eficiente e eficaz: no Brasil, por exemplo, o recurso para a política de combate à violência contra as mulheres representa 0,005% do Orçamento total⁴⁹; em 2017; este recurso sofreu corte de 50%, ainda que o dado do próprio governo mostre que foram recebidas, em 10 anos, 5 milhões de denúncias de violência, somente no serviço via telefone (Dique 180)⁵⁰.

Também é fundamental que os governos, ao elaborarem seus Orçamentos, meçam os impactos negativos que uma determinada medida gera na vida das pessoas. Por exemplo, deslocar famílias para projetos de “revitalização urbana” geralmente gera violação de direitos de mulheres e crianças; realizar obras de grande impacto socioambiental pode gerar exploração sexual de meninas ou contaminação da água, etc.

2.4.2 Raça/Cor e Etnia

O racismo, como o conhecemos hoje, é um sistema social que emerge do processo colonial, ou seja, um conjunto de construções sociais que serviram à dominação de povos ocidentais em relação a outros povos durante a colonização europeia na América, Ásia e África (séculos XVI a XX). Essas construções sociais – como discursos, pedagogias e instituições –, estruturam relações de poder que fazem com que, muitas vezes, os dominados internalizem as regras sociais que determinam desigualdades; processo que é rompido a partir dos movimentos de resistência, afirmação e independência.

49 Dado oficial de 2017, Fonte: Siga Brasil.

50 Dado oficial de 2015, Fonte: Balanço 180, Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo Federal.

É fundamental diferenciar a discriminação entre grupos sociais diversos do que é racismo enquanto sistema: no primeiro caso, o reconhecimento da diferença determina relações sociais, que podem ser mais ou menos conflituosas ou pacíficas; no segundo caso, trata-se de desumanizar um povo para dominá-lo por meio de relações de poder muito marcadas e desiguais.

O racismo também é um fator estruturante dos genocídios do Século XX, como o Holocausto, massacre dos judeus na II Guerra Mundial; os bósnios muçulmanos, na Bósnia-Herzegovina, entre 1992 e 1995; os tutsis em Ruanda, em 1994, entre diversos outros exemplos trágicos. Tais eventos foram, em grande parte, orientados por alianças que revelam um pano de fundo também colonial – divisão de territórios e riquezas entre hegemonias –, e foram motivados por diferenças étnicas, religiosas ou políticas. A palavra genocídio foi registrada judicialmente pela primeira vez em 1946, no processo de Nuremberg, após o extermínio de judeus na Alemanha nazista durante a II Guerra Mundial, e, ainda hoje, é necessário que os tribunais internacionais julguem se um evento pode ou não ser classificado como genocídio. Com isso, estudiosos dos massacres ocorridos antes, principalmente aqueles dos povos indígenas no continente americano, criaram o conceito de etnocídio – o genocídio seria, assim, o extermínio racial/étnico de um povo, reconhecido juridicamente pela comunidade internacional; enquanto o etnocídio seria sua versão mais radical, o extermínio cultural, e, então, não somente a destruição física de pessoas mas também da cultura material (símbolos, obras de arte, arquitetura) e imaterial (língua ou religião).

Na história do Brasil registramos o etnocídio de que foram vítimas os indígenas nativos, quando do estabelecimento de uma ordem administrativa colonial no Brasil, tendo os sobreviventes sido alvo de exploração sexual, do trabalho forçado e da expulsão de seus territórios. Também é parte de nossa história a chegada de africanos escravizados, que foram vítimas de etnocídio em seus territórios de origem, e que aqui viveram a nefasta experiência de serem tratados como mercadorias. Em sua configuração atual, o racismo permanece hierarquizando grupos sociais, visando a reprodução dos privilégios históricos dos brancos em relação aos não brancos. Este sistema é complexo e estruturante das desigualdades brasileiras, e vai desde a falta de acesso à cidadania por negros e indígenas até formas mais violentas de operar, como o extermínio e encarceramento dos negros e o etnocídio indígena ainda em curso.

É importante ressaltar que **raça não é um atributo biológico**, é uma construção social. A categoria raça foi utilizada como instrumento pelo colonialismo para a dominação de povos ameríndios, africanos e orientais. O conceito de “raça biológica” afirma que as pessoas são mais ou menos capazes, bonitas ou inteligentes com base em algumas características físicas, principalmente aquelas aparentes, como o tom da pele, a textura dos cabelos, a característica dos olhos, etc. Tanto no meio científico quanto nos tratados políticos internacionais, é consenso que a visão de raça biológica é uma ideia equivocada e racista. Biologicamente, somos todos humanos, e nascemos iguais perante à lei. No entanto, devido à construção histórica desse termo, que serviu para organizar

sistemas econômicos e políticos de dominação de alguns povos em relação a outros, emerge um fenômeno que chamamos de racismo: um sistema de reprodução de privilégios que se baseia nesse conceito errôneo de raça biológica para submeter e violentar negros, indígenas, descendentes de orientais e árabes, ou seja, todos aqueles que não são percebidos como “brancos”. Essa percepção é variável e relacional. Por exemplo, uma pessoa percebida como branca, no Brasil, pode ser lida como não branca na Europa.

Uma particularidade brasileira, que embasa, ainda hoje, discursos contra ações afirmativas para negros e indígenas, é a ideologia da “democracia racial”. Surgida nas primeiras décadas do século XX, a partir dos anseios da nova burguesia pela transposição dos ideais de modernidade europeus para o Brasil, a ideologia da democracia racial foi forjada por intelectuais e governantes de maneira a invisibilizar as desigualdades raciais por meio da narrativa de “harmonia” entre raças. Esse discurso foi fortemente disseminado enquanto, em paralelo, implementavam-se políticas segregacionistas e assimilacionistas, seja por meio de políticas de imigração de europeus e estímulo a casamentos inter-raciais visando o “branqueamento” da população (ao invés disso, o Estado deveria estar preocupado em inserir a população negra no sistema educacional e de trabalho, por exemplo); seja por meio da tutela e isolamento social dos indígenas, negando-lhes autonomia sobre seus territórios e comunidades.

No Brasil, a questão da raça foi tomada pelos negros na diáspora como o foco para sua luta, enquanto os indígenas se articularam em torno da categoria da etnia. Isso acontece porque as políticas oficiais racistas trataram diferentemente os negros e os indígenas

desde o princípio da colonização, quando os indígenas passaram a ter suas vidas geridas sob domínio da igreja católica e os afrodescendentes foram levados a senzalas para trabalho compulsório. Tanto indígenas quanto negros foram forçados a dar sustentação ao sistema socioeconômico colonial.

Posteriormente, os negros foram alvo de políticas oficiais de “gestão demográfica”, orientadas pelo conceito de *raça*, e buscando invisibilizar a diversidade étnica dos africanos que foram trazidos para cá; enquanto os indígenas passaram a ser tutelados em modelos de “assimilação” e “proteção” que baseavam-se em narrativas sobre “o índio”, ou seja, buscando o apagamento da diversidade, seja pela conversão ao catolicismo, a proibição das línguas nativas ou simplesmente pela negativa da existência dos indígenas na contemporaneidade. Daí a importância para os movimentos indígenas em trazer a *etnia* para o centro das reivindicações. São processos históricos diferenciados de construção de agendas de reconhecimento e afirmação, mas não significa que a população negra não tenha mantido vivas suas diferentes matrizes africanas; nem que os indígenas não sejam vítimas de racismo. Ao contrário, há diversos casos registrados, nos últimos anos, nos quais os indígenas são vistos como inferiores, e sua própria existência é negada a partir da concepção eurocêntrica de “primitivo” *versus* “civilizado”. Em 2016, os indígenas brasileiros denunciaram o racismo de que são vítimas ao Conselho de Direitos Humanos da ONU.

A resistência dos afrodescendentes no Brasil é perene e, no período colonial, ocorria por meio de quilombos, ou seja, comunidades autogestionadas por aqueles que conseguiam escapar da escravidão, seja por meio

de fugas, seja pela compra da própria liberdade. Após a abolição, aos negros negou-se qualquer possibilidade de inserção ou mobilidade social, mas, ainda assim, registra-se a emergência de uma intelectualidade negra no início do Século XX – jornalistas, advogados, médicos. Na segunda metade do século XX consolidam-se os movimentos sociais negros e, após a ditadura militar, tais movimentos passam a buscar a superação do racismo e o avanço da igualdade racial, reivindicando direitos na Constituição de 1988: é nesta Carta Magna que se reconhece a existência do racismo, no Brasil, e os direitos territoriais dos quilombolas. Ao mesmo tempo, estatísticas denunciam que são assassinados cerca de 20 mil jovens negros por ano no Brasil; entre 2000 e 2014 aumentou em 567% o número de mulheres encarceradas e, destas, 68% são negras.

Da mesma forma, os indígenas sempre buscaram resistir à violência imposta pela colonização, mas chegaram a passar por intensa depopulação, somente revertida na década de 1990, quando o ritmo de crescimento desta passou a ser seis vezes maior que o dos brasileiros em gera⁵¹. A atual população indígena brasileira, segundo resultados do Censo Demográfico de 2010, é de 817.963 indígenas, dos quais 502.783 vivem na zona rural e 315.180 habitam as zonas urbanas, pertencentes a 305 etnias e falantes de 274 línguas diferentes. Este Censo revelou que em todos os estados da federação, inclusive no Distrito Federal, há populações indígenas. A FUNAI também registra 69 referências de índios ainda não contactados, além de existirem grupos que estão requerendo o reconhecimento de sua condição indígena junto ao órgão oficial indigenista.

Podemos destacar, como violências do Estado, a tutela, no período republicano, ou seja, o não reconhecimento civil dos indígenas, onde o Estatuto do Índio de 1973 determinava sua progressiva integração aos valores nacionais: os indígenas só conquistaram sua autonomia civil e jurídica após a Constituição de 1988, na qual seus direitos territoriais também passam a ser reconhecidos. No período da Ditadura Militar (1964-1985), o Estado promoveu o descolamento, encarceramento e tortura de membros dessas etnias, e o relatório da Comissão da Verdade⁵² – Parte Indígena tem como primeira recomendação a elaboração de políticas de reparação para estes povos. No período atual, o Estado segue promovendo a violação dos seus direitos, principalmente pela omissão em casos de conflitos gerados pelo agronegócio e obras dos setores energético e da mineração, setores econômicos incentivados pelos governos.

2.4.2.1 Quilombos

A constituição dos mocambos ou quilombos é um dos fatores característicos do sistema escravocrata. Longe de serem uma exceção ou formas pontuais de resistência, as fugas aconteceram paralelamente e de maneira permanente durante todo o período escravocrata. Em diversas partes do país, negros e indígenas aquilombaram-se conjuntamente, buscando reagir à escravidão e exploração. O ato de aquilombar-se não é somente histórico, é contemporâneo.

51 Fonte: Fundação Nacional do Índio/IBGE.

52 Comissão Nacional da Verdade é o nome da comissão que investigou as graves violações de direitos humanos cometidas entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988, por "agentes públicos, pessoas a seu serviço, com apoio ou no interesse do Estado" brasileiro, ocorridas no Brasil e também no exterior.

“Quilombo” quer dizer resistência, legado. Não se trata de uma categoria histórica monolítica, residual, arqueológica, e sim uma categoria viva e atual. Registra-se, atualmente, no Brasil, a existência de cerca de 2 mil comunidades quilombolas, rurais e urbanas, e os quilombolas estão organizados em movimentos sociais por reivindicação de direitos, principalmente a regularização fundiária de seus territórios, direito garantido na Constituição Federal de 1988.

2.4.2.2 Os povos e comunidades tradicionais

O Brasil é um país pluriétnico, com dimensões continentais e grande diversidade de biomas. Em todo o seu território, abriga grupos denominados genericamente como “povos e comunidades tradicionais”, ou seja, grupos articulados em torno de formas específicas de produção, parentesco, política, etc. São eles, por exemplo, as quebraadeiras de côco babaçu, faxinais, ciganos, pomeranos, seringueiros, ribeirinhos, pescadores, e, também estão incluídos nesta categoria os quilombolas e os indígenas, entre outros.

Assim, enquanto coletividades, esses grupos possuem identidades culturais (o reconhecimento social da diferença), que acionam como identidades políticas para se posicionar em relação a grupos hegemônicos que fazem pressão em seus territórios e para diálogo com o Estado.⁵³

Apesar da conquista da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto 6040/2007), observa-se que, na prática, os governos têm se comprometido pouco com

essa agenda, gerando baixo impacto na promoção de direitos destes grupos. Por outro lado, as políticas de construção de hidrelétricas, de expansão do agronegócio e de exploração de minérios têm recebido incentivos fiscais do Estado, circulando muita riqueza, e impactando negativamente estes territórios. Este é um exemplo de um orçamento público que discrimina e gera desigualdades sociais, na medida em que não garante recursos para a promoção de direitos e viabiliza receitas para a violação de direitos.

2.4.2.3 Orçamentos na perspectiva étnico-racial

O racismo e a discriminação baseados na raça/etnia são motivos de violência e desigualdades no trabalho, no acesso à educação e à saúde e demais direitos das pessoas negras e indígenas. Na prática, o racismo institucional opera contra a efetividade das políticas públicas reparatórias (demarcação de territórios, por exemplo), afirmativas (cotas, por exemplo), e também no acesso das pessoas negras e indígenas às políticas universais, como saúde e educação. No Brasil, de forma semelhante ao que se observa nos Estados Unidos, a violência letal contra jovens e mulheres negras também é parte significativa deste sistema. Igualmente, a negação e a invasão dos territórios indígenas geram a impossibilidade de vida e reprodução social destes povos. Por isso a garantia de orçamento público para fortalecer o combate ao racismo é tão fundamental para o país. O orçamento deve refletir o que está previsto na legislação, nas políticas nacionais e nos estatutos, entre outros marcos legais, incluindo tratados internacionais.

Nos últimos anos houve conquistas do ponto de vista formal para a superação do racismo no Brasil. Este é

53 Fonte: Roberto Cardoso de Oliveira, 1976; Manuela Carneiro da Cunha, 1986.

o caso da criação da Lei 7.716, de 1989 (que define o crime de racismo); a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em nível federal, em 2003; o Decreto 4887, de 2003, que regula a regularização fundiária dos territórios quilombolas, prevista na Constituição Federal de 1988; a Lei 10.639, de 2003 (que faz do ensino de história e cultura africana e afrobrasileira conteúdos obrigatórios nas escolas); e o Estatuto da Igualdade Racial, de 2010; a Lei 12.711, de 2012 (Cotas nas Universidades, que implementa ações afirmativas para garantir a entrada de estudantes oriundos de escola pública, negros e indígenas em universidades públicas federais); e a Lei 12.990, de 2014, (Cotas nos Concursos Públicos, reserva 20% de vagas para negros nos concursos públicos no nível federal); e o lançamento do Plano Juventude Viva, em 2013, com ações de prevenção para reduzir a vulnerabilidade de jovens negros a situações de violência física e simbólica, a partir da criação de oportunidades de inclusão social e autonomia para os jovens entre 15 e 29 anos.

Se, por um lado esses planos, programas e marcos legais representam avanços, por outro, os recursos para a execução dessas políticas equivalem a apenas 0,08% do Orçamento geral. Isso faz com que tenhamos resultados aquém do esperado: escassos dados estatísticos oficiais sobre os estudantes cotistas nas universidades e serviço público; insuficiente esforço na implementação da Lei 10.639, pois é necessário investir na formação de professores e reformulação dos materiais didáticos; uma política de regularização fundiária que caminha lentamente, pois não há recursos suficientes para os estudos de reconhecimento e pagamento de indenizações; o Programa Juventude Viva não produziu nenhuma mudança nas estatísticas

de mortes de jovens negros; e a SEPPIR não teve fôlego para efetivar sua atribuição de pautar a questão racial em todos os órgãos de governo.

No caso dos indígenas, as políticas desenvolvidas após a Constituição de 1988 foram insuficientes para a superação da violação de direitos desses povos. Além da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) ter incorporado a nova perspectiva para execução de políticas públicas para esses grupos, também foram desenvolvidas políticas em outros órgãos, como a Saúde Indígena no Ministério da Saúde, a Assistência Técnica para Povos Indígenas no Ministério de Desenvolvimento Agrário e a Educação Indígena no Ministério da Educação. No entanto, essas políticas não são efetivas, o Orçamento corresponde a 0,19% do Orçamento geral. O racismo institucional também contribui para esta ineficiência: as políticas de saúde e educação indígena, por exemplo, devem ser executadas no plano local, onde os conflitos socioambientais e o preconceito impedem que os indígenas sejam, de fato, beneficiários destas políticas. Em 2016, por exemplo, a FUNAI gastou somente 25 reais⁵⁴ por indígena para realização de políticas como a de Proteção dos Territórios e Desenvolvimento Sustentável das Comunidades⁵⁵.

No caso dos povos e comunidades tradicionais, apesar das conquistas formais, fruto de participação destes grupos em espaços institucionais de participação, como as Conferências Nacionais, na prática, o Orçamento público não deu conta de responder às demandas por território, economia local, direitos

54 Aproximadamente 7 dólares, em um ano, por beneficiário.

55 Estudo realizado pelo Inesc, em 2016.

socioambientais e educação diferenciada, respeitando sua autonomia, seus modos de vida e saberes tradicionais. Além disso, embora esse público apareça no Plano Plurianual (o plano de governo para quatro anos, com metas), somente uma pequena parte do Orçamento especifica esse público, o que dificulta bastante o monitoramento pela sociedade civil.

2.4.3 O equívoco da priorização/hierarquização entre classe, raça ou gênero

A ideia do tripé ‘raça, classe, gênero’ como orientadores das políticas públicas de combate às desigualdades é bastante positiva, pois articula dimensões intrínsecas ao funcionamento do modelo capitalista de produção às assimetrias decorrentes dele, especialmente se considerarmos a experiência pós-colonial. Porém, ainda persiste a ideia de que, ao resolver o problema das classes sociais, estar-se-ia ‘naturalmente’ solucionando também as desigualdades de raça e gênero; ou, que as questões de raça e gênero poderiam desarticular os movimentos de trabalhadores e outros que atuam em prol da igualdade social. Do outro lado, movimentos negros e movimentos de mulheres, especialmente os que se identificam com o pensamento liberal, colocam a questão de classe em segundo plano.

É preciso realizar uma reflexão crítica sobre essas visões. No que se refere ao racismo, estudiosos apontam que, sem a escravidão, não teria havido acúmulo de capital para a evolução do modelo capitalista como conhecemos hoje. Foi à custa do trabalho “sem custos” dos africanos e outros povos colonizados e da monetarização das pessoas em si (a existência de escravos gerava, por exemplo, o crédito bancário e incremento

da riqueza de um país) que se ergueram os impérios modernos, além, é claro, da expropriação de riquezas primárias e apropriação dos conhecimentos desses povos. Posteriormente, a integração dos negros na sociedade de classes se deu de maneira subalterna, seguindo a herança da sociedade escravista. Hoje, a mobilidade social ainda é mais viável para os pobres brancos do que para os pobres negros – por exemplo, os trabalhadores ocupados de cor preta ou parda ganhavam, em 2015, em média 59,2% do rendimento recebido pelos trabalhadores de cor branca⁵⁶. Esses processos demonstram que a raça informa a classe, e vice-versa.

Com relação ao gênero se passa o mesmo. O trabalho feminino foi explorado nos primórdios do capitalismo – da mulher branca pobre, explorou-se o trabalho doméstico, nas fábricas, e o trabalho de suas crianças; da mulher negra, o trabalho doméstico e nos campos, bem como o seu próprio corpo, seja pelo controle da força de trabalho, seja pelo controle do leite e da reprodução. Contemporaneamente, as mulheres ainda trabalham mais e ganham menores salários, mesmo com escolaridade maior que as dos homens. Ou seja, a exploração do trabalho feminino faz com que as mulheres sigam compondo a margem das classes sociais, tanto na classe média como nas classes populares – por exemplo, as mulheres trabalham 14% a mais que os homens (em termos de horas) e ganham, em média, 30% menos, nas mesmas funções.⁵⁷ Esses processos demonstram que o gênero informa a classe, e vice-versa.

56 Fonte: Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades - CEERT, 2016.

57 Fonte: Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça. IPEA, 2017.

Estamos nos referindo à subalternidade e à produção e distribuição de riquezas. Neste sentido, é impossível pensar classe, raça e gênero de forma separada, ou priorizar um desses aspectos. Os três são faces emaranhadas das desigualdades históricas e contemporâneas.

2.4.3.1 Interseccionalidade e Orçamento Público

O conceito de “interseccionalidade” demonstra como diferentes fatores, principalmente o gênero e a raça, interagem gerando múltiplas desigualdades. É na experiência colonial que estas categorias começam a se entrelaçar, por isso a interseccionalidade⁵⁸ responde às nossas questões mais urgentes relativas às desigualdades na atualidade. Assim, por exemplo, uma mulher branca de classe média sofre com o machismo na medida em que ganha menores salários que os homens brancos; em geral trabalha mais, acumula o trabalho doméstico e de cuidados, e pode ser vítima de violência de gênero por um companheiro ou ex-companheiro. Uma mulher negra de classe média estará exposta aos mesmos fatores, e ainda sofrerá com o racismo: pesquisas apontam, por exemplo, que as mulheres negras sofrem mais violência obstétrica do que as brancas. Se a mulher for negra e pobre, então ela estará exposta a todas as violações anteriores e ainda estará vulnerável a riscos em relação à saúde, dificuldade de acesso a contraceptivos, terá menores chances de cursar a universidade e assim por diante. A interseccionalidade reconhece que esses tipos de discriminação não são simplesmente “agregados”, mas sim interagem uns com os outros para exacerbar a discriminação.

58 Ver: Kimberlé Crenshaw, nos Estados Unidos e Lélia Gonzales, no Brasil.

Apesar de termos acúmulo no campo da gestão de políticas públicas sobre a necessidade de “transversalizar” raça e gênero nos programas e nas ações, ainda são tímidos os avanços reais em compreender o fenômeno das desigualdades de forma interseccional e, por isso, muitas políticas acabam sendo pouco efetivas. Por exemplo, uma política voltada para “as mulheres em geral”, como é o caso das medidas contra a violência no Brasil, produziu o dado, anteriormente citado, de que a violência entre as mulheres brancas caiu 9% e entre as mulheres negras cresceu 54% no mesmo período. O que explica isso é o fato de que mulheres brancas e mulheres negras são atendidas de forma desigual por essa política, por causa do racismo.

O Orçamento público também é uma ferramenta que deveria refletir a interseccionalidade, ao acompanhar políticas públicas neste sentido. Por exemplo, no Brasil, embora o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres determine que o público prioritário são as mulheres negras, o Orçamento nacional não tem qualquer rubrica específica para este grupo populacional, tornando impossível saber se o recurso está sendo priorizado considerando essa orientação. Na medida em que raça e gênero aparecem nas políticas públicas, é recomendável que também sejam visibilizados no Orçamento público, a fim de garantir que as despesas impactem os públicos ao qual se destinam, e que seja possível monitorar este impacto.

2.5 PILAR V – PARTICIPAÇÃO POPULAR

A participação não é um conceito solto no ar, desvinculado das demais questões que permeiam a sociedade.

Ao mesmo tempo que o desejo de participar se inscreve no campo das nossas utopias e dos nossos sonhos, portanto um processo que se realiza cotidianamente e nunca chega ao final, ele se concretiza num determinado contexto político, econômico, social, cultural e ambiental. Portanto a participação se dá na relação do presente (contexto atual) com o futuro (o que queremos construir).

Assim, além da igualdade e da liberdade, a demanda por participação sempre esteve presente em diferentes períodos e de diversas formas. Participar significa incidir politicamente nas questões que dizem respeito à vida concreta das sociedades, mas, também, nos processos de tomada de decisão do Estado e dos governos. Essa incidência pode ser por meio de espaços institucionais de participação, por exemplo conselhos, conferências, etc; ou por espaços não institucionalizados, como, por exemplo, mobilizações, marchas, jornadas, negociações de pautas com o Estado, etc. Aqui, vamos analisar a participação institucionalizada.

No Brasil, pode-se dizer que a participação institucionalizada começa nos anos 1930 com os Conselhos de Política Pública, de Educação e de Saúde. Na época pertenciam a um único ministério e nenhuma delas possuía caráter universal. O conselho era consultivo, como um órgão de assessoria. A partir da separação das pastas, em 1953, um decreto regulamentou o Conselho de Saúde, que continuava como órgão consultivo do ministro e por ele indicado, sem uma participação mais protagonista da sociedade civil organizada. Tanto o Conselho de Saúde como o de Educação tinham perfil mais técnico e não eram de representação de organizações e sim de indivíduos, os chamados “notáveis”.

Vivenciou-se, entre 1964 e 1985 um longo período ditatorial, de exceção. Por isso, apenas a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, movimentos reapareceram e novos surgiram (neste período tivemos várias organizações políticas “clandestinas” que lutavam contra a Ditadura de diversas formas), inspirados, principalmente, na proposta pedagógica criada por Paulo Freire⁵⁹, educação popular e na teologia da libertação, pois as comunidades eclesiais de base reuniram boa parte dos movimentos operário e camponês durante o período de exceção.

Final da década de 1970, com a Ditadura já enfraquecida, surgem várias experiências em todo o Brasil dos Conselhos populares, como estratégia de participação popular. Um exemplo foram os Conselhos Populares de Saúde e de Habitação, ativos principalmente em São Paulo. Estes conselhos foram construídos pelos movimentos populares nas suas relações de tensionamentos e negociações com o poder público. Eram fundamentados nos princípios da autonomia e autogestão e tinham a democracia de base como valor central.

Como reação aos Conselhos Populares surgiram os Conselhos Comunitários, criados pelo próprio Executivo, como auxiliar na Administração Municipal e para mediar suas relações com os movimentos. Atuavam como apaziguadores e muitas vezes praticavam a cooptação de lideranças e eram formados por grupos que apoiavam a Administração Municipal.

⁵⁹ Paulo Reglus Neves Freire foi educador e filósofo brasileiro, considerado um dos pensadores mais notáveis da história da pedagogia mundial, influenciando o movimento “pedagogia crítica”.

Esses processos influenciaram o processo constituinte, resultando em diretriz que as políticas públicas devem incorporar a participação em seus desenhos.

2.5.1 A Participação na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 reconhece e universaliza diversos direitos. Um deles, o direito à participação. Tanto a participação não institucionalizada, tendo como base a liberdade de organização e manifestação, como a participação institucionalizada por meio de Conselhos, Conferências, audiências públicas, etc. Cria também instrumentos de democracia direta que são os plebiscitos, referendos e elaboração de projetos de lei de iniciativa popular.

O “sistema” de participação institucionalizada, construído principalmente pós-Constituição de 1988, é um avanço significativo na direção da democratização do Estado e na concretização do direito humano a participar. Também é importante no reconhecimento da multiplicidade dos sujeitos políticos e na construção de suas identidades. Saímos da homogeneidade da luta baseada na relação capital X trabalho, fundamental em uma sociedade capitalista, e afirmamos que a sociedade é mais complexa e precisa ter outros olhares. Foi assim que se construíram vários outros sujeitos e identidades políticas e isso teve um reconhecimento na criação dos vários espaços participativos. Por exemplo: o movimento feminista, movimento negro, camponês, criança e adolescente, idoso, juventude, pessoas com deficiência, etc. Todo esse processo foi e é fundamental na construção de uma outra forma de se pensar e fazer política, portanto de poder.

Acontece que isso gerou uma fragmentação e paralelismo na e da arquitetura da participação. Os inúmeros espaços de participação, em especial os Conselhos de políticas e as Conferências não dialogam entre si, e muito menos tensionam o atual sistema político representativo e o modelo de desenvolvimento. A participação popular nesses espaços é majoritariamente uma participação consultiva, setorializada, reproduzindo a fragmentação existente nas políticas públicas e o distanciamento das decisões econômicas referente à alocação de recursos públicos para concretizar as deliberações dos espaços participativos.

No entanto, mesmo com o avanço da participação nas políticas sociais, vale ressaltar que com relação às políticas econômicas não se criou nenhum mecanismo de participação popular, assim como nas políticas que definem as diretrizes do modelo de desenvolvimento brasileiro. E, em momentos de refluxo autoritário, percebe-se que os mecanismos legais de garantia dos espaços de participação são frágeis e sujeitos às vontades dos governantes em questão.

2.5.2 Controle social e os seus instrumentos

As políticas públicas e seus desenhos relacionam-se diretamente com o fortalecimento democrático, com a garantia dos direitos e a ampliação dos espaços de participação. As reivindicações da sociedade devem anteceder a formulação da política; por isso, a força da sociedade civil é determinante para a construção do modelo com mais ou menos participação. Desse modo, é muito importante dialogar sobre os mecanismos que levam ao aprofundamento da democracia.

O controle social é um instrumento democrático no qual existe a participação dos cidadãos no exercício do poder e no seu controle, portanto está associado aos mecanismos de controle do poder pela cidadania. E também de promoção da transparência e combate à corrupção, por meio do controle dos gastos públicos.

O controle social e a participação são interligados ou partes do mesmo processo. O seu exercício não seria possível sem a existência de espaços de participação e pessoas e organizações dispostas a acompanhar as ações do Estado.

O exercício do controle social significa:

- participar da formulação e execução das políticas públicas, conferindo a máxima aplicação de recursos disponíveis;
- avaliar a progressividade do sistema tributário;
- verificar a correta aplicação dos recursos públicos;
- promover a melhoria de processos, propondo mudanças nas políticas públicas, incluindo medidas de inclusão de grupos da sociedade sistematicamente discriminados, como é o caso de mulheres, negros, indígenas, povos e comunidades tradicionais, comunidade LGBTI, pessoas com deficiência, imigrantes, refugiados;
- dar publicidade aos recursos recebidos (transparência e prestação de contas);

- verificar a realização progressiva dos direitos humanos.

Conselhos

Conselho de política pública: são instâncias formadas por representantes do poder público e da sociedade civil, que tem como finalidade formular e controlar políticas públicas. São importantes canais de participação nas três esferas, a saber, federal, estadual e municipal.

A experiência brasileira de ter, no desenho de várias políticas, os conselhos, é inovadora e singular. No entanto, não se pode deixar de lado uma importante reflexão sobre a legitimidade e os limites do modelo difundido após a Constituição de 1988. Há conselhos que realizam processos democráticos de constituição e renovação de seus membros, especialmente os representantes da sociedade civil, mas há outros em que a renovação é precária, muitas vezes as instituições não possuem legitimidade de representação ou são indicadas pelos governos.

Os conselhos, para que sejam de fato representativos da sociedade, devem utilizar ações afirmativas para a sua composição, devem fomentar processos de troca de conhecimento e facilitar a intersetorialidade e a prática de encontros interconselhos, podendo, com isso, promover uma verdadeira reforma de Estado. No entanto, os governos, ao olharem para os conselhos por meio de um espelho, não podem se ver, mas sim ver um outro de si. Do contrário, poderá estar havendo equívocos e cooptação dos movimentos sociais por parte do Estado, o que pode significar a secundarização da sociedade civil, ao ser criada à imagem e semelhança desse Estado.

Os conselhos de políticas públicas têm função pedagógica na formação da cidadania com participação e, por isso, devem ser instrumentos de promoção da educação política tanto para a participação popular quanto para o controle social das políticas públicas, e, conseqüentemente, do Orçamento público, o que já foi explicitado anteriormente, quando se mencionou a pedagogia da participação.

No Brasil, esses conselhos têm vários formatos e são compostos por sociedade civil e governo. Entre as atribuições de um conselho de política pública estão a deliberação, formulação de estratégias e a definição de prioridades para as políticas, a aprovação de recursos destinados à execução dos programas e das ações governamentais e o exercício do controle social da política, por meio do monitoramento e da avaliação das ações de governo.

Os Conselhos podem ser:

Quanto à deliberação:

- Deliberativos (com atribuições de deliberar sobre a formulação, as prioridades e o Orçamento da política).
- Consultivos (com atribuições de consulta sobre a formulação e as prioridades das políticas).

Quanto à composição:

- Paritários, com representantes governamentais e representantes da sociedade civil em igual número.

- Tripartites, como da Saúde, por exemplo, com 25% de representantes governamentais, 25% de organizações não governamentais e 50% de usuários do sistema.
- Ou mesmo terem representantes apenas da sociedade civil.

Conferências

Conferência: Instrumento da democracia que permite a soma da participação da sociedade civil organizada com representantes governamentais para aprimorar políticas, propor novos planos e avaliar o que já foi feito. Podem ser convocadas pelos governos ou, na ausência dessa convocação, ser chamadas pelos movimentos organizados. E podem ter caráter deliberativo e/ou consultivo.

No Brasil, de 1941 a 2016 foram realizadas mais de 150 conferências nacionais, das quais a grande maioria ocorreu entre 2003 e 2016, abrangendo 40 áreas setoriais em níveis municipal, regional, estadual e nacional e mobilizando cerca de 10 milhões de pessoas no debate de propostas para as políticas públicas⁶⁰.

Um estudo do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ) que procurou medir o impacto da participação popular na atividade legislativa **constatou que um quinto dos projetos de lei e quase metade das propostas de emenda constitucional que tramitavam no Congresso, em outubro de 2009, apresentavam forte convergência com**

60 <http://www.cartamaior.com.br/?%2FEditoria%2FPolitica%2FConferencias-Nacionais-uma-invencao-brasileira-que-deu-certo%2F4%2F32286>

deliberações de alguma conferência. A convergência é mais intensa no período entre 2003 e 2011: mais de 2/3 das leis e 90% das emendas constitucionais que foram aprovadas em convergência com diretrizes das conferências. As deliberações das conferências que não se transformaram em decretos ou projetos de lei, no mínimo, se incorporaram à agenda de discussões do governo.

Uma segunda etapa da pesquisa demonstra que a criação de conselhos e a realização de conferências específicas sobre políticas públicas pelos direitos humanos e de grupos tradicionalmente discriminados também se refletiram no Legislativo. Resultados preliminares do estudo mostram que projetos de lei com este foco correspondiam a 18% do total que tramitava no Congresso no final de 2009.⁶¹

2.5.3 Participação no Ciclo Orçamentário

Quando abordamos o tema da participação no ciclo orçamentário, além das Leis: PPA, LOA, LDO, estamos nos referindo, também, ao acompanhamento setorial realizado pelos inúmeros conselhos tais como, saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e nutricional, criança e adolescente, juventude, igualdade racial, políticas para as mulheres etc. Como mencionado anteriormente, uma das funções dos conselhos é fiscalizar o uso dos recursos públicos nas políticas, de maneira quantitativa e qualitativa.

Contudo, com relação à participação específica nas leis que compõem o ciclo, é possível o acompanhamento

da elaboração do PPA. É necessária a atenção às datas de cada uma das leis, conforme apresentado nos capítulos anteriores. Neste instrumento de planejamento, devem constar metas e prioridades da Administração para os quatro anos seguintes. Além disso, para construção do Plano, apreciação e votação devem estar previstos espaços de escuta da sociedade quanto às políticas que serão propostas.

O mesmo deve ocorrer com a LDO e a LOA, que são anuais e, após apresentadas, precisam ser apreciadas não apenas pelos representantes, mas também em audiências públicas pela sociedade.

No Brasil há a experiência do Fórum Interconselhos, que reúne diversos Conselhos Setoriais e entidades representativas da sociedade civil para acompanhar a elaboração e o monitoramento da execução dos Planos Plurianuais – PPA. Criou agendas temáticas e transversais para facilitar o acompanhamento. Neste momento, com as radicais mudanças ocorridas a partir de 2016, não se sabe como será ou se haverá funcionamento desse Fórum.

Contudo, não se pode reduzir a participação no ciclo orçamentário às instâncias institucionalizadas, é necessária a mobilização para que se realize audiências públicas, não apenas quando os instrumentos tais como o PPA, a LDO e a LOA já estejam no Legislativo, mas ainda na fase de formulação, no Executivo. Além disso, instrumentos de acessibilidade para que o ciclo possa ser legível por todos.

O Inesc criou a metodologia dos Orçamentos Temáticos (OT), ferramenta que facilita a “leitura” dos dados orçamentários, subdividindo-os em agendas por públicos ou

61 [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid=;](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid=) consultado em 26/03/2017.

temas, permitindo uma maior incidência política por parte de setores organizados, tais como movimentos pelos direitos de crianças e adolescentes, movimentos socioambientais, movimentos negros e LGBTI etc.

2.5.4 Democracia – Representativa, Participativa, Direta

A ampliação da democracia depende de vários fatores, entre eles: (1) do resgate da diversidade e da coexistência de diferentes modelos e práticas democráticas; (2) da ampliação de redes nacionais, regionais, continentais ou globais de práticas locais; (3) da resistência à possível cooptação, pois pode-se, com isso, legitimar a exclusão social e a repressão das diferenças; (4) da democracia representativa, da democracia participativa e da democracia direta como complementares, além da convivência de uma multiplicidade de experimentos.⁶²

Democracia – Originou-se na Grécia com o seguinte conceito: governo do povo, ou governo de muitos, em oposição à monarquia (governo de um sobre todos) ou oligarquia (governo de alguns sobre todos). À época, a democracia era entendida como uma forma de governo fundamentada em três direitos essenciais dos cidadãos atenienses: igualdade, liberdade e participação no poder.

Democracia representativa: é aquela em que representantes do povo são eleitos direta ou indiretamente pela população para que decidam sobre os rumos do governo e baseia-se no processo eleitoral, pelo qual se confere poder de governo aos representantes ou

62 Santos, Boaventura de Sousa. *Crítica da Razão Indolente, contra o desperdício da experiência*. Ed. Cortez, São Paulo, 2006.

delegados da comunidade. Nesta acepção de democracia, o poder estatal se concentra nas mãos dos eleitos, com investidura temporária e atribuições pré-determinadas.

Um debate atual é que a democracia representativa, realizada por meio de partidos e processo eleitoral (única forma de participação mais ampla neste modelo), não é suficiente para a complexidade da sociedade moderna e da multiplicidade dos sujeitos políticos e seus interesses legítimos. “(...)O abismo entre representantes e representados nunca foi tão grande. Hoje, na política, tudo se compra, tudo se vende, por isso a corrupção é uma chaga tão grande.”⁶³ (Santos, 2012). Havendo, portanto, urgência em construir mecanismos de participação que deem conta dessa complexidade e multiplicidade, além de influenciar, de fato, as decisões políticas.

Democracia participativa: propõe maior participação da sociedade em relação às decisões públicas. Assim, o poder democrático não é delimitado pelo voto, mas se estende às diversas camadas sociais em várias instâncias de deliberação tais como conselhos de formulação e acompanhamento de políticas públicas, conferências, mesas de negociação, ouvidorias e outras formas de participação. No entanto, a democracia participativa tem elementos da democracia representativa, visto que não existe a participação de toda a sociedade e, sim, de representantes, nos espaços participativos.

Democracia direta: é a única forma pela qual não há representação. Os cidadãos e as cidadãs decidem,

63 Santos, Boaventura de Sousa, em <http://unb2.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=6706>.

diretamente, por meio do voto, sobre determinadas questões relevantes ao coletivo. No Brasil a Constituição reconhece três instrumentos de democracia direta: plebiscitos, referendos e iniciativa popular.

Importante, ainda, destacar outros conceitos de democracia, mais próximos da emancipação dos sujeitos e das comunidades como, por exemplo, a democracia de alta intensidade, apresentada por Boaventura de Sousa Santos. Para Boaventura a democracia tem de ser anticapitalista, anticolonialista e antipatriarcal, combater frontalmente o patrimonialismo com a participação real, e na proporção em que aparecem na sociedade, de mulheres, negros, povos tradicionais, trabalhadores, entre outros. Ou seja, o reconhecimento e o combate às desigualdades deve estar no centro do sistema democrático.

2.5.5 Participação como processo educativo

Podemos dizer que a participação tem duas dimensões interligadas e que interagem permanentemente: a dimensão política e a pedagógica. Participação, antes de tudo, é a partilha do poder e o reconhecimento do direito a interferir de maneira permanente nas decisões políticas (dimensão política). É também a maneira pela qual as aspirações e as necessidades dos diferentes segmentos da população podem ser expressas no espaço público de forma democrática, estando associada ao modo como esses 'grupos' se percebem como cidadãos e cidadãs (dimensão pedagógica).

A participação é um processo político pedagógico. Expressar desejos e necessidades, construir

argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso são atitudes que transformam todos aqueles que integram processos participativos. É processo educativo para o exercício da cidadania, que amplia um espaço público real. Por isso, participar também é disputar sentidos e significados.”⁶⁴

A formação para a participação facilita processos ativos e críticos, tal como ocorreu durante o processo constituinte e chegou às políticas públicas. E em uma estrutura política marcada pela sub-representação de mulheres, negros, indígenas de diferentes etnias, comunidade LGBTI, qualificar a participação é fundamental. E por ter muita centralidade na proposição e acompanhamento de políticas e seus orçamentos é que a participação é um dos pilares que sustentam a metodologia Orçamento e Direitos.

A pedagogia da participação popular⁶⁵ se caracteriza por:

- Visar à democratização radical (que reconhece diferenças e luta contra desigualdades) e à transparência nas relações entre Estado e sociedade;
- Facilitar a construção de processos educativos voltados para a constituição de uma cidadania ativa

64 Moroni, J.A.; Ciconello, A. Participação social no governo Lula. *Avançamos? Cadernos da ABONG*, 2005.[Online] Disponível em: http://www2.abong.org.br/final/download/3_moroni.pdf. Acesso em 15 de maio de 2009.

65 *Pedagogia da participação popular* é um termo cunhado por Pedro Pontual desde sua dissertação de mestrado sobre o projeto de educação de jovens e adultos Mova/SP até o doutorado defendido na PUC/SP, no Departamento de Educação, sobre o orçamento participativo.

(constituída por pessoas que participam da vida política de suas comunidades);

- Levar em conta a autonomia de sujeitos envolvidos;
- Ser capaz de promover, entre atores e atrizes da sociedade civil, a apropriação de instrumentais que os/as capacitem para a mediação na formulação, na execução, na gestão, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas;
- Ter habilidade para construir valores éticos; e
- Possuir a capacidade de viabilizar a interlocução entre atores e atrizes governamentais e sociais, mirando a construção de um sistema realmente democrático e multifacetado.

As experiências de democratização da gestão pública têm demonstrado não ser suficiente a criação dos espaços e dos canais de participação, sendo necessárias, também, as condições para que esta participação ocorra de fato, oferecendo formação (da sociedade civil e do Estado) para o exercício da prática de gestão pública democrática. Importante até porque os governos, muitas vezes, sofrem mudanças bruscas, como no caso do Brasil atual, por exemplo, e o que fica é o resultado dos processos formativos que se preocupam com a autonomia de sujeitos.

2.5.6 A participação e as desigualdades

Falamos acima que a participação se dá na relação do presente (contexto atual) com o futuro (o que queremos construir). Mas, infelizmente, ainda não está incorporado na dimensão da participação o acerto

com o nosso passado. Passado escravocrata e racista, autoritário, machista, homofóbico e preconceituoso, elementos estes ainda presentes na nossa cultura política e que a participação devia enfrentar.

Neste sentido, a participação, numa sociedade estruturada nos processos de desigualdades como a nossa, reflete estas mesmas desigualdades. É visível e devia ser constrangedor, a sub-representação de mulheres, da população negra e indígena, das periferias urbanas, do meio rural, da juventude, das pessoas com deficiências e dos chamados “pobres” nas instâncias institucionais de participação. Um exemplo é a pesquisa realizada pelo POLIS/INESC com apoio do IPEA ⁶⁶, que analisou os 8 anos do governo Lula. Foram mapeados 73 Conselhos nacionais sendo que a representação masculina era de 56% e a feminina de 25,9%. O restante não se conseguiu identificar o sexo em função do nome que pode ser tanto de homem como de mulher.

Portanto, o mesmo problema que encontramos nos espaços de poder da representação, via processo eleitoral (democracia representativa), encontramos na democracia participativa. Mas podemos constatar que a participativa, no que diz respeito à participação das mulheres, avançou mais em relação à representativa. Se nos conselhos temos no mínimo 25,9% de mulheres, na Câmara dos Deputados temos apenas 8%. Estas mesmas análises não podemos fazer em relação à população negra, simplesmente porque não se tem as informações. Como enfrentar uma questão se sequer temos informações sobre ela?

⁶⁶ <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2011/outubro-2/polis-e-inesc-lancam-pesquisa-sobre-a-participacao-social-no-brasil->

Vale aqui uma observação importante. O fato de não se ter informações sobre estas sub-representações reflete que esta não é uma agenda política dos instrumentos de participação institucionalizados (conselhos e conferências).

Valem aqui algumas perguntas:

- Os instrumentos de participação, como foram pensados e concretizados, podem vir a ser espaços políticos de enfrentamento das desigualdades ou pertencem a uma estrutura política não permeável a este debate?
- Quais interesses e grupos estão, hoje, representados nos espaços participativos?
- Estes espaços são suficientemente receptivos a “novos sujeitos” que se inserem no debate político, ou se cristalizaram sempre com os mesmos?
- Se todos os elementos que criticamos na democracia representativa estão presentes, de certa forma na participação institucionalizada, é possível pensá-la como estratégia na construção de uma nova cultura política?
- É possível “explorar” estas contradições da participação, ao mesmo tempo que enfrentar seus dilemas e transformá-la em força política de resistência e enfrentamento a modelos políticos autoritários, discriminatórios e excludentes?

2.5.7 Fatores que dificultam ou impedem a participação e o controle social

Patrimonialismo, Clientelismo

Há fatores que impedem o amadurecimento da democracia, ou obrigam a sociedade a conviver com a democracia de baixa intensidade. O mais importante e difícil de combater é a cultura política patrimonialista, clientelista, controlada por uma burocracia que não está a serviço da transparência; ao contrário, é utilizada para dificultar o acesso de cidadãos e cidadãs aos trâmites das políticas públicas. O colonialismo reforça processos patrimonialistas que dificultam a transparência e a participação.

Nas sociedades capitalistas em que vivemos e que, aliás, além de serem capitalistas, são colonialistas e patriarcais, não é possível democracia plena porque ela só opera (e mesmo assim com muitos limites) ao nível do sistema político, enquanto as relações sociais diretamente decorrentes dos três modos de dominação (capitalismo, colonialismo e patriarcado, ou seja, as relações patrão/trabalhador, branco/negro ou indígena, homem/mulher) só muito marginalmente podem ser democratizadas a partir do atual sistema político. Aliás, torna-se virtualmente impossível quando o sistema político é, ele próprio, dominado por patrões, por homens e por brancos. Ao deixar um vasto campo de relações sociais por democratizar, a democracia é sempre de baixa intensidade.⁶⁷ (Santos, 2017)

67 Santos, Boaventura de Sousa, em <http://www.redebrasilatual.com.br/revistas/124/boaventura-de-sousa-santos-mundo-caminha-para-rupturas>.

Os sistemas baseados no clientelismo e no patrimonialismo são excessivamente centralizados. Os poderes locais possuem forte dependência do poder central, impondo condições verticalizadas, impedindo que políticas descentralizadas consigam sucesso. Além disso, esses processos sempre buscam cooptar qualquer liderança ou movimento que possa colocar em risco o seu poder.

A cooptação dificulta ou impede que a representação seja realmente democrática, o que se estende de maneira cruel sobre todas as formas de democracia participativa, como os conselhos de políticas públicas, por exemplo. Por conseguinte, a participação não pode reproduzir as mazelas e os vícios da representação ou correrá o risco de se enfraquecer até morrer.

A trajetória brasileira é permeada pelo patrimonialismo e pelo clientelismo exercidos por uma elite que, desde 1500, se apossou das instâncias de deliberação e exerce o poder outorgando-o de geração em geração aos seus. Portanto, para que os processos participativos sejam desencadeados, é necessário construir novas subjetividades, ou seja, as comunidades precisam se reinventar como sujeitos políticos à despeito da democracia de baixa intensidade.

Nas sociedades construídas sob o escudo do patrimonialismo, os processos eleitorais não são democráticos, visto que o poder econômico é dominante e se mistura com a política, determinando os resultados. O poder econômico também foi construído, muitas vezes, por meio de uma relação promíscua com o Estado e contribui fortemente para eleger políticos que, embora

eleitos pelo voto popular, não governam necessariamente para a população que os elegeu, mas sim para reproduzir o seu próprio poder. Quando mercado e política se misturam, esta – que deveria ser o campo dos valores inegociáveis – adquire as características daquele, que tudo compra e vende, ou seja, a política passa a ter valor monetário, o que facilita que a corrupção se transforme em endêmica e parte do Estado, não sendo de responsabilidade deste ou daquele governo, mas sistêmica.

O antídoto para tal seria a *democracia radical ou de alta intensidade*, segundo Boaventura, de forma que valorize as organizações locais e seus projetos, pois quanto mais comunitário ou mais micro for o espaço, maior será a possibilidade de participação social independente e voltada para a defesa de interesses coletivos e públicos. Mas, no Brasil, onde o poder oligárquico se estende do local ao nacional e vive versa isso é possível?

2.5.7.1 Combate aos mecanismos inibidores da participação

Os mecanismos institucionais que viabilizam a participação, para que sejam efetivos e realmente alcancem o ideal educativo e transformador almejado, devem, necessariamente, consolidar-se no espaço local, fazendo conexões com mecanismos regionais e nacionais para, finalmente, produzir políticas públicas de Estado. Lembrando que participação e mobilização são etapas do mesmo processo.

A participação que une liberdade e responsabilidade se baseia na ideia de uma cultura política emancipatória. Esses valores definem a ética das relações

entre os cidadãos e, também, a eficácia das decisões tomadas nas instâncias participativas.

São características de uma cultura política emancipatória:

- a participação;
- a transparência;
- o diálogo;
- o compartilhamento do poder;
- a responsabilidade coletiva;
- a eficácia das decisões.
- O reconhecimento do outro

2.5.8 Sistema integrado de participação popular

Para que a participação possa cumprir a dimensão utópica e, ao mesmo tempo, dialogar com os dilemas atuais da democracia, devemos pensá-la como um **sistema integrado de participação popular**. Esse sistema deve ter as seguintes diretrizes:

1. A participação tem como objetivo geral a partilha de poder do Estado com a Sociedade, a ampliação da gestão democrática das políticas públicas, no sentido da plena realização de todos os direitos humanos (políticos, civis, econômicos, sociais, culturais e ambientais) e da implantação de um modelo de desenvolvimento que respeite as diversidades, as culturas,

as potencialidades, o ambiente, a distribuição de riquezas e a construção de uma sociedade justa, igualitária e libertária.

2. São pressupostos da participação, o caráter deliberativo, laico, suprapartidário e autônomo dos espaços institucionais de participação, a liberdade de escolha da representação não governamental, o financiamento público, a transparência e o pleno acesso às informações públicas, assim como o respeito do Poder Executivo às recomendações e deliberações aprovadas pelos mecanismos de participação, mediante, inclusive, a manifestação/posicionamento oficial em relação a elas.

3. Os espaços de participação devem priorizar a presença/representação dos/as usuários/as das políticas públicas.

4. Os mecanismos de participação devem ter regulamentação apropriada estabelecendo: (i) as formas de articulação entre os diversos espaços e mecanismos de participação; (ii) as questões sobre as quais esses mecanismos têm poder deliberativo, e (iii) os instrumentos que dão consequência a essas deliberações, ou seja, que obrigam o Poder Executivo a cumpri-las.

5. A participação deverá contemplar instrumentos para viabilizar e estimular a participação de todo/a e qualquer cidadão/ã, de forma descentralizada, horizontalizada e sem hierarquias. Deve ter como estratégia central a incorporação de sujeitos políticos até hoje sub-representados nos espaços de decisão. Citamos especialmente as mulheres, os negros/as, os/as indígenas, as populações rurais, as pessoas com deficiências e as pessoas não heterossexuais.

6. A participação deve romper a fragmentação das políticas públicas e a dicotomia entre política social e política econômica, entre caráter técnico e político das decisões. Para isso, assume centralidade, neste momento, a criação de espaço institucional de participação na definição da alocação de recursos públicos.

É fundamental resgatar os elementos que originaram a estratégia de um campo político da sociedade civil brasileira de se lançar na construção dos espaços institucionalizados de participação. Mas essa participação precisa ser política, portanto precisa de conteúdo e estratégias. É necessário resgatarmos o conteúdo político da participação; sem ele, a representação da sociedade civil se torna mera ocupadora de espaços institucionais e que de nada servem para as causas, utopias, desejos e sonhos. Participar vale a pena, desde que seja uma participação que conflite as estruturas arcaicas do nosso Estado e sociedade. Sem isso, corre-se o risco de apenas reproduzir as estruturas que sustentam uma sociedade desigual como a brasileira.





GLOSSÁRIO

Amortização da dívida:

Pagamento integral ou parcial do montante de dinheiro devido em razão de um contrato de dívida.

Assimetrias de poder

Assimetria quer dizer grande diferença; disparidade, discrepância. Assimetria de poder, portanto, é uma situação com grande disparidade de poder entre os envolvidos.

Aumento exponencial:

Aumento em níveis desproporcionais ao valor do investimento.

Austeridade fiscal:

Modelo de política fiscal baseada no controle e corte do gasto público.

Benefício Creditício:

Subsídios que decorrem de programas oficiais de crédito concedidos a taxas de juros inferiores ao custo de captação do governo e que são operacionalizados por meio de fundos ou programas. Em outros termos, os créditos oferecidos a seus tomadores possuem uma remuneração de juros inferior aos juros que remuneram os títulos emitidos pelo governo, tornando-os mais acessíveis e atraentes, essa diferença é assumida pelo governo federal. Esses gastos não aparecem, no orçamento, vinculados diretamente aos benefícios que foram concedidos e sim a outras despesas como serviços da dívida pública.

Benefício Financeiro:

Transferências correntes ou desembolsos efetivos realizados pelo governo federal para equalizar juros ou preços ou para a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional. Podem ser: subvenção social, subvenção econômica ou auxílio. São considerados benefícios explícitos porque constam como gastos no próprio orçamento e representam efetivo desembolso do governo relacionado ao programa ou fundo a que se destina.

Benefício Tributário:

Gastos indiretos do governo por meio de renúncia de receita para atender a objetivos econômicos e sociais. Existem duas regras: (i) uma norma jurídica que represente um desvio ao sistema tributário de referência e que possua (ii) um caráter semelhante ao do gasto público direto, mas de forma indireta, representativa da perda de arrecadação tributária potencial em favor de um grupo de contribuintes, que não foram obrigados a recolher um tributo.

Bolhas especulativas:

Investimentos valorizados de forma artificial por meio da criação de expectativas que não condizem com a realidade das suas capacidades de geração de bens e serviços.

Cenários macroeconômicos:

Projeções econômicas consistentes entre si e com as hipóteses adotadas para as variáveis econômicas. Exemplos: PIB, taxa de juros, taxa de câmbio.

CERS:

Center for Economic and Social Rights. ONG internacional com sede nos EUA que trabalha a defesa dos direitos humanos econômicos e sociais.

Ciclo das commodities

Commodities são matérias-primas negociadas nas bolsas de valores internacionais. São produtos como minério, ferro, petróleo, carvão, açúcar, café, soja, carne e arroz. O Brasil é grande exportador de commodities e viveu período de bonança quando os preços dessas mercadorias estavam bem altos na primeira década deste século. Entretanto, com a crise, os preços começaram a cair, especialmente em anos recentes, impactando negativamente a balança comercial brasileira e, conseqüentemente, nosso crescimento econômico.

Coesão social

Viver em uma sociedade compartilhando regras, comportamentos, interesses e cultura comuns. Questões que fazem com que seja possível viver em grupo. Uma sociedade com muitas desigualdades apresenta uma coesão baixa, o que pode gerar rupturas nesta mesma sociedade.

Conectas:

ONG de direitos humanos com sede em São Paulo.

Conteúdos exógenos:

A palavra “exógeno” quer dizer “que vem de fora”. Quando, então falamos em conteúdos exógenos, estamos falando de conteúdos que vem de fora, de outras realidades, que não dialogam com as comunidades com quem trabalhamos.

Contribuições:

São tributos cobradas quando há uma destinação específica, como o PIS (Programa de Integração Social), PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), que são direcionados a um fundo dos trabalhadores do setor privado e público. A COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social). Todas essas contribuições são base de financiamento do Orçamento da Seguridade Social.

Corporações transnacionais

Correspondem às grandes corporações da indústria, do comércio e de prestação de serviços que atuam em distintos territórios dispersos no mundo. Nesse caso, ultrapassam os limites territoriais dos países de origem das empresas. Grande parte destas empresas são oriundas de países industrializados e desenvolvidos que detêm um grande capital acumulado. Estas empresas têm a capacidade de aproveitar os custos baixos de matéria prima de um país e de mão de obra de outro de forma maximizar seu lucro.

Correlação de forças:

Expressão utilizada para fazer referência às disputas políticas entre os diferentes atores e movimentos sociais interessados nos resultados das políticas públicas. Neste sentido é um conceito que se refere ao poder que cada ator envolvido tem nesta disputa.

Cotas

São uma das expressões das ações afirmativas. Trata-se da adoção de um percentual numérico para garantir a presença de pessoas ou grupos discriminados em diversas esferas da vida social, especialmente na política, na educação e no mercado de trabalho. Como

mencionado anteriormente, existem cotas para mulheres em partidos políticos para cargos eletivos; cotas para pessoas com deficiência em empresas; cotas para vagas nas universidades destinadas a alunos de baixa renda, negros e indígenas.

Crise do padrão de acumulação vivenciado a partir da década de 70:

Crise econômica da década de 1970 que impossibilitou a continuidade do modelo de organização dos processos de trabalho que foi hegemônico nas décadas anteriores. Esta crise foi desencadeada principalmente pelo choque nos preços do petróleo.

Déficit fiscal:

Resultado negativo das contas públicas, quando as despesas são maiores do que as receitas no orçamento anual.

Desregulação de fluxos financeiros:

Ausência de regras sobre a movimentação de dinheiro entre os países.

Diáspora

Palavra de origem grega que significa “dispersão”. Designando, de início, principalmente o movimento espontâneo dos judeus pelo mundo, hoje aplica-se também à desagregação que, compulsoriamente, por força do tráfico de escravos, espalhou negros africanos por todos os continentes. A Diáspora Africana compreende dois momentos principais. O primeiro, gerado pelo comércio escravo, ocasionou a dispersão de povos africanos tanto pelo Atlântico tanto pelo oceano Índico e mar Vermelho, caracterizando um verdadeiro genocídio, a partir do século XV – quando talvez mais de 10 milhões de indivíduos foram leva-

dos, por traficantes europeus, principalmente para as Américas. O segundo momento ocorre a partir do século XX, com emigração, sobretudo para a Europa, para as antigas metrópoles coloniais. O termo “diáspora” seve também para designar, por extensão de sentido, os desentendidos de africanos nas Américas e na Europa e o rico patrimônio cultural que construíram. (fonte: *ipsis literis* o verbete da Enciclopédia Brasileira da Diáspora Africana, de Nei Lopes, 2011, pag. 242).

Dicotomia:

Falar em dicotomia é ver duas coisas como radicalmente opostas, uma sendo o exato oposto da outra. Pensar em dicotomias, assim, simplifica as coisas, que costumam ter relações diversas entre si, não apenas a de oposição. Quando, então, falamos que a educação popular não dicotomiza a ação e a reflexão, queremos dizer que ela pensa as duas coisas como conectadas, necessariamente com várias relações entre si.

Direito positivo

É o direito escrito, gravado nas Leis, Códigos e na Constituição Federal.

Direito subjetivo

É o poder e dever de exigir o direito objetivo que está na lei. Por exemplo, exigir a licença à maternidade, sendo esse um direito objetivo. Mas precisa provar que esta grávida.

Discriminação institucional:

A discriminação institucional é aquela que ocorre nas instituições de forma direta (intencionais) ou indireta (não intencionais), visível ou escamoteada pela

opinião pública, sistêmica e burocrática. Estar prática discriminatória é construído social e historicamente, contaminando as estruturas das instituições públicas e privadas, acontecendo de forma rotineira e contínua, reafirmando condições de iniquidade entre os grupos.

Estado de Bem-Estar Social, Estado-Providência ou Estado Social: um tipo de organização política e econômica no qual o Estado é o principal agente da promoção e da defesa social e também organizador da economia. Nesta orientação, o Estado atua ao lado de sindicatos, empresas privadas e organizações da sociedade civil, conforme às características de cada país, com o intuito de garantir serviços públicos e proteção à população. Os Estados de Bem-Estar Social desenvolveram-se principalmente na Europa, onde seus princípios foram defendidos pela socialdemocracia.

Estado democrático de direito:

É quando o poder do Estado, enquanto nação, é limitado pelo um conjunto de leis (direito) deliberadas por instituições democráticas alicerçadas na soberania popular. Pelo Estado Democrático de Direito, nenhuma ação por parte dos governantes deve ir contra as leis estabelecidas naquele território ou contra o direito natural. Ou seja, assim como os indivíduos estão submetidos às leis como forma de viver em sociedade, também está o Estado submetido ao Direito. O conceito de Estado Democrático de Direito sustenta a ideia de que toda sociedade deve estabelecer algum tipo de ordenamento jurídico no intuito de limitar o exercício do poder seja político ou econômico. O principal objetivo do Estado Democrático de Direito é, portanto, estabelecer uma série de normas jurídicas que devem ser cumpridas por todos e todas os cidadãos e as cidadãs, de forma que todos possam

receber o mesmo tratamento perante a Lei. Não podemos confundir Estado Democrático de Direito com Estado de Direito. Estado de Direito é quando se tem um arcabouço jurídico mas este mesmo arcabouço não foi construído em processos democráticos. Por isso que se diz que nem todo ordenamento jurídico é necessariamente justo, às vezes pode ser legal, mas não é justo. Há uma diferença fundamental entre o legal e o justo.

Fontes (no orçamento):

Entende-se por fonte de recursos a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade.

Força vinculante e obrigatória

Diz respeito à obrigação de Tratado, Acordos e Declarações, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, ter poder igual ao da legislação de cada país que a subscreve. Caso a Declaração fosse vinculante e obrigatória, todos os países que a subscreveram deveriam incorporá-la integralmente no texto da lei, reconhecendo assim todos os direitos humanos como direitos sociais.

Geoeconômicos:

Área da Geografia que avalia a divisão do território considerando condições econômicas.

Geopolíticos:

Área da Geografia que tem como objetivo fazer a interpretação dos fatos da atualidade e do desenvolvimento políticos dos países usando como parâmetros principais as informações geográficas. Visa também compreender e explicar os conflitos internacionais e as principais questões políticas da atualidade.

Gestão fiscal:

Objetiva o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento, por parte dos entes federativos, dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal: Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Concessão de Garantias e Contratação de Operações de Crédito

Globalização

Consiste na mundialização por meio da interligação econômica, política, social e cultural em âmbito planetário onde as fronteiras são superadas em favor do capitalismo.

Hegemonia:

Há muitas discussões teóricas sobre esse termo, em especial do pensador e militante Antônio Gramsci. Aqui, nos interessa saber que falar em hegemonia é falar da ordem vigente, uma estrutura de pensamento e ação que domina outras formas de existência. Quando falamos que hegemonicamente os assuntos relacionados à economia e ao funcionamento do orçamento público são tratados como decisões técnicas, queremos dizer que os setores dominantes tratam esses temas desta forma e que essa escolha tem a ver com os interesses que esses setores defendem.

Hierarquia social:

A hierarquia é uma classificação crescente ou decrescente, segundo uma escala de valor, grandeza ou importância. A hierarquia social é uma forma de organização da sociedade onde grupos de pessoas ou instituições se relacionam entre si a partir da detenção diferenciada de poder, de forma sucessiva, ou seja, uma estrutura onde há relações de subordinação.

Igualdade substancial

É aquela em que todas as pessoas têm os mesmos acessos aos direitos, considerando as desigualdades sociais e a diversidade cultural como elementos que interferem neste acesso. A igualdade formal é aquela descrita juridicamente, ou seja, os indivíduos são iguais perante a lei, um conceito que se desconsidera as desigualdades intrínsecas das sociedades relativas a gênero, raça/etnia, origem, religião, orientação sexual, etc.

Impostos:

É um tipo de tributo que não há uma destinação específica para os recursos obtidos por meio de seu recolhimento. Geralmente são utilizados para o financiamento de serviços públicos, como educação e segurança. Eles podem incidir sobre o patrimônio (como o IPTU e o IPVA), renda (Imposto de Renda) e consumo, como o IPI que é cobrado dos produtores e o ICMS que é pago pelo consumidor.

Iniquidades:

Ausência de sistema de práticas garantidoras a todos os indivíduos de igualdade de tratamento, de oportunidades de desenvolvimento e de acesso a serviços, independentemente de gênero, raça, idade, religião, nacionalidade etc.

Instituições multilaterais:

Instituições criadas por acordos entre diversos países para atuar politicamente em questões que envolvem o contexto internacional.

Inversões financeiras na aquisição de imóveis:

Gasto de recursos financeiros na compra de imóveis.

Judicialização:

Recorrer ao poder judiciário para garantir um direito

Litigância:

Circunstância na qual determinada situação é levada para um tribunal para julgamento.

Meios de produção:

Estruturas, equipamentos e recursos necessários para a produção de bens e serviços.

Metas fiscais:

É o resultado (saldo) esperado da execução orçamentária quando se compara a economia obtida entre as receitas e as despesas não financeiras. É definida na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Movimentações financeiras:

Movimentações realizadas no mercado financeiro envolvendo aplicação de capitais, investimentos em imóveis, bolsa de valores, poupança, títulos públicos, no qual os investidores visam, simplesmente, ao acúmulo de capital.

OCDE (organização para cooperação e desenvolvimento econômico):

Organização internacional composta por 35 países voltada à produção de recomendações que facilitem o comércio internacional dos seus membros.

Orçamento fiscal:

Peça do orçamento público que concentra os recursos estatais não vinculados a despesas específicas.

Orçamento da seguridade social:

Peça do orçamento público que concentra os recursos destinados ao custeio das políticas de seguridade social: assistência social, previdência e saúde.

Orçamento de investimentos:

Peça do orçamento que corresponde aos recursos utilizados pelo Estado no custeio de atividades das empresas públicas ou controladas pelo Estado.

Oxfam Brasil:

Confederação internacional de ONGs de direitos humanos com sede em diversos países, sendo uma delas a do Brasil.

PIB: Produto Interno Bruto

Soma de toda a produção interna da economia de um determinado país ou região.

Política cambial:

Administração das operações cambiais e da taxa de câmbio. São utilizadas para controle das relações comerciais e financeiras um país com outros países. No âmbito comercial, a situação de equilíbrio é avaliada pela balança comercial, ao gerar saldo positivo ou negativo entre a exportação e importação de bens e serviços. Já no âmbito financeiro, o equilíbrio é mensurado entre a quantidade de recursos (dólares) atraídos para o mercado interno para pagamento das contas em dólares. A soma dos dois fatores resulta em superávit ou déficit da chamada Balança de Pagamentos.

Política monetária restrita:

Orientação política para baixa quantidade de moeda em circulação, por meio de medidas de intervenção do Governo, como manutenção de altas taxas de juros, que torna o crédito mais alto e desestimula o consumo.

Políticas e ações afirmativas

Políticas ou ações afirmativas são atos ou medidas especiais e temporárias, tomadas ou determinadas pelo

Estado ou, ainda, implementadas por organizações não estatais, espontânea ou compulsoriamente, com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidades e tratamento, bem como de compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, decorrentes de motivos raciais, étnicos, religiosos, de orientação sexual, de deficiência, de gênero e outros. Trata-se, portanto, de ações que visam promover e garantir a igualdade de oportunidades aos grupos vulneráveis à discriminação.

São exemplos de políticas e ações afirmativas: concessão de bolsas de estudos subsidiadas para determinados grupos sociais e raciais; reservas de vaga para mulheres em partidos políticos nas candidaturas para eleições; reservas de vagas em universidades públicas para alunos de baixa renda oriundos de escolas públicas, negros e indígenas; reservas de vaga para pessoas com deficiência em empresas privadas e concursos públicos; cursinhos voltados exclusivamente para grupos discriminados; delegacias especializadas para o atendimento de mulheres, entre outros.

Políticas monetárias:

Políticas pelas quais o Estado altera a quantidade de moeda disponível para circulação no país.

Rentistas:

pessoas e empresas que investem no mercado financeiro e ganham dinheiro com o rendimento desses investimentos.

Políticas públicas – universais, focalizadas, setoriais e inclusivas

Política pública é um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos, metas e recursos implementada pelos governos num determinado espaço de tempo. Uma

política pública pode visar à realização progressiva de um direito, como é o caso das políticas de saúde e de educação, mas, pode, também, tratar de temas específicos como os juros, o combate ao tabagismo ou a promoção da agricultura familiar e camponesa. As políticas públicas são universais quando se destinam a todas e todos os cidadãos de um país. Este é o caso da política pública de saúde no Brasil. Em geral, as políticas universais têm por objetivo à realização de direitos. As políticas também podem ser setoriais ou focalizadas. A política é setorial quando diz respeito a um setor específico: indústria, serviços, transporte e cultura, entre outros. E é focalizada na medida em que “seleciona” determinados públicos, como a população de baixa renda, a população em situação de rua. Políticas focalizadas geralmente são de curta duração e de alcance restrito. A sua concepção não está associada ao direito e sim a necessidade de “racionalizar” o gasto.

Nem toda política pública produz justiça. No Brasil, e em vários países da América Latina e da África, a política tributária, por exemplo, contribui para aumentar a desigualdade, pois como resultado de sua implementação, os mais pobres pagam proporcionalmente mais impostos que os mais ricos. Assim, para que as políticas públicas sejam inclusivas elas devem realizar direitos ou promover a equidade em todas as suas dimensões: de classe, regional, racial e étnica, cultural, ambiental, de gênero, geracional, de orientação sexual e de deficiência, para citar algumas.

Políticas segregacionistas e assimilacionistas

São políticas oficiais de Estado voltadas para hierarquização e a separação física de grupos sociais, gerando privilégios, de um lado, e opressão, de outro. Historicamente, duas políticas segregacionistas foram muito marcantes, ambas de cunho racial: o

apartheid na África do Sul, finalizado em 1994; e nos Estados Unidos, onde a segregação racial foi legal até a década de 1970. Nos dois casos, a segregação baseada em discriminação racial era válida para instalações públicas e privadas, serviços e oportunidades (a moradia, cuidados médicos, educação, emprego e transporte), e só terminaram devido às lutas dos movimentos negros por direitos civis nos dois países.

Porte da empresa:

Classificação do tamanho da empresa de acordo com a faixa de faturamento da empresa. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) classifica as empresas da seguinte forma:

Microempresa – faturamento igual ou inferior a R\$ 2,4 milhões.

Pequena empresa – faturamento entre R\$ 2,4 milhões e R\$ 16 milhões.

Média empresa – faturamento entre R\$ 16 milhões e R\$ 90 milhões.

Média-grande empresa – faturamento entre R\$ 90 milhões e R\$ 300 milhões.

Grande empresa – faturamento superior a R\$ 300 milhões.

Processo relacional:

Pensar os processos de forma relacional quer dizer não ver as pessoas como isoladas e, nesse caso, não encarar a educação como uma conquista individual, que se constrói sozinho/a. A educação popular necessariamente pensa a aprendizagem como coletiva, conjunta e comunitária.

Protocolo adicional

No direito internacional, um protocolo adicional, complementar ou facultativo, ou simplesmente um protocolo, é um adendo a um tratado que mantém a

validade do acordo principal, mas modifica, complementa ou amplia alguns aspectos. Alguns protocolos, pela sua importância, chegam a ser mais célebres que o próprio tratado que lhe deu origem. Esse é o caso do Protocolo de Quioto sobre as mudanças climáticas que é parte da Convenção Quando das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas assinada em 1992 por 179 países.

Racismo institucional:

É uma forma de discriminação institucional que está relacionada especificamente ao racismo. Tem como motor o desejo de manutenção e a conquista de privilégios de um grupo sobre outro.

Receita corrente líquida:

É o somatório das receitas tributárias de um Governo, deduzidos os valores das transferências constitucionais, como para as transferências para estados e municípios.

Receitas tributárias:

É toda fonte de renda que vem da arrecadação do Estado de tributos prefixados em lei.

Regulação dos fluxos comerciais, financeiros:

Regras que envolvem a movimentação de produtos e dinheiro entre os países.

Relação dialética:

Uma relação dialética considera que os termos envolvidos, mesmo que opostos, se complementam; que as contradições entre eles são capazes de gerar outras coisas. Assim, quando falamos que a educação popular cria uma relação dialética entre ação e reflexão, queremos dizer que não vemos as duas como polos separados, mas que ação e reflexão necessariamente se complementam, gerando novas ações e novas reflexões.

Remissões:

Processos de perdão de dívidas integrais ou em parte pelo Estado frente a organizações e empresas.

Rendimentos de capital:

Lucros provenientes de juros, de locação ou arrendamento de terras, imóveis ou estruturas e equipamentos utilizados na produção de bens e serviços.

Renúncia de receita:

É quando o Governo abre mão de uma receita. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução de tributos ou contribuições.

Sistema de castas

É caracterizado pela presença de divisões sociais hereditárias, no qual a condição do indivíduo passa de pai para filho. É um sistema presente em diversas países onde há presença da religião Hindu, não apenas na Índia, mas no Nepal, Bangladesh e outros países do sul-asiático. Na Índia, as castas seriam os brâmanes (sacerdotes e letrados); os xátrias (guerreiros); os vaixás (comerciantes); os sudras (servos: camponeses, artesãos e operários). Há ainda, os dalits, que estão fora do sistema de castas e sofrem as mais intensas violações de direitos humanos. Embora geralmente identificado com o hinduísmo, o sistema de castas também foi observado entre seguidores de outras religiões no subcontinente indiano, incluindo alguns grupos de muçulmanos e cristãos. A Constituição Indiana rejeita a discriminação com base na casta.

Sistema político oligárquico:

Oligarquia é a forma de governo em que o poder político está concentrado num pequeno número per-

tencente a uma mesma família, um mesmo partido político ou grupo econômico ou corporação. O termo oligarquia pode ser empregado em outras situações políticas, quando observamos, por exemplo, que um mesmo partido político ocupa os mais altos escalões de um governo, podemos identificar o desenvolvimento de uma oligarquia. Em geral, a presença das práticas oligárquicas impede que amplas parcelas da população participem do debate político e acessem o poder.

Sistemas de denúncias:

O Conselho de Direitos Humanos e outros organismos da ONU que trabalham nesta área podem investigar violações de direitos humanos, sempre e quando elas sejam devidamente comprovadas. A investigação é realizada confidencialmente. As denúncias devem ser enviadas para uma plataforma online da ONU, ou por e-mail ou correio.

Subsídios:

Formas diversas de facilitar a produção privada às custas do dinheiro público.

Sul global:

Países localizados no Hemisfério Sul do planeta Terra.

Taxas:

São os valores cobrados do contribuinte por um serviço prestado pelo poder público, como a taxa de lixo urbano ou a taxa para a confecção do passaporte.

Terceirização de políticas públicas

Terceirização das políticas públicas é quando sua gestão é transferida para o setor empresarial. Exemplos disso são: a administração de presídios pela iniciativa

privada, a distribuição de medicamentos por meio de farmácias privadas e o fornecimento de alimentação escolar por intermédio de empresas. As políticas públicas também podem ser terceirizadas quando seus trabalhadores deixam de ser funcionários públicos e passam a ser contratados pelo mercado. Os riscos desses mecanismos são os de comprometer o atendimento, uma vez que os objetivos do setor empresarial não são os de assegurar direitos, mas de aumentar crescentemente seus lucros. A adoção de mecanismos desse tipo por governos frequentemente se fazem a partir de uma narrativa de maior eficiência no fornecimento de bens e serviços. Não existem, contudo, evidências de que isso de fato aconteça. Ao contrário, são inúmeros os exemplos de queda da cobertura e da qualidade da política quando administrada pelo setor privado.

Transações financeiras:

Evento contratual de compra e/ou de venda, para transacionar um ativo contra um pagamento. Em regra geral, destina-se a utilizar um capital disponível, com a perspectiva de obter um ganho monetário ou, inversamente, de saldar uma operação anterior.

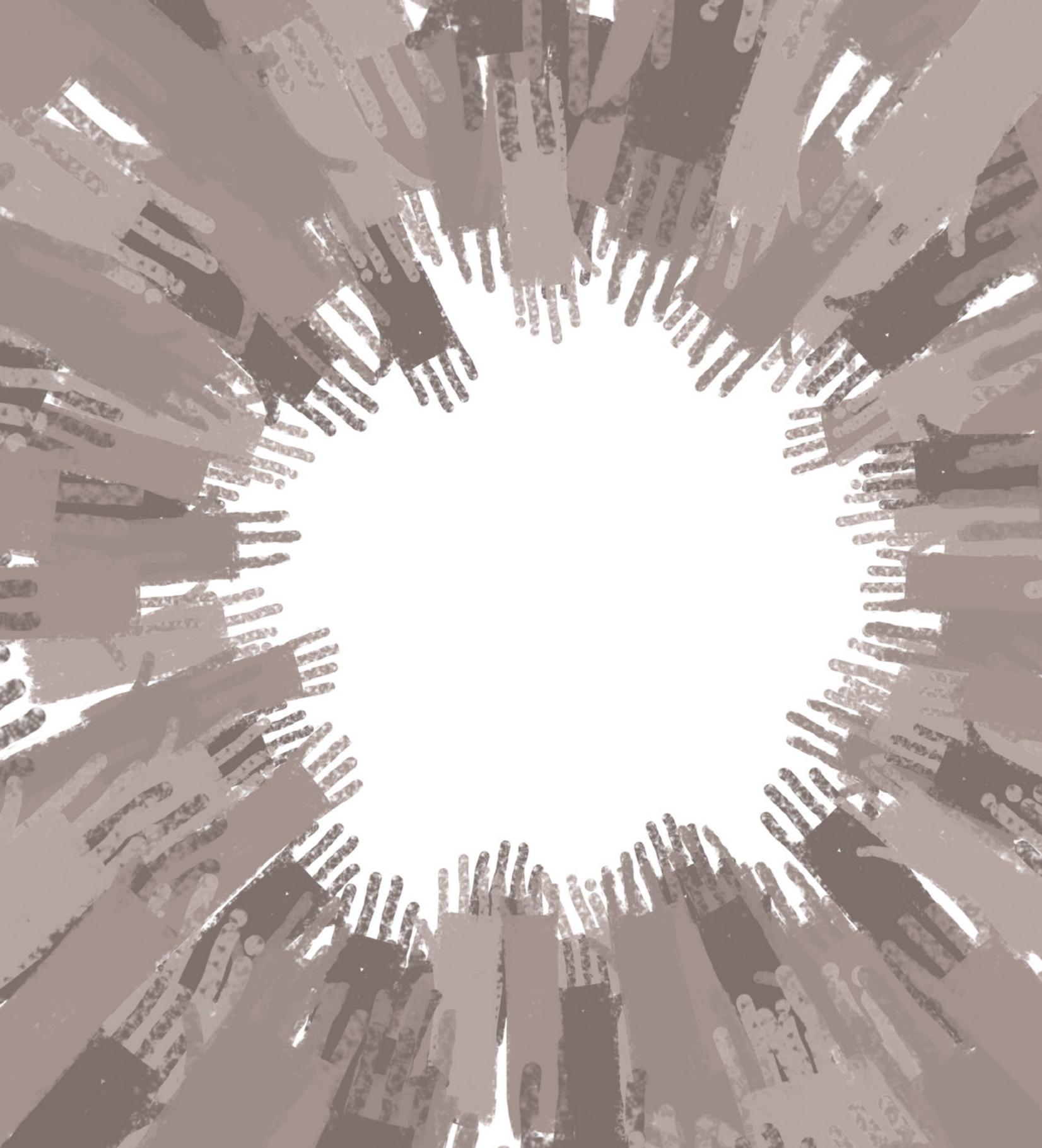
Tributos:

São o conjunto de impostos, taxas, contribuições que formam a receita da União, Estados e municípios.

Trocas materiais e simbólicas:

Trocas comerciais de produtos, ideias e conhecimentos entre diferentes pessoas, empresas e grupos sociais.





apio



InstitutoC&A

Brot
für die Welt



 FASTENOPFER