

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL MESTRADO**

LETÍCIA TRES SILVESTRI

**DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS E O FEDERALISMO FISCAL:
dilemas da coordenação e cooperação federativas**

2021

São Leopoldo

LETÍCIA TRES SILVESTRI

**DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS E O FEDERALISMO FISCAL:
dilemas da coordenação e cooperação federativas**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Área de concentração: Direito Público

Orientadora: Profa. Dra. Clarissa Tassinari

São Leopoldo

2021

S587d Silvestri, Letícia Tres.

Direitos econômicos, sociais e culturais e o federalismo fiscal : dilemas da coordenação e cooperação federativas / Letícia Tres Silvestri. – 2021. 127 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2021.

“Orientador(a): Profa., Dra. Clarissa Tassinari.”

1. Coordenação. 2. Cooperação. 3. Direitos Econômicos. 4. Direitos Sociais e Culturais. 5. Federalismo Fiscal I. Título.

CDU 34

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Bibliotecária: Silvana Dornelles Studzinski – CRB 10/2524)

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: **DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS E O FEDERALISMO FISCAL: dilemas da coordenação e cooperação federativas** elaborada pela mestranda **Letícia Tres Silvestri**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

São Leopoldo, 24 de agosto de 2021.



Prof. Dr. **Anderson Vichinkeski Teixeira**

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dra. Clarissa Tassinari _____ *Participação por Webconferência*

Membro: Dra. Roberta Camineiro Baggio _____ *Participação por Webconferência*

Membro: Dr. Marciano Buffon _____ *Participação por Webconferência*

AGRADECIMENTOS À CAPES

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

AGRADECIMENTOS

Metade do meu percurso nesta pesquisa foi em estado pandêmico. São cerca de 15 meses em isolamento social. Ainda assim tenho dificuldade em assimilar que o antes e o pós fazem parte de uma mesma dimensão, de um mesmo mundo e um mesmo eu.

Escrever este trabalho não foi nada menos do que exaustivamente difícil. Ao mesmo tempo, a pesquisa me incitou a organizar a confusão mental destes tempos pedregosos, fazendo das angústias motor para a leitura, a expansão do conhecimento e a produção de um ver-saber crítico.

Gostaria de iniciar estes agradecimentos expressando minha mais profunda gratidão a todas as mestras e a todos os mestres pela coragem de aprender e de ensinar. A educação não só liberta. A educação salva.

À minha mãe, Beatriz, e à minha falecida avó, Diva, minhas primeiras professoras e de tantas outras crianças que tiveram a sorte de conhecer o mundo a partir do olhar dessas generosas mulheres.

Às minhas amigas, especialmente Alana, Alice, Dani, Helena, Leti e Natty, com quem sempre descubro outras formas de amar, de ter fé e seguir em frente.

À minha orientadora, Clarissa, e às minhas colegas de mestrado, Gabi e Michelle, que com seu apoio tornaram minha trajetória de pesquisa menos solitária.

Ao Digo e à Fabi, por serem esperança e alegria com a notícia da minha primeira sobrinha.

À Camila, à Sônia, à Malu e, especialmente, ao Alexandre, que nos poucos meses compartilhados já tantas vezes foram refúgio e afeto.

À Laura, um ser humano cheio de luz que acreditou em mim mais do que eu mesma.

À Vika, por sua incrível capacidade de abrandar aflições sendo acolhimento e inspiração.

Aos que foram resistência e às tantas pessoas com quem pude compartilhar ideias, afetividades e sonhos nestes últimos dois anos e meio.

Lhe concordo, doutor: sou eu que invento minhas doenças. Mas eu, velho e sozinho, o que posso fazer? Estar doente é minha única maneira de provar que estou vivo. É por isso que frequento o hospital, vezes e vezes, a exhibir minhas maleitas. Só nesses momentos, doutor, sou atendido. Mal atendido, quase sempre. Mas nessa infinita fila de espera, me vem a ilusão de me vizinhar do mundo. Os doentes são a minha família, o hospital é o meu tecto e o senhor é o meu pai, pai de todos meus pais.

Mia Couto.

RESUMO

Direitos econômicos, sociais e culturais somente podem ser efetivados no marco do Estado Democrático na medida em que as políticas de governo estejam orientadas segundo uma arrecadação eficiente e comprometida com uma ampla redistribuição dos recursos que garanta aos entes federados capacidade financeira para adotar políticas sociais. Dessa forma, compreendendo que (i) o retrocesso nos direitos econômicos, sociais e culturais afeta de maneira desigual os diferentes estratos e grupos sociais; e que (ii) a proteção desses direitos é tarefa que não pode ser exercida de forma autônoma pelos entes federados, demandando algum nível de atuação conjunta das diferentes esferas de poder, questionamos: em que medida a coordenação e a colaboração federativas garantem a proteção (ou, pelo menos, o não retrocesso) dos direitos sociais? A presente pesquisa foi realizada a partir do método hermenêutico-fenomenológico. Além de revisão bibliográfica, foram utilizados dados estatísticos, materiais jornalísticos e jurisprudência. Tomando como objetivo geral avaliar em que medida a coordenação e a cooperação federativas garantem a proteção de direitos econômicos, sociais e culturais, três objetivos específicos foram formulados, consolidando a estrutura deste trabalho. Como primeiro objetivo, colocamo-nos a descrever criticamente a proteção jurídica dada internacional e nacionalmente aos direitos econômicos, sociais e culturais. Iniciamos com uma abordagem descolonial sobre o discurso hegemônico no campo dos direitos humanos para, então, analisar o capitalismo e a modernidade enquanto fenômenos determinantes da não proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais. Na sequência, intentamos desconstruir alguns mitos sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, fazendo uma breve revisão histórica crítica e examinamos a normativa internacional e os dispositivos constitucionais destinados à proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais. Como segundo objetivo, propomo-nos a identificar as principais características e problemáticas do modelo de federalismo fiscal brasileiro. Exploramos alguns elementos atinentes à construção jurídica e sócio-histórica do federalismo no Brasil, analisando as tendências centralizadoras e descentralizadoras do poder político a partir de dois eixos: federalismo como garantia contra autoritarismo estatais e federalismo como resposta tendencialmente mais democrática diante de profundas desigualdades regionais. Também abordamos a repartição de competências na Constituição Federal de 1988

mediante a distribuição das competências materiais, legislativas e tributárias e enfrentamos algumas problemáticas que elucidam a relação entre tributação e gasto social. Como terceiro e último objetivo, buscamos analisar o papel da coordenação e cooperação federativas diante dos impactos da pandemia de COVID-19 na garantia de direitos econômicos, sociais e culturais. Para tal, optamos por verificar os impactos desproporcionais da pandemia de COVID-19 nos diferentes estratos e grupos sociais, sobretudo pelo retrocesso nos direitos econômicos, sociais e culturais e pelo aprofundamento da desigualdade: conceituamos desigualdade e, em seguida, averiguamos alguns dados sobre os efeitos desiguais da pandemia na América-Latina e no Brasil. Complementando a análise dos impactos, distinguimos os conceitos de cooperação e de coordenação e abordamos especificamente as problemáticas envolvendo a coordenação e a cooperação federativas através do planejamento nacional de imunização contra o coronavírus SARS-CoV-2.

Palavras-chave: Direitos econômicos, sociais e culturais. Cooperação. Coordenação. Federalismo fiscal.

ABSTRACT

Economic, social, and cultural rights can only be realized within the framework of the Democratic Rule of Law insofar as government policies are guided by an efficient tax collection and committed to a wide redistribution of resources that guarantee the federated entities the financial capacity to adopt social policies. Thus, understanding that (i) the setback in economic, social and cultural rights affects unequally the different strata and social groups; and that (ii) the protection of these rights is a task that cannot be exercised autonomously by federated entities, demanding some level of joint action from the different spheres of power, we question: to what extent do federative coordination and collaboration guarantee protection (or, at least, the non-regression) of social rights? This research was carried out using the hermeneutic-phenomenological method. In addition to literature review, we use statistical data, journalistic materials, and jurisprudence. Taking as a general objective to evaluate to what extent federative coordination and cooperation guarantee the protection of economic, social, and cultural rights, three specific objectives were formulated, consolidating the structure of this work. As a first objective, we set out to critically describe the legal protection given internationally and nationally to economic, social, and cultural rights. We start with a decolonial approach to the hegemonic discourse in the field of human rights, and then analyze capitalism and modernity as determinant phenomena in the non-protection of economic, social, and cultural rights. In the sequence, we intend to deconstruct some myths about economic, social, and cultural rights, making a brief critical historical review and examining the international normative and constitutional provisions aimed at protecting economic, social, and cultural rights. As a second objective, we propose to identify the main characteristics and problems of the Brazilian fiscal federalism model. We explore some elements related to the legal and socio-historical construction of federalism in Brazil, analyzing the centralizing and decentralizing tendencies of political power from two axes: federalism as a guarantee against state authoritarianism and federalism as a tendentially more democratic response to deep regional inequalities. We also address the division of competences in the Federal Constitution of 1988 through the distribution of administrative, legislative, and fiscal competences, and we face some issues that clarify the relationship between taxation and social spending. As a third and last objective, we seek to analyze the role of

federative coordination and cooperation in view of the impacts of the COVID-19 pandemic in guaranteeing economic, social, and cultural rights. To this end, we chose to verify the disproportionate impacts of the COVID-19 pandemic on different strata and social groups, especially due to the setback in economic, social, and cultural rights and the deepening of inequality: we conceptualized inequality and then found some data on the uneven effects of the pandemic in Latin America and Brazil. Complementing the impact analysis, we distinguish the concepts of cooperation and coordination and specifically address issues involving federal coordination and cooperation through national immunization planning against the SARS-CoV-2 coronavirus.

Key-words: Economic, social and cultural rights. Cooperation. Coordination. Fiscal Federalism.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - América Latina (15 países): índice de desigualdade de Gini, período 2002-2019	87
Gráfico 2 – Regiões do Mundo e Brasil: óbitos de COVID-19 cumulados confirmados por milhão de habitantes, 20 jun. 2021	94
Gráfico 3 – Mundo: óbitos por COVID-19 confirmadas quinzenalmente por milhão de pessoas, 06 a 20 de junho.	95
Gráfico 4 - América Latina (18 países): pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema, 1990-2020 (em porcentagens de milhões de pessoas).....	96
Gráfico 5 - América Latina (11 países): domicílios urbanos superlotados, segundo umbrais de superlotação e condição de pobreza, 2019 (em porcentagens)	97
Gráfico 6 - América Latina (18 países): população por estratos de renda per capita	98
Gráfico 7 - América Latina (18 países): rendimentos do trabalho por pessoa ocupada (em vezes a linha de pobreza) e variação por quintil, 2019 e 2020	98
Gráfico 8 - América Latina (15 países): participação na renda total por quintil, 2019 (em porcentagens)	99
Gráfico 9 - América Latina (12 países): variação interanual das taxas de ocupação, desocupação e participação por sexo, trimestre abril-junho (2020/2019) (em pontos percentuais).....	100
Gráfico 10 - América Latina (6 países): incidência da pobreza e da extrema pobreza sobre a população afrodescendente, 2019 (em porcentagens)	101
Gráfico 11 – Brasil: desigualdade de renda, evolução do índice de Gini (média móvel de 4 trimestres)	102
Gráfico 12 – Brasil: prosperidade, evolução da renda média per capita (média móvel de 4 trimestres)	103
Gráfico 13 – Brasil: evolução do bem-estar social (média móvel de 4 trimestres) ..	104
Gráfico 14 – Brasil: satisfação com a vida (felicidade) e bem-estar trabalhista (2012=100).....	105
Gráfico 15 – Brasil: nota de felicidade ao longo da distribuição de renda (escala 0 a 10), antes (2019) e durante (2020) a Pandemia.....	106

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS	19
2.1 PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: A NECESSIDADE DE UM OLHAR DESCOLONIAL	20
2.2 CAPITALISMO E MODERNIDADE: DETERMINANTES DA (NÃO) PROTEÇÃO DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS	25
2.3 BREVE HISTÓRIA CRÍTICA DOS DIREITOS SOCIAIS: DESCONSTRUINDO MITOS SOBRE A SUA REALIZAÇÃO	29
2.3.1 Distinção entre direitos de igualdade e direitos de liberdade	32
2.3.2 Distinção entre direitos de tutela positiva, custosa e condicionada à reserva do possível e direitos de tutela negativa, não custosa e de fácil proteção	34
2.4 NORMATIVA INTERNACIONAL EM MATÉRIA DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS	36
2.5 PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	42
3 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO	49
3.1 A CONSTRUÇÃO JURÍDICA E SÓCIO-HISTÓRICA DO FEDERALISMO NO BRASIL: TENDÊNCIAS CENTRALIZADORAS E DESCENTRALIZADORAS DO PODER POLÍTICO	51
3.1.1 Federalismo: uma garantia contra autoritarismos	52
3.1.2 Federalismo: uma resposta mais democrática diante de profundas desigualdades territoriais	57
3.2 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CF 88	60
3.2.1 Competências materiais e legislativas	61
3.2.1.1 Competências distribuídas horizontalmente	62
3.2.1.2 Competências distribuídas verticalmente	65
3.2.2 Competências tributárias	69
3.2.2.1 Repartição das receitas tributárias	71
3.3 RELAÇÃO ENTRE TRIBUTAÇÃO E GASTO SOCIAL	74
4 COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO FEDERATIVAS E OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS NA PANDEMIA DE COVID-19	84

4.1 A PANDEMIA DE COVID-19 E OS DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS: IMPACTO DESIGUAL, VIOLAÇÃO DE DIREITOS E APROFUNDAMENTO DA DESIGUALDE	85
4.1.1 Conceituando desigualdade.....	88
4.1.2 Impactos da pandemia de COVID-19 na América Latina	93
4.1.3 Impactos da pandemia de COVID-19 no Brasil	102
4.2 COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO NO PLANEJAMENTO NACIONAL DE IMUNIZAÇÃO CONTRA O CORONAVÍRUS SARS-COV-2.....	107
4.2.1 Conceituando cooperação e coordenação	108
4.2.2 Plano Nacional de Imunização: STF, cooperação e coordenação da crise sanitária.....	111
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS.....	119

1 INTRODUÇÃO

A OMS classificou a transmissão do coronavírus SARS-Cov-2 como uma pandemia a partir de março de 2020. Embora a primeira região a sofrer massivamente com a crise sanitária tenha sido a Europa, no segundo semestre de 2020 o continente Americano se consagrou como o foco da pandemia. Os Estados Unidos foram um dos principais epicentros nesse período e, a partir de março de 2021, a América do Sul se consagrou como a região com maior número de óbitos por COVID-19 por milhão de habitante.

Os dados disponíveis até 20 de junho de 2021 ajudam a dimensionar a gravidade da situação retratada. Um dos mais ilustrativos talvez seja o de que as Américas possuem apenas 13,1% da população mundial, mas concentram cerca de 40% das infecções e quase metade do total mundial de óbitos por COVID-19. Isso representa mais de 70 milhões de casos e mais de 1,8 milhão de mortes pelo novo coronavírus ao longo de 15 meses de pandemia (OMS, 2021).

Encarar a finitude da vida dia após dia, número diário de óbitos após número diário de infecções, não é algo que possa ser afastado do pensamento, das reflexões e, muito menos, das motivações. Fazer pesquisa científica acompanhada por uma sensação constante de incerteza e impotência foi, no mínimo, desafiador – para não dizer, desesperador. Atravessada por completo pela pandemia de COVID-19, esta dissertação buscou organizar não só conhecimentos, mas também aflições desencadeadas em tempos que combinam o avanço das políticas neoliberais e de discursos de extrema direita com uma crise sanitária mundial.

A transmissão a nível global do coronavírus SARS-CoV-2 aprofundou as crises econômica e institucional enfrentadas em solo brasileiro. Acelerou o crescimento da desigualdade e da pobreza, intensificando o retrocesso de diversos indicadores sociais. No pano de fundo, conflitos cotidianos entre as diversas esferas de governo marcaram uma gestão caótica – e, em muitos casos, uma total ausência de gestão – da crise sanitária. Nesse cenário, não surpreende que a raiva tenha sido o sentimento que mais aumentou em 2020.

O brasileiro sentiu mais raiva, preocupação, estresse, tristeza e, ao mesmo tempo, menos divertimento do que a média mundial em 2020. Observou-se uma piora mais acentuada nos indicadores de bem-estar subjetivo cotidianos no Brasil durante a pandemia de COVID-19 em comparação à média de um conjunto de 40

países. Enquanto a raiva subiu 0,8 pontos percentuais de 2019 para 2020 no mundo, no Brasil o aumento foi de 5 pontos, ou seja, 4,2 pontos a mais do que a média mundial. Da mesma forma, a preocupação aumentou 3,6 pontos a mais no Brasil, estresse 2,9 pontos a mais e tristeza 2,2 pontos a mais (NERI, 2021, p. 12). A piora abrupta nesses índices de bem-estar subjetivo não parece estar desassociada do retrocesso dos níveis de bem-estar objetivo.

Os direitos econômicos, sociais e culturais compreendem uma série de direitos relacionados à vida laboral, previdência social, saúde, alimentação, moradia e educação, englobando também aspectos da proteção à família e à participação cultural em sociedade. Tais direitos dizem respeito, portanto, às necessidades mais básicas da vida concreta, o que significa que as deficiências na satisfação desses direitos afetam primordialmente aqueles grupos que já se encontram em situação de maior vulnerabilidade social. Essa problemática se torna ainda mais grave em períodos de crise, sejam elas econômicas ou sanitárias, como a provocada pela pandemia de COVID-19.

O discurso hegemônico no campo dos direitos humanos sustenta que os direitos civis e políticos seriam superiores ou preponderantes em relação aos econômicos, sociais e culturais; sustenta que os primeiros seriam direitos de liberdade, enquanto os segundos seriam apenas de igualdade; sustenta que a tutela dos direitos civis e políticos seria negativa, não custosa e de fácil proteção, enquanto a dos econômicos, sociais e culturais seria positiva, custosa e condicionada à reserva do possível. Sustenta esses e diversos outros mitos.

Todas essas distinções e hierarquizações entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais correspondem, em alguma medida, a uma concepção de direitos humanos centralizada nas relações de consumo e na garantia da propriedade privada. Através desse discurso, propaga-se um padrão civilizacional que opera diretamente na manutenção dos pressupostos econômicos, políticos e culturais que sustentam as relações de poder dentro do capitalismo globalizado.

Juan F. González Bertomeu (2011, p. 15, tradução própria) inicia o prólogo da versão em espanhol do livro de Stephen Holmes e Cass Sunstein, *“El costo de los derechos”*, sintetizando a tese central do livro da seguinte forma: “Diga-me quantos impostos te cobram (e como se gastam) e te direi quais direitos tens”¹. González

¹ “Dime cuántos impuestos te cobran (y cómo se gastan) y te diré qué derechos tienes” (González Bertomeu, 2011, p. 15).

Bertomeu consegue simplificar de uma forma brilhante uma questão bastante complexa em tempos de hegemonia neoliberal: assegurar direitos (não apenas os sociais) gera custos, o que significa, no marco do Estado Democrático de Direito, que depende diretamente da arrecadação e redistribuição dos recursos.

No caso do Estado brasileiro, essa redistribuição possui pelo menos dois importantes aspectos: (i) o Brasil se organiza numa federação com profundas desigualdades regionais; (ii) somos um país estruturalmente desigual. Os recursos precisam ser redistribuídos entre os entes da Federação para viabilizar a garantia de direitos. Dessa forma, o que determina a capacidade dos entes federativos em garantir direitos sociais é a forma como as competências materiais, legislativas e tributárias são repartidas.

A Constituição Federal estabeleceu um modelo de federalismo cooperativo, alicerçado em competências comuns e concorrentes (arts. 23 e 24 da CF). Essas competências vão demandar cooperação entre os entes federados e capacidade de coordenação da União. O modelo de federalismo fiscal adotado na Constituição de 1988 é o que vai delimitar, portanto, as dinâmicas da cooperação e colaboração federativas.

Fernando Facury Scaff (2021) contextualiza três importantes problemáticas que perpassam em alguma medida os debates envolvendo o federalismo fiscal: dívida, receita e despesa. No que toca à dívida pública de Estados e Municípios com a União, equacioná-la seria o primeiro passo para avançar de um debate focado apenas na arrecadação para uma reorganização política-financeira que vislumbre efetivamente o desenvolvimento socioeconômico. Com relação à receita, o principal ponto de atenção seria aplicar intensamente a extrafiscalidade, transcendendo o intuito arrecadatório da reforma tributária.

No que tange à problemática das despesas, uma das principais medidas seria delimitar melhor as atribuições de cada ente federado através de lei complementar, de acordo com o parágrafo único do art. 23 da CF que disciplina as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O objetivo primordial de tal medida seria “identificar qual ente federado é o principal responsável pela condução de cada política pública dirigida à população”. Dessa forma, resolvida a dívida pública de Estados e Municípios e delineadas as competências de cada ente em relação às despesas, as unidades subnacionais “terão espaço para adotar as políticas públicas que lhe competem no âmbito da

segurança, saúde, saneamento, educação etc., sem que dependam da União para dar cada passo” (SCAFF, 2021).

Direitos econômicos, sociais e culturais somente podem ser efetivados no marco do Estado Democrático na medida em que as políticas de governo estejam orientadas segundo uma arrecadação eficiente e comprometida com uma ampla redistribuição dos recursos que garanta aos entes federados capacidade financeira para adotar políticas sociais. Compreender como se dá a dinâmica de coordenação e a cooperação federativas dentro da organização estatal em relação à proteção de direitos econômicos, sociais e culturais significa questionar, então, qual o compromisso das diversas instâncias estatais com a proteção dos mais vulneráveis.

Diante do exposto, compreendendo que (i) o retrocesso nos direitos econômicos, sociais e culturais afeta de maneira desigual os diferentes estratos e grupos sociais; e que (ii) a proteção desses direitos é tarefa que não pode ser exercida de forma autônoma pelos entes federados, demandando algum nível de atuação conjunta das diferentes esferas de poder, questionamos: em que medida a coordenação e a colaboração federativas garantem a proteção (ou, pelo menos, o não retrocesso) dos direitos sociais?

Nossa hipótese é que, no caso da pandemia de COVID-19, os impactos sociais na América Latina e, especificamente, no Brasil, ocasionaram um retrocesso nos direitos econômicos, sociais e culturais que recaiu desproporcionalmente sobre as camadas populacionais mais pobres e vulnerabilizadas. Nesse cenário, acreditamos que a cooperação e a colaboração federativas tenham contribuído para evitar uma violação ainda mais profunda desses direitos que são a base para uma vida minimamente digna. No entanto, nossa hipótese é que isso ocorreu em intensidades distintas nos diversos Estados e Municípios brasileiros devido às profundas desigualdades regionais.

Esta pesquisa foi realizada a partir do método hermenêutico-fenomenológico. Além de revisão bibliográfica, foram utilizados dados estatísticos, materiais jornalísticos e jurisprudência. Tomando como objetivo geral avaliar em que medida a coordenação e a cooperação federativas garantem a proteção de direitos econômicos, sociais e culturais, foram formulados três objetivos específicos que deram forma à estrutura deste trabalho.

O primeiro objetivo consistiu em descrever criticamente a proteção jurídica dada internacional e nacionalmente aos direitos econômicos, sociais e culturais.

Iniciamos com uma abordagem descolonial sobre o discurso hegemônico no campo dos direitos humanos (2.1) para, então, analisar o capitalismo e a modernidade enquanto fenômenos determinantes da não proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais (2.2). Na sequência, intentamos desconstruir alguns mitos sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, fazendo uma breve revisão histórica crítica (2.3). Em seguida, examinamos a normativa internacional (2.4) e os dispositivos constitucionais (2.5) destinados à proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Como segundo objetivo, propomo-nos identificar as principais características e problemáticas do modelo de federalismo fiscal brasileiro. Exploramos alguns elementos atinentes à construção jurídica e sócio-histórica do federalismo no Brasil (3.1), analisando as tendências centralizadoras e descentralizadoras do poder político a partir de dois eixos: federalismo como garantia contra autoritarismo estatais (3.1.1) e federalismo como resposta tendencialmente mais democrática diante de profundas desigualdades regionais (3.1.2).

Também abordamos a repartição de competências na Constituição Federal de 1988 (3.2) mediante a distribuição das competências materiais e legislativas (3.2.1) – subdivididas entre competências distribuídas horizontalmente (3.2.1.1) e verticalmente (3.2.1.2) – e tributárias (3.2.2). Por último, enfrentamos, com o auxílio de dados estatísticos, algumas das principais problemáticas que perpassam a relação entre tributação e gasto social no marco do Estado Democrático de Direito brasileiro (3.3).

Como terceiro e último objetivo, buscamos analisar o papel da coordenação e cooperação federativas diante dos impactos da pandemia de COVID-19 na garantia de direitos econômicos, sociais e culturais. Para tal, optamos por verificar os impactos desproporcionais da pandemia de COVID-19 nos diferentes estratos e grupos sociais, sobretudo pelo retrocesso nos direitos econômicos, sociais e culturais e pelo aprofundamento da desigualdade (4.1). Conceituamos desigualdade a partir de Serrano (2017) e da teoria tridimensional de justiça de Fraser (2010) (4.1.1) e, em seguida, averiguamos alguns dados sobre os efeitos desiguais da pandemia na América-Latina (4.1.2) e no Brasil (4.1.3).

Complementando a análise dos impactos, abordamos especificamente as problemáticas envolvendo a coordenação e a cooperação federativas através do planejamento nacional de imunização contra o coronavírus SARS-CoV-2 (4.2). A

partir de Rovira (1986) e Bercovici e Siqueira Neto (2009), distinguimos os conceitos de cooperação e de coordenação (4.2.1) e, por fim, analisamos as práticas cooperativas e coordenativas nas ações julgadas pelo Supremo Tribunal Federal que discutiram questões atreladas ao plano nacional de imunização (4.2.2).

2 DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

O presente trabalho ganha vida e se estrutura a partir de opções teóricas que se traduzem em compromissos político-ideológico-acadêmicos. Embora pareça contraditório em um primeiro momento, é justamente o rigor científico que nos impele a afirmar a impossibilidade de uma neutralidade na pesquisa. Trata-se de reconhecer a complexidade das experiências que constituem cada indivíduo e cada contexto histórico. Por isso, explicitamos desde já alguns pressupostos que mobilizam a construção das frases e parágrafos que se seguem.

Compreendemos que trabalhar os direitos econômicos, sociais e culturais a partir da teoria descolonial é uma condição de necessidade quando se discute qualquer categoria de direitos humanos no Brasil, na América Latina ou em outros contextos que se localizem na periferia do capitalismo globalizado. Posicionar-se dessa maneira é uma escolha metodológica que consiste em problematizar constantemente as vozes que conformam as diversas teorizações dominantes e dar espaço às narrativas silenciadas.

Dessa forma, a visão de Manuel Gándara é adotada neste trabalho não apenas como fundamentação, mas sobretudo como orientação e motivação de ser:

Nossa perspectiva, pois, é a do sul, por condição biográfica e por opção ética e política. Assumir esse lugar de fala exige reconhecer e valorizar a dor acumulada ao longo da história pelos mais diversos processos de silenciamento, exploração e marginalização; envolve reivindicar outras formas de vida e de conhecimento negadas pelo sistema hegemônico de poder-saber; implica colocar no centro de nossa atenção as demandas e interesses dos excluídos (GÁNDARA, 2014, p. 82-83, tradução própria)¹.

Com base nessas proposições, entendemos que o mais coerente seria iniciar este capítulo com uma exposição crítica da teoria convencional dos direitos humanos. Assim, através do pensamento descolonial, problematizamos alguns aspectos que subjazem o debate sobre a fundamentação dos direitos humanos. Em seguida, a partir do marco da modernidade ocidental capitalista, analisamos criticamente o processo de consolidação dos direitos humanos, questionando a

¹ “Nuestra perspectiva, pues, es la del sur, por condición biográfica, y por opción ética y política. Asumir este lugar de enunciación exige reconocer y valorar el dolor acumulado a lo largo de la historia por los muy diversos procesos de silenciamiento, explotación y marginación; conlleva reivindicar otras formas de vida y conocimiento negadas por el sistema hegemónico de poder-saber; implica poner en el centro de nuestra atención las demandas e intereses de los excluidos” (GÁNDARA, 2014, p. 82-83).

visão de direitos introjetada como modelo cultural no imaginário da sociedade ocidental.

Introduzidos os aspectos e tensões que consideramos importantes para se pensar a garantia de direitos humanos no Sul global e, mais especificamente, na América Latina, passamos a apresentar uma breve história dos direitos sociais, desconstruindo alguns dos principais mitos criados acerca da satisfação desses direitos. Na sequência, fizemos um apanhado da normativa internacional em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, sobretudo daquela desenvolvida pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no âmbito das Nações Unidas. Por último, direcionamo-nos ao plano nacional, abordando a proteção dos direitos sociais dentro do ordenamento jurídico brasileiro, incluída a recepção dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos.

Antes de iniciarmos, porém, dedicaremos ainda algumas frases para uma simples, mas importante, explicação de cunho teórico. A terminologia “direitos econômicos, sociais e culturais” é comumente utilizada no âmbito do direito internacional, por isso sua ocorrência será maior nas partes em que abordamos temas vinculados primordialmente ao direito internacional dos direitos humanos. Por outro lado, o termo “direitos sociais” costuma ser empregado no âmbito do direito constitucional, assim como no da filosofia política e jurídica, para fazer referência aos mesmos direitos compreendidos pelo direito internacional como “econômicos, sociais e culturais” (PISARELLO, 2007, p. 11). Dessa forma, as expressões “direitos sociais” e “direitos econômicos, sociais e culturais” serão utilizadas como sinônimos ao longo do presente trabalho.

2.1 PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: A NECESSIDADE DE UM OLHAR DESCOLONIAL

O discurso hegemônico no campo dos direitos humanos é fortemente influenciado pela tese de Norberto Bobbio², segundo a qual o problema da

² “Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados. (...) quando digo que o problema mais urgente que temos de enfrentar não é o problema do fundamento, mas o das garantias, quero dizer que consideramos o problema do fundamento não como inexistente, mas como — em certo sentido — resolvido, ou seja, como um

fundamentação dos direitos humanos foi superado com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1848. Bobbio também defende que sejam concentrados todos os esforços na problemática da concretização dos direitos reconhecidos nos tratados e convenções internacionais. Dessa forma, o autor cria uma espécie de hierarquização, colocando o problema da efetividade dos direitos humanos como prioritário e como justificativa para se assumir como resolvido o problema da fundamentação dos direitos humanos (BOBBIO, 2004, p. 17).

No entanto, não é possível dissociar o problema da efetividade do problema da fundamentação. A dificuldade de se garantir direitos humanos não é apenas de ordem prática, é uma questão que também se vincula à ausência de um discurso que seja capaz de legitimar e motivar a concretização dos direitos humanos. É necessário compreender que “problemas de efetividade têm relação direta com dúvidas sobre ‘para quem’, ‘para quê’, ‘por quê’ e ‘de onde vem’ os direitos humanos” (BARRETTO e BRAGATO, 2017, p. 17-18). Portanto, a proteção dos direitos humanos perpassa por questões que, ao contrário do que propõe Bobbio, não são irrelevantes nem podem ser compreendidas como superadas.

A partir da ideia de desobediência epistêmica, o pensamento descolonial³ articula a necessidade de descolonização do conhecimento, um conceito central para a identificação e resgate das questões invisibilizadas pelo discurso hegemônico dos direitos humanos. No bojo do pensamento descolonial também está o conceito de modernidade⁴ que, tendo suas origens na conquista da América, representa o processo de dominação pela universalização do saber eurocêntrico.

problema com cuja solução já não devemos mais nos preocupar. Com efeito, pode-se dizer que o problema do fundamento dos direitos humanos teve sua solução atual na Declaração Universal dos Direitos do Homem aprovada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1848” (BOBBIO, 2004, p. 17).

³ “Aquilo que tem sido denominado de pensamento descolonial está mais ligado aos estudos realizados pelo chamado grupo Modernidade Colonialidade, formado basicamente por pensadores latino-americanos ou comprometidos com a realidade latino-americana e que propõem uma ruptura mais radical, chamada desobediência epistêmica, em relação ao saber canônico europeu, mesmo em sua vertente mais crítica (Escola de Frankfurt ou pós-estruturalismo, por exemplo)” (BRAGATO, 2014, p. 211).

⁴ Sobre a gênese da ideia de modernidade: “A modernidade originou-se nas cidades europeias medievais, livres, centros de enorme criatividade. Mas “nasceu” quando a Europa pôde se confrontar com o seu “Outro” e controlá-lo, vencê-lo, violentá-lo: quando pôde se definir como um “ego” descobridor, conquistador, colonizador da Alteridade constitutiva própria da Modernidade. De qualquer maneira, esse Outro não foi “descoberto” como Outro, mas foi “en-coberto” como o “si-mesmo” que a Europa já era desde sempre. De maneira que 1492 será o momento do “nascimento” da Modernidade como conceito, o momento concreto da “origem” de um “mito” de violência sacrificial

A modernidade criou e difundiu a oposição entre o conhecimento “desenvolvido” (eurocêntrico) e “subdesenvolvido” (não eurocêntrico). O primeiro corresponde aos ideais de progresso, racionalidade e desenvolvimento, sendo concebido como o “espaço de emancipação”. O segundo, em contraste, é compreendido como violento, selvagem e primitivo⁵. Essa dualidade consagrou uma associação entre superioridade e conhecimento científico-filosófico-teológico, o que automaticamente designou como inferiores quaisquer saberes que não se encaixem nesses padrões, tais como os “conhecimentos populares, leigos, plebeus, camponeses ou indígenas” (BRAGATO, 2014, p. 213). Nesse sentido:

Essa perspectiva binária, dualista, de conhecimento, peculiar ao eurocentrismo, impôs-se como mundialmente hegemônica no mesmo fluxo da expansão do domínio colonial da Europa sobre o mundo. Não seria possível explicar de outro modo, satisfatoriamente em todo caso, a elaboração do eurocentrismo como perspectiva hegemônica de conhecimento, da versão eurocêntrica da modernidade e seus dois principais mitos fundacionais: um, a ideia-imagem da história da civilização humana como uma trajetória que parte de um estado de natureza e culmina na Europa. E dois, outorgar sentido às diferenças entre Europa e não-Europa como diferenças de natureza (racial) e não de história do poder. Ambos os mitos podem ser reconhecidos, inequivocamente, no fundamento do evolucionismo e do dualismo, dois dos elementos nucleares do eurocentrismo (QUIJANO, 2005, p. 238).

A narrativa construída a partir dessa distinção dualista do conhecimento consagrou a Europa como detentora da civilidade, cuja missão é levar o progresso e a racionalidade aos demais povos, libertando-os, portanto, do primitivismo e da irracionalidade. Criou-se uma interpretação linear e progressiva da história, cujo único caminho possível é do primitivo ao civilizado. Nessa lógica, a Europa se localiza no ponto civilizado, moderno, detentor de racionalidade, ao passo que o resto do mundo está atrás, na zona primitiva, habitada pelo pré-europeu (BRAGATO, 2014, p. 214).

Segundo a teoria antropocêntrica moderna, é a racionalidade o elemento que determina a superioridade do ser humano em relação a todos os demais seres e, por isso, integra e dá sentido à dignidade humana. Racionalidade, conforme essa

muito particular, e, ao mesmo tempo, um processo de “en-crobrimento” do não-europeu” (DUSSEL, 1993, p. 8).

⁵ “(...) a zona colonial é por excelência o universo das crenças e dos comportamentos incompreensíveis, que de forma alguma podem ser considerados como conhecimento e por isso estão para além do verdadeiro e do falso. O outro lado da linha alberga apenas práticas mágicas ou idolátricas, cuja completa estranheza conduziu à própria negação da natureza humana de seus agentes” (SANTOS, 2007, p. 75).

mesma visão europeia moderna, é a atribuição do sujeito que “caracteriza-se pelo pensar e pelo raciocinar livre das emoções e orientado ao domínio e à instrumentalização do mundo”. Criou-se, assim, um padrão cultural dominante próprio da forma de vida europeia, rotulando como inferiores, selvagens ou primitivos todos aqueles povos que não se encaixavam na lógica da supremacia científica e do individualismo (BRAGATO, 2014, p. 221).

Dessa forma, a compreensão do sujeito de direitos a partir da ideia de racionalidade permitiu a hierarquização dos seres humanos e a exclusão daqueles que não cumpriam com o padrão cultural dominante. Esse padrão correspondeu, em síntese, à “figura do europeu, branco, do sexo masculino, cristão, conservador, heterossexual e proprietário”, evidenciando que “a modernidade é, por isso, um fenômeno ambíguo que produziu os seus outros” (BRAGATO, 2014, p. 222). Dito de outra maneira, o conceito de racionalidade explica como a modernidade que consagrou declarações de direitos em que se afirmam que todos nascem livres e iguais, é a mesma modernidade que legitimou a opressão e extermínio de seres humanos durante séculos.

Formulada a partir da experiência europeia, o discurso hegemônico dos direitos humanos ignorou os processos históricos e lutas sociais que irromperam fora do nicho ocidental-moderno. Esse discurso localizado e parcial cumpriu um papel central na consolidação da narrativa que afirmou o conhecimento produzido no Ocidente como o único legítimo. Assim, ganhou validade lógica a ideia de que o resto da humanidade somente conseguiria fruir dos mesmos direitos quando alcançasse o patamar civilizacional do Ocidente, pensamento que “está cerne do projeto homogeneizante de negação da diversidade cultural” (BRAGATO, 2014, p. 218).

No entanto, se ao contarmos a história dos direitos humanos também considerarmos o que estava ocorrendo no mundo para além do território europeu, é inevitável concluir que há uma profunda contradição na fundamentação histórico-geográfica dominante dos direitos humanos. Isso porque, enquanto no Ocidente se davam os fatos históricos que embasaram a criação da narrativa eurocêntrica dos direitos humanos, esses mesmos europeus estavam promovendo a escravidão, o genocídio e a exploração de diversos povos por eles conquistados. Ademais, também foram esses mesmos europeus os responsáveis pelas duas guerras

mundiais, fruto do racismo e da intolerância (BRAGATO, 2014, p. 219). Nesse sentido:

Os espanhóis invadiram a América para extirpar o canibalismo, que ademais quase nem existia, e os sacrifícios humanos (...). Desse modo, os direitos humanos se transformam em justificativa para o extermínio do outro. Os conquistadores não se lembraram dos sacrifícios humanos cometidos no seu próprio país durante séculos. (...) Toda a Europa vivia uma histeria de sacrifícios que eram oferecidos ao Deus do amor. Na conquista da Índia, o argumento sempre alegado era o de impedir que as mulheres fossem queimadas caso se tornassem viúvas. Na China, usava-se a “tortura chinesa”, Na África, novamente o canibalismo. (...) Com isso surge a ambivalência dos direitos humanos. (...) A inversão dos direitos humanos fundamentou uma violência tão extrema, que até então a humanidade não havia conhecido. (HINKELAMMERT, 2014, p. 127)

É necessário reconhecer que quando pensamos a história dos direitos humanos no marco da construção dos Estados modernos, especialmente a partir da expansão colonial europeia, estamos falando da criação de categorias de direitos durante o extermínio de povos inteiros. Isso significa a completa destruição de formas comunitárias de vida e, conseqüentemente, de satisfação de necessidades básicas. Dessa forma, “o inverso do reconhecimento de direitos para determinados grupos sociais foi a expropriação de outros, cuja construção em termos racistas e inferiorizados se projeta até nossos dias”⁶ (PISARELLO, 2007, p. 31, tradução própria).

Em síntese, podemos afirmar que a crítica descolonial à teoria dominante dos direitos humanos se sustenta na problematização da narrativa hegemônica e enviesada da história que, a partir da conquista da América, consolidou a ideia de modernidade e impôs distinções dualistas que consagraram a superioridade do modelo eurocêntrico de conhecimento e, conseqüentemente, de civilização. Nesse contexto, a perspectiva da desobediência epistêmica – e da correspondente descolonização do pensamento – nos permite questionar os privilégios epistemológicos por detrás dos discursos dominantes.

Nesse sentido, compreender a lógica da modernidade a partir da colonialidade se mostra como um requisito para a desconstrução da superioridade do sujeito racional, do conhecimento científico, da ideia de progresso e de todas as falsas dualidades que classificam, oprimem, dominam e exploram os seres humanos

⁶ “(...) el reverso del reconocimiento de derechos para ciertos grupos sociales ha sido el despojo de otros, cuya construcción en términos racistas e inferiorizados se ha proyectado hasta nuestros días” (PISARELLO, 2007, p. 31).

que não fazem parte do ideal europeu moderno. Ao mesmo tempo, o pensamento descolonial também nos leva a reivindicar a importância do papel dos movimentos de resistência ao colonialismo na construção dos direitos humanos atuais.

2.2 CAPITALISMO E MODERNIDADE: DETERMINANTES DA (NÃO) PROTEÇÃO DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

Capitalismo e modernidade, ainda que processos com origens distintas, foram continuamente se retroalimentando. Podemos vislumbrar o êxito dessa relação olhando para a economia ocidental, que se consolidou por volta do século XVIII como uma instituição formada pelos sistemas de produção, de poder e significação. Esses três sistemas, na medida em que se relacionam diretamente com o desenvolvimento do capitalismo e da modernidade, devem ser entendidos como formas culturais. Isso porque são eles que concedem à economia a capacidade de produzir uma determinada forma de ser humano – sujeito produtivo – e um tipo específico de ordem social (GÁNDARA, 2013, p. 137).

Esse processo histórico de integração e mútuo reforço entre modernidade e capitalismo se consolida definitivamente a partir de dois fenômenos: a universalização da forma mercantil e a submissão das normas jurídicas às exigências do processo de globalização capitalista impostas pelo mercado. Em outras palavras, o sistema jurídico acaba operando como uma ferramenta de sacralização dos imperativos da produtividade e da eficácia econômica, o que significa que se torna um agente central do processo de naturalização dos pressupostos da acumulação privada de capital (GÁNDARA, 2013, p. 137).

Considerando que o mercado se sustenta na ideia de absolutização da racionalidade humana e da lógica do autobenefício, se estabelece um sistema que produz riqueza destruindo as bases de toda a riqueza: o homem e a natureza. Isso significa que a universalização do modelo econômico capitalista se torna, ela mesma, a principal ameaça à sustentabilidade da vida na Terra. Nesse cenário, o consumo se consolida como uma forma de poder, de direito e de conhecimento. Diante desse processo, os indivíduos naturalizam as exigências morais impostas pelo paradigma da acumulação, agindo como competidores entre si e orientando-se pela lógica da maximização do benefício pessoal (GÁNDARA, 2013, p. 138).

A acumulação de capital, enquanto base do modelo econômico capitalista, estimula e legitima uma estrutura de relações assimétricas, como no acesso à propriedade, na utilização e no acesso à informação, na construção do conhecimento e no controle das condições necessárias para se viver dignamente. A predominância de relações assimétricas se traduz num cenário de “vencedores e perdedores estruturais”, sistemática que é introjetada na estrutura social, sobretudo através da exaltação do individualismo e da lógica da culpabilização (GÁNDARA, 2013, p. 142).

Desde a perspectiva do pensamento crítico, há uma contradição, portanto, entre os processos de acumulação irrestrita de capital e a garantia de direitos humanos. A teoria descolonial demonstra que não é possível garantir condições reais e concretas de vida digna para todos – o que se considera o objetivo da ideia de direitos humanos – sem que se promovam radicais transformações econômicas. Nessa perspectiva, qualquer proposta de construir uma sociedade orientada com base nos direitos humanos que não reconheça a necessidade de profundas transformações econômicas não pode ser considerada coerente ou honesta (GÁNDARA, 2013, p. 139-140).

A visão hegemônica dos direitos humanos, como explicado no tópico anterior, corresponde justamente ao paradigma liberal. Ou seja, o capitalismo globalizado não nega os direitos humanos, mas, sim, busca utilizá-los para impor sua concepção de ser humano, de mundo e de sociedade. A teoria convencional dos direitos humanos, ancorada numa pretensão de universalidade e neutralidade, difunde uma ficção jurídica: um suposto indivíduo abstrato que não estaria determinado por nenhuma característica identitária específica. No entanto, a tentativa de definir um tipo abstrato de ser humano acaba justamente por afastar o debate sobre os direitos humanos da realidade concreta e, conseqüentemente, daqueles que protagonizam as lutas sociais (GÁNDARA, 2013, p. 142; 2014, p. 77).

É necessário reconhecer, nesse cenário, que os direitos humanos “são um produto cultural desenvolvido no marco da modernidade ocidental capitalista e em grande medida cumpriram um papel de legitimação da ideologia dominante”⁷ (GÁNDARA, 2014, p. 78, tradução própria). Dessa forma, desenvolveu-se um

⁷ Os direitos humanos “(...) son un producto cultural desarrollado en el marco de la modernidad occidental capitalista, y en gran medida han cumplido un papel legitimador de la ideología dominante” (GÁNDARA, 2014, p. 78).

paradigma de direitos humanos que serviu (e serve) para validar uma forma de cultura e de intervir na sociedade que corresponde aos interesses das classes dominantes.

Nesse sentido, a ideia de um sujeito de direitos dito abstrato, difundida por esse paradigma hegemônico, representa a utilização dos direitos humanos como discurso universalizante da proposta civilizatória do capitalismo globalizado. Em outras palavras, há uma tentativa de legitimação e homogeneização de um modelo antropológico dominante: o homem proprietário burguês ocidental (europeu) branco (GÁNDARA, 2013, p. 143; 2014, p. 78).

Outra questão importante é o caráter de sujeito de direitos atribuído às empresas e corporações transnacionais, mediante o instituto da “personalidade jurídica”. Isso fortalece a interpretação dos direitos humanos a partir do direito de propriedade – direito primordial para a visão liberal – e amplia a ideia de que todas as relações podem ser compreendidas a partir da lógica da compra e venda, inclusive as humanas. Nesse sentido:

Quando hoje se afirma que o direito à propriedade privada é um direito natural, está-se dizendo que ela é um direito absoluto e, portanto, livre de qualquer juízo. Declara-se sua sacralidade. Com isso a própria instituição adquire o caráter de dignidade humana. Isso leva inevitavelmente à atual arrogância das burocracias privadas, que conseqüentemente exigem o direito de ser intocáveis. Não se deve pôr em discussão o que são e o que fazem. Não se deve intervir nelas. Tudo isso é feito em nome de um direito humano de propriedade privada (HINKELAMMERT, 2014, p. 122).

Através dessa lógica, os direitos humanos serviriam para proteger fundamentalmente o cumprimento dos contratos, de forma a garantir a liberdade para consumir e contratar. Nesse cenário, os direitos de caráter distributivo – direitos econômicos, sociais e culturais – passaram a ser tratados como distorções do mercado, ou seja, como obstáculos ao livre desenvolvimento do mercado na medida em que contrariam a racionalidade econômica dominante (GÁNDARA, 2013, p. 142-143).

A estratégia neoliberal busca legitimar, então, o descarte dos direitos econômicos, sociais e culturais. Por isso, embora os direitos humanos já tenham sido declarados indivisíveis e interdependentes⁸, criaram-se diversos mitos em

⁸ Sobre os direitos humanos terem sido declarados indivisíveis e interdependentes: “En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 se afirmó que ‘todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí’ y

relação à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Conforme veremos com maiores detalhes na próxima seção, esses mitos foram responsáveis por propagar e, inclusive, introjetar no imaginário político-social uma falsa prevalência dos direitos civis e políticos.

Essa preponderância dos direitos civis e políticos se explica primordialmente pela necessidade de consagrar uma concepção de direitos humanos centralizada nas relações de consumo e na garantia da propriedade. Dessa forma, o discurso hegemônico adquiriu capacidade de propagar um padrão civilizacional que opera diretamente na manutenção dos pressupostos econômicos, políticos e culturais que sustentam as relações de poder dentro do capitalismo globalizado. Nesse sentido:

A ideologia burguesa se limita a determinar categorias de pensamento, mas é incapaz de perceber que a base de todos os direitos humanos são os direitos da vida concreta, que podemos chamar de direitos econômicos-sociais. Tomás de Aquino diria que esses direitos humanos que resultam da vida humana concreta são valores inferiores em comparação com outros valores considerados superiores; mas ele sempre repete que não se pode realizar valores superiores violando valores inferiores. Não se pode realizar nenhum direito humano desrespeitando os valores que asseguram as bases da vida humana. Nesse sentido, trata-se da última instância que significa: não se trata do pão apenas, mas do pão abençoado; não existe nenhuma bênção se não há pão para abençoar (HINKELAMMERT, 2014, p. 115-116).

Isso explica por que as lutas por direitos sociais fora do contexto europeu também foram acompanhadas por reivindicações por autodeterminação política. Os povos localizados na periferia do capitalismo, cuja história raramente é contada quando se fala em direitos humanos, há muito denunciam que, em geral, “o reconhecimento de políticas sociais dentro dos países centrais esteve vinculado à preservação de políticas coloniais no exterior”⁹, assim como o reconhecimento de direitos sociais e políticos no âmbito da cidadania esteve diretamente relacionado com “a exclusão, a opressão e a inclusão subordinada daqueles que pertenciam a outra nacionalidade ou a grupos étnicos diferentes”¹⁰ (PISARELLO, 2007, p. 31-32, tradução própria).

Logo, pensar os direitos sociais dentro do contexto latino-americano demanda um raciocinar crítico, capaz de questionar a narrativa imposta pela doutrina

que ‘la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso’ (ACNUDH, 2008, p. 10).

⁹ “(...) el reconocimiento de políticas sociales en el interior de los países centrales estuvo vinculado al mantenimiento de políticas coloniales en el exterior” (PISARELLO, 2007, p. 32).

¹⁰ “(...) a la exclusión, la opresión o a la inclusión subordinada de quienes pertenecían a otra nacionalidad o a grupos étnicos diferentes” (PISARELLO, 2007, p. 32).

hegemônica. É um trabalho que passa pelo reconhecimento das lutas populares, da organização e da mobilização como aspectos fundantes dos direitos humanos. Rejeitar a ideia de que os direitos humanos foram concessões de quem está no poder é um passo essencial para superar as abstrações e idealizações desenvolvidas pelo discurso liberal para legitimar práticas imperialistas (GÁNDARA, 2014, p. 80 e 88).

2.3 BREVE HISTÓRIA CRÍTICA DOS DIREITOS SOCIAIS: DESCONSTRUINDO MITOS SOBRE A SUA REALIZAÇÃO

As principais problemáticas que envolvem a garantia de direitos sociais estão relacionadas, em uma síntese do que foi abordado nas seções anteriores, às assimetrias de poder que foram estruturando a sociedade em que vivemos. Essa desigualdade de poder não é apenas material, mas também simbólica e ideológica. Por isso, quando se trata de debater a efetividade dos direitos sociais, é indispensável que adotemos uma postura crítica capaz de desconstruir os mitos político-jurídicos criados em torno desses direitos.

É possível, dessa forma, pensar a história dos direitos sociais de forma mais complexa do que o proposto pelas teorias tradicionais. Por um lado, cabe superar a teoria geracional dos direitos fundamentais, que coloca os direitos civis e políticos como de primeira geração e os econômicos, sociais e culturais como de segunda geração. Por outro, coloca-se o desafio de ampliar a leitura da interdependência dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, de forma a reconhecer a urgente necessidade de impor limites aos direitos patrimoniais e às liberdades contratuais.

A origem dos direitos sociais pode ser pensada sobretudo a partir das críticas às limitações do modelo liberal. Na Europa e América Latina do final do século XIX e início do século XX, se consolidam Estados com sistemas públicos de saúde, previdência, educação, acesso à moradia, transporte, entre outros serviços básicos. Os Estados passaram a atuar nessas esferas – consideradas como de intervenção arbitrária pela ótica liberal ortodoxa – em resposta à insegurança e aos conflitos sociais gerados pela diferença de oportunidades e pela desigualdade material (ABRAMOVICH e COURTIS, 2006, p. 10-15).

No pós-segunda guerra mundial, marcado sobretudo pela guerra fria, surgiu uma especial preocupação social que refletiu, do ponto de vista formal, em uma forte presença dos direitos sociais nos novos documentos constitucionais. Nesse cenário, houve também uma maior pressão sobre os gastos públicos, tornando o controle das despesas estatais uma importante e desafiadora questão (SCAFF, 2018, p. 73).

Contudo, essa proteção social não se deu de forma ampla, alcançando somente algumas regiões de determinados países ocidentais e algumas classes específicas de trabalhadores. Isso porque, ao mesmo tempo que os direitos sociais trabalhistas foram uma conquista do movimento operário com maior capacidade de organização, esses direitos também foram frutos de necessidades do próprio sistema capitalista. Isto é, ao mesmo tempo que asseguraram um mínimo de dignidade aos trabalhadores, os direitos trabalhistas arcaram com os custos da qualificação da força de trabalho necessária aos avanços industriais e operaram como um controle dos setores rebeldes (PISARELLO, 2007, p. 25-28).

Nesse cenário, a tendência observada é que as prestações sociais somente foram sendo estendidas àqueles que se submeteram à lógica produtivista imposta pelo mercado de trabalho. Nos Estados sociais mais corporativos ou residuais, as instituições estatais acabaram encarando os direitos sociais como meras concessões que, obedecendo a critérios tecnocráticos, foram direcionados para lidar com as demandas dos trabalhadores como se fossem consumidores e com as dos cidadãos como se fossem clientes das burocracias estatais. Dessa forma, ainda que os estados sociais do pós-guerra tenham melhorado o acesso a serviços básicos e a possibilidade de consumo de uma parcela importante da sociedade, ao mesmo tempo adotaram práticas que se valiam da exclusão e estigmatização dos grupos mais vulneráveis (PISARELLO, 2007, p. 29).

A partir dos anos oitenta, principalmente com o fim da guerra-fria e a dissolução da União Soviética em 1991, uma espécie de contrarreforma liberal impôs a priorização dos direitos de propriedade privada e de liberdade de empresa. Diante desse movimento, os direitos sociais foram deixando de ser associados à satisfação de necessidades básicas das pessoas e passaram a ser concebidos como obstáculos à livre circulação de mercadorias, capitais e serviços. Como consequência, houve um aumento não apenas das desigualdades sociais, étnicas e de gênero, mas também uma diminuição no nível de proteção dos direitos civis e

políticos que, juntamente com o incremento das políticas punitivas, levou à crise do Estado de direito (PISARELLO, 2007, p. 30).

Também nos anos oitenta, diversos países periféricos – como os latino-americanos –, após passarem por duras experiências autoritárias e ditatoriais, adotaram constituições que consagraram o Estado social e democrático de direito, assim como uma ampla proteção aos direitos sociais. Além disso, as demandas sociais – de caráter redistributivo – foram vinculadas nos textos de diversas dessas constituições àquelas de reconhecimento de grupos étnicos, culturais ou nacionais, como as populações indígenas. Porém, o contexto político-econômico em que foram adotados esses textos constitucionais automaticamente limitou a eficácia das cláusulas sociais e participativas (PISARELLO, 2007, p. 33).

Diante de um contexto bem diferente daquele que possibilitou o surgimento do Estado de bem-estar nos países centrais, as previsões formais de direitos sociais não encontraram condições estruturais para sua concretização nos países empobrecidos. Isso se deve, em parte, à ausência de controles internos adequados e eficientes e, sobretudo, à situação econômica mundial. A questão econômica se traduz no limitado acesso aos recursos como terra, água e hidrocarbonetos, cada vez mais concentrados nas mãos das corporações transnacionais, assim como na imposição de um sistema de dívida externa abusivo. Essa situação de vulnerabilidade econômica dos países periféricos operou, portanto, como um forte impeditivo para a efetivação dos direitos sociais previstos nos textos constitucionais (PISARELLO, 2007, p. 33).

Portanto, pensar os direitos fundamentais pela ótica da teoria geracional significa ignorar uma história muito mais complexa. Essa histórica revela que a satisfação de direitos sociais se deu primordialmente nos países localizados nas regiões privilegiadas do planeta e, em muitos casos, às custas do empobrecimento dos povos mais vulneráveis. Por trás do discurso técnico-jurídico dos direitos humanos identificam-se amplos interesses econômicos de cunho ideológico específico (PISARELLO, 2007, p. 12-14).

A teoria geracional dos direitos fundamentais também acompanha e sustenta uma série de mitos em torno dos direitos sociais. Um dos mais importantes é a distinção entre direitos de igualdade e de liberdade, que caracterizou os direitos sociais como apenas de igualdade e os direitos civis e políticos como de liberdade. Outro mito fortemente difundido propagou a ideia de que os direitos sociais

demandariam uma tutela positiva, custosa e condicionada à reserva do possível. Esse mesmo mito estabeleceu, por outro lado, que os direitos civis e políticos exigiriam uma tutela negativa, não custosa e de fácil proteção.

2.3.1 Distinção entre direitos de igualdade e direitos de liberdade

Analisando primeiramente a diferenciação entre direitos de igualdade e liberdade, a origem desse mito remonta ao período da Guerra Fria. A bipolarização mundial gerou uma forte oposição em torno desses direitos, levando à aprovação, em 1966, de dois Pactos distintos no âmbito internacional: o Pacto dos Direitos Civis e Políticos, cuja ratificação chegou a significar naquele contexto uma opção ideológica pela liberdade; e o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que representava, então, a escolha pela igualdade (PISARELLO, 2007, p. 41-42).

Em 1993, com o fim da Guerra Fria, finalmente foi possível afirmar e consagrar no âmbito do direito internacional, através da Declaração de Direitos Humanos de Viena, a teoria da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Contudo, a distinção entre direitos de liberdade e igualdade permaneceu sendo a tônica do discurso sobre direitos fundamentais. Isso porque a expansão da globalização neoliberal, diante da crise dos estados sociais tradicionais, utilizou essa dualização para afirmar a superioridade dos direitos civis e políticos sobre os sociais e, a partir disso, transformar essa priorização dos direitos civis e políticos em prevalência dos direitos patrimoniais, sobretudo em relação à propriedade privada e à liberdade empresarial (PISARELLO, 2007, p. 42).

Dessa forma, sendo os direitos civis e políticos relacionados à liberdade, esta ganhou prevalência em relação à igualdade que, por sua vez, estava associada aos direitos sociais. A liberdade, portanto, foi assumida como um valor superior e utilizada para ampliar a proteção sobre os direitos patrimoniais. No entanto, embora tenha adquirido destaque e preponderância em relação aos demais valores e princípios fundamentais, a própria ideia de liberdade foi sendo concebida a partir de duas dimensões, uma negativa e outra positiva, que seriam supostamente contraditórias entre si.

Por um lado, a liberdade negativa seria a ausência de intervenção arbitrária do Estado. Por outro, a liberdade positiva estaria associada à autonomia do indivíduo para gerir e planejar sua própria vida, assim como participar da vida

pública. Essas liberdades operam, na verdade, de forma a se complementar. Em outras palavras, pensar uma liberdade que seja fática ou real e que proteja direitos sociais é negar a oposição entre liberdade negativa e positiva, concebendo essas duas dimensões como elementos complementares. Isso somente é possível, porém, se optarmos por entender a liberdade a partir de uma perspectiva democrático-igualitária em detrimento da concepção liberal conservadora hegemônica (PISARELLO, 2007, p. 43).

A visão liberal conservadora compreende que praticamente qualquer intervenção pública na vida privada é arbitrária, especialmente aquelas que afetem as liberdades contratuais e a propriedade privada. Diversamente, uma visão democrático-igualitária admite como legítimas as intervenções públicas que visem satisfazer as necessidades básicas ou ampliar a autonomia. Assim, a perspectiva democrático-igualitária permite visualizar a liberdade negativa como relacionada ao direito de não sofrer intervenções arbitrárias no controle e fruição dos recursos educacionais, habitacionais, laborais ou sanitários básicos. Esses recursos não compõem apenas a subsistência do indivíduo, mas também se configuram como condições de possibilidade para o indivíduo gerir e planejar sua vida individual e coletivamente (PISARELLO, 2007, p. 43).

Além da não intervenção arbitrária no controle e fruição dos referidos recursos – liberdade negativa –, a visão democrática-igualitária também entende que existe um direito ao recebimento dos recursos necessários para se viver uma vida efetivamente livre. Dessa forma, a liberdade positiva impõe o fornecimento daqueles recursos que possibilitariam as condições para se viver sem qualquer tipo de dominação e para participar em condições de mínima igualdade da definição do sentido da comunidade. A liberdade negativa e a liberdade positiva se constituem, então, como condições indispensáveis para o exercício da liberdade fática ou real e, conseqüentemente, para a garantia de todos os direitos sociais, civis e políticos (PISARELLO, 2007, p. 43).

Podemos extrair do exposto que a visão democrático-igualitária propõe uma compreensão generalizável e inclusiva dos direitos, enquanto a perspectiva liberal conservadora está estruturada a partir de uma noção seletiva e excludente. A visão liberal conservadora, ao negar que a liberdade somente é fática ou real quando são garantidos a não intervenção nos recursos juntamente com o fornecimento desses recursos, acaba por validar um sistema que só garante direitos para algumas

peças. E, se não são garantidos para todos, os direitos se transformam, então, em privilégios (PISARELLO, 2007, p. 44).

Dessa forma, o exercício igualitário das liberdades sociais, civis e políticas possui uma relação direta com o controle de determinados recursos e bens. Essa relação implicaria, em consequência, uma conexão com o direito à propriedade – desde que visto como um direito generalizável. O problema é que para dispormos de recursos e bens de forma igualitária, seria necessário admitir medidas que impeçam a concentração desses recursos e bens, assim como aquelas que assegurem a respectiva distribuição. Desse raciocínio resulta que o exercício igualitário das liberdades sociais, civis e políticas necessariamente entra em conflito com o direito de propriedade e as liberdades contratuais – direitos que, operando de forma excludente, geram privilégios e abusos (PISARELLO, 2007, p. 44).

A liberdade fática ou real, se entendida como a condição em que estão satisfeitas as necessidades básicas que possibilitam fruir da própria autonomia sem intervenções arbitrárias, compreenderia, então, tanto direitos civis e políticos como os sociais. Nessa perspectiva, os direitos sociais acabam por cumprir um papel indispensável ao “dar à liberdade um conteúdo real e estabilidade no tempo, assegurando as condições materiais que a tornam possível tanto na esfera privada como nos procedimentos públicos de tomada de decisões”¹¹ (PISARELLO, 2007, p. 45, tradução própria).

2.3.2 Distinção entre direitos de tutela positiva, custosa e condicionada à reserva do possível e direitos de tutela negativa, não custosa e de fácil proteção

A desconstrução da narrativa que definiu os direitos sociais apenas como de igualdade e os civis e políticos como de liberdade também nos auxilia a rever a ideia de que os direitos sociais seriam de tutela positiva, custosa e condicionada à reserva do possível enquanto os civis e políticos seriam de tutela negativa, não custosa e de fácil proteção. Novamente, a tentativa de distinguir e diferenciar os direitos civis e políticos em relação aos direitos sociais se deve muito mais à abordagem ideológica

¹¹ “(...) dar a la libertad un contenido real y estabilidad en el tiempo, asegurando las condiciones materiales que la posibilitan tanto en la esfera privada como en los procedimientos públicos de toma de decisiones” (PISARELLO, 2007, p. 45).

que subjaz o discurso sobre os direitos fundamentais do que efetivamente a qualquer diferença na constituição desses direitos.

Ao contrário do que preconiza o pensamento liberal conservador hegemônico também é necessária uma atuação positiva e progressiva do Estado para garantir os direitos civis e políticos. Por exemplo, são necessárias diversas ações concretas, desenvolvidas de forma contínua e a longo prazo, para se garantir o direito à prevenção, investigação e punição eficaz das violações cometidas contra os direitos humanos. Outro exemplo nesse sentido é o direito ao voto. Para seu desfrute, é necessário que o Estado atue continuamente e invista recursos capazes de garantir um sistema eleitoral transparente, universal, imparcial e modernizado (BOLÍVAR, 1996, p. 85-136).

De fato, os direitos somente podem ser garantidos se há uma atuação governamental para impedir e reparar as violações cometidas contra esses direitos, o que significa, então, que todos os direitos são necessariamente positivos. Esse mesmo argumento denota que todos os direitos também são custosos porque as ações necessárias para garantir, proteger e reparar qualquer direito demandam recursos. Logo, se assumimos que todos os direitos demandam uma atuação estatal, compreendemos que os direitos, quaisquer que sejam, somente são exigíveis quando existam também deveres que sejam legalmente exigíveis (HOLMES e SUNSTEIN, 2011, p. 63-64).

É uma condição de proteção de quaisquer direitos que o Estado detenha os poderes e os recursos adequados, pois “nenhum sistema jurídico pode proteger as pessoas contra os funcionários públicos sem antes as defender por meio dos funcionários públicos”¹². Tanto é assim que o retrocesso em relação à proteção de direitos muitas vezes se dá justamente através da redução do poder e/ou dos recursos do organismo governamental ao qual corresponde o papel de defesa daqueles direitos (HOLMES e SUNSTEIN, 2011, p. 77, tradução própria).

Esse papel do Estado na proteção dos direitos civis, políticos e sociais, à medida que requer um financiamento e uma atuação governamental, pode ser pensado como um papel de caráter redistributivo. Os poderes públicos acabam por assumir, dessa forma, diversas obrigações – que também podemos chamar de deveres: “obrigações negativas de respeito até obrigações positivas de promoção e

¹² “Ningún sistema jurídico puede proteger a la gente contra los funcionarios públicos sin antes defenderla por medio de los funcionarios públicos” (HOLMES e SUNSTEIN, 2011, p. 77).

satisfação, passando por obrigações de proteção frente a violações provenientes de particulares e atores privados”¹³ (PISARELLO, 2007, p. 61-62, tradução própria).

De forma geral, o que identificamos em muitos sistemas políticos e econômicos contemporâneos na verdade não são conflitos entre direitos, mas sim entre direitos e privilégios. As assimetrias de poder têm como efeito a elevação de maneira quase absoluta de determinados direitos, como os patrimoniais, o que limita substancialmente a possibilidade de satisfação dos direitos fundamentais – no sentido de instrumentos para alcance da liberdade fática. Em síntese, “a tensão estrutural” que observamos é, em realidade, “a que se coloca entre direitos fundamentais civis, políticos e sociais, tendencialmente generalizáveis e inclusivos, e direitos patrimoniais e de representação seletivos e tendencialmente excludentes”¹⁴ (PISARELLO, 2007, p. 53, tradução própria).

2.4 NORMATIVA INTERNACIONAL EM MATÉRIA DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

Os direitos econômicos, sociais e culturais compreendem uma série de direitos relacionados à vida laboral, previdência social, saúde, alimentação, moradia e educação, englobando também aspectos da proteção à família e à participação cultural em sociedade. Os desdobramentos desses direitos em obrigações de respeitar, proteger e realizar direitos específicos devem ser pensados sempre de acordo com a realidade cultural e identitária de cada povo.

Para que possamos compreender as nuances que envolvem o debate sobre os mitos e as obrigações gerais decorrentes do reconhecimento desses direitos humanos, vamos apresentar a lista básica de direitos econômicos, sociais e culturais elaborada pelo Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). São sete as categorias propostas:

- a) Direitos laborais: compreendem o direito à proibição do trabalho forçado e a escolher ou aceitar livremente um trabalho, à filiar-se e à fundar sindicatos, à greve, à um salário equitativo e igual por um trabalho de

¹³ “(...) obligaciones negativas de *respeto* hasta obligaciones positivas de *promoción y satisfacción*, pasando por obligaciones de *protección* frente a vulneraciones provenientes de particulares y actores privados” (PISARELLO, 2007, p. 61-62).

¹⁴ “(...) la que se plantea entre derechos civiles, políticos y sociales, tendencialmente generalizables e inclusivos, y derechos patrimoniales y de representación selectivos y tendencialmente excluyentes” (PISARELLO, 2007, p. 53).

mesmo valor; à segurança e higiene no trabalho, ao desfrute do tempo livre e à limitação razoável das horas de trabalho;

- b) Direito à previdência e à assistência social: compreende o direito à não negação da cobertura da previdência social de forma arbitrária ou injustificada, assim como o direito à igualdade no desfrute de proteção adequada em caso de desemprego, doença, velhice ou falta de meios de subsistência;
- c) Direito à proteção da família: compreende o direito à proteção da maternidade e da paternidade, à proteção dos filhos da exploração econômica e social e ao casamento mediante o livre consentimento das partes;
- d) Direito a um nível de vida adequado: compreende o direito à moradia, à água, à vestimenta, à alimentação e à proteção contra a fome;
- e) Direito à saúde: compreende o direito a ter acesso às estruturas, bens e serviços relacionados com a saúde, à proteção contra as doenças epidêmicas e às condições laborais e ambientais saudáveis, incluindo também direitos relativos à saúde sexual e reprodutiva;
- f) Direito à educação: compreende o direito à educação básica gratuita e obrigatória e ao ensino médio e superior disponível, acessível e progressivamente gratuito, assim como o direito dos pais escolherem a escola dos filhos;
- g) Direitos culturais: compreendem os direitos a participar da vida cultural e a compartilhar e se beneficiar dos avanços científicos, assim como o direito a beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais das produções científicas, literárias ou artísticas (ACNUDH, 2008, p. 03-04).

Em relação aos instrumentos internacionais que preveem direitos econômicos, sociais e culturais, o mais reconhecido é a Declaração Universal de Direitos Humanos. Além disso, temos diversos tratados das Nações Unidas, dentre os quais destacamos a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, que entrou em vigor em 1969; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que adquiriu força normativa a partir de 1976; a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (1981); a Convenção sobre os Direitos da Criança (1990); a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os

Trabalhadores Migrantes e dos membros das suas Famílias (2003) e a Convenção sobre os direitos das pessoas com Deficiência (2008). Quanto aos instrumentos de caráter opcional, chamamos atenção para o Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cuja vigência foi alcançada em 2013.

Ainda, temos importantes instrumentos que reconhecem direitos econômicos sociais e culturais também no plano regional, adotados na esfera da Organização dos Estados Americanos (OEA). O mais importante é a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, que foi aprovada em 1969. A CADH previu a criação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) que, juntamente com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), formam o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). Também é importante mencionar o Protocolo de São Salvador (1988), que é o Protocolo Adicional da Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Todos esses tratados, enquanto instrumentos internacionais e regionais, não possuem uma redação detalhada e precisa, ao contrário, tendem a ser mais abertos para que possam ser interpretados e adaptados à realidade de cada Estado e, especialmente, de cada região, povo, cultura, grupo identitário. Assim, para auxiliar na construção de um entendimento mais concreto acerca dos deveres dos Estados em relação a esses direitos, foi criado o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê DESC ou Comitê). Dentre outras atribuições, o Comitê emite, desde 1988, Comentários Gerais (CG) que buscam determinar o conteúdo dos direitos, assim como as principais obrigações dos Estados quanto ao PIDESC.

Dessa forma, contando com o subsídio do CG nº 3 emitido pelo Comitê DESC em 1991, o qual trata da natureza das obrigações dos Estados Partes, e do CG nº 20 emitido em 2009, que, por sua vez, aborda o dever de não discriminação, apresentaremos brevemente as principais obrigações dos Estados em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais. Elas podem ser divididas em obrigação de adotar medidas imediatas; obrigação de garantir níveis essenciais (mínimos) dos direitos; obrigação de progressividade e proibição de regressividade; e obrigação de não discriminação.

As obrigações referidas se extraem do art. 2º do PIDESC. Mais precisamente, as três primeiras derivam do art. 2.1 e a última obrigação do artigo 2.2 do PIDESC. O texto dos artigos citados determina o seguinte:

1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o 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.

2. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados se exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação (BRASIL, 1992).

Em relação à primeira obrigação, o Comitê entendeu que, embora o art. 2.1 permita que a obrigação de adotar medidas seja realizada de forma progressiva e considerando o máximo de recursos disponíveis, existem determinadas obrigações que o Estado não pode deixar de adotar. Em outras palavras, ainda que a plena efetividade dos direitos possa ser garantida paulatinamente, há casos em que o conteúdo dos direitos implica na obrigação de adotar medidas imediatas, não sendo possível ao Estado justificar sua omissão na falta de recursos (ABRAMOVICH e COURTIS, 2003, p. 79-81).

Dentre as medidas que devem ser adotadas de forma imediata pelo Estado – sem possibilidade de argumentar, portanto, a falta de recursos – estão aquelas relacionadas: à adequação da legislação interna; ao monitoramento efetivo, produção e acesso à informação e elaboração de plano de ação; e à prestação de recursos judiciais e outros recursos efetivos. De forma a tornar essas definições um pouco mais palpáveis, apresentaremos na sequência algumas explicações e, eventualmente, exemplos para cada uma dessas medidas.

No caso da adequação da legislação interna, uma das medidas que o Estado deve tomar de forma imediata é a revogação de normas que sejam indubitavelmente contrárias às obrigações derivadas do PIDESC, como, por exemplo, as que estabeleçam impostos muito altos para itens considerados de necessidade básica e de amplo consumo. O Comitê também determinou que a adequação da legislação interna dos Estados demanda que sejam feitas de forma imediata algumas reformas legislativas específicas, como as que garantam igualdade de acesso no atendimento médico e serviços relacionados com a saúde prestados por terceiros e controle da comercialização de equipamentos médicos e medicamentos por terceiros (ABRAMOVICH e COURTIS, 2003, p. 81-83; COMENTÁRIO GERAL N.3, 2018, p. 252-253).

Para além de medidas no âmbito legislativo, o Comitê determinou que os Estados também devem garantir, de forma imediata, um monitoramento efetivo sobre o nível de efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais. Dentre as tarefas necessárias para a realização desse controle, o Comitê estabeleceu como dever dos Estados a produção de informação, assim como a divulgação e a possibilidade de acesso a essa informação. Ainda, fixou a obrigação estatal de elaborar um plano de ação nacional que preveja um avanço progressivo na garantia dos direitos. Essas são medidas que os Estados devem adotar de forma imediata em relação a todos os direitos contemplados no PIDESC (ABRAMOVICH e COURTIS, 2003, p. 84).

Também foi estipulada pelo Comitê como uma medida a ser assegurada de forma imediata pelos Estados a obrigação de prover recursos judiciais e outros tipos de recursos efetivos. Trata-se de garantir meios adequados às pessoas ou grupos para pleitearem direitos econômicos, sociais e culturais que estejam sendo negligenciados pelo Estado. Nesse sentido, cabe destacar que ao falar em recursos efetivos e adequados, o Comitê está indicando que devem ser proporcionados recursos cujo desenho tenha sido pensado especificamente para reparar violações de direitos econômicos, sociais e culturais (ABRAMOVICH e COURTIS, 2003, p. 85; COMENTÁRIO GERAL N.3, 2018, p. 253).

Apresentados os deveres que derivam da obrigação estatal de adotar medidas de forma imediata, passamos à segunda obrigação que surge da interpretação do PIDESC realizada pelo Comitê DESC, isto é, a garantia de um nível essencial dos direitos. Essa obrigação determina que os Estados devem assegurar a satisfação de, pelo menos, um nível mínimo em relação a cada um dos direitos protegidos no referido Pacto. Dessa forma, os direitos abrangidos por essa noção de nível mínimo essencial “devem ser prioritários na alocação de recursos públicos” (ROSSI, DAVID e CHAPARRO, 2020, p. 31). Nesse cenário, um dos focos de trabalho do Comitê DESC consiste justamente na delimitação do conteúdo mínimo de cada um dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Além de assegurar um mínimo essencial de proteção de cada um dos direitos, o Estado também tem o dever específico de garantir alguns direitos econômicos e sociais pelo menos a um setor mínimo da população. Isso porque, mesmo em períodos de crise, como no caso de uma recessão econômica, o Estado tem a obrigação de adotar programas de baixo custo para proteger os membros mais

vulneráveis da população. Há uma parte da população que deve receber proteção prioritária devido à sua vulnerabilidade e, sendo assim, o Estado não pode se eximir de prover a esse grupo direitos econômicos e sociais nem mesmo durante uma crise (ABRAMOVICH e COURTIS, 2003, p. 92; COMENTÁRIO GERAL N.3, 2018, p. 255).

Juntamente com as obrigações de adotar medidas imediatas e de garantir níveis essenciais dos direitos, o Comitê DESC também compreendeu que o PIDESC prevê a obrigação de progressividade, da qual se extrai a proibição de regressividade. O conceito de progressividade determina uma perspectiva de gradualidade em relação à satisfação dos direitos previstos no Pacto. Podemos afirmar que “os Estados devem, de forma imediata, adotar todas as medidas devidas, até o máximo de recursos disponíveis e com mobilização de novas receitas para chegar à plena efetividade dos direitos” (ROSSI, DAVID e CHAPARRO, 2020, p. 31-32).

Embora a ideia de progressividade acabe por admitir que os direitos não podem ser garantidos em um curto período, ela cria um dever estatal de sempre proporcionar condições melhores de fruição dos direitos do que as atuais, o que pode ser traduzido como uma proibição de regressividade (ABRAMOVICH e COURTIS, 2003, p. 93). Dessa forma, a política fiscal dos Estados deve estar orientada “para a sustentação de conquistas sociais já alcançadas e para o avanço progressivo no sentido da garantia dos direitos humanos” (ROSSI, DAVID e CHAPARRO, 2020, p. 32).

A proibição de regressividade nada mais é, então, do que a obrigação mínima assumida pelo Estado em relação à obrigação de progressividade. O Estado que aceita a obrigação de melhorar progressivamente a satisfação dos direitos previstos no PIDESC automaticamente assume a obrigação de não retroceder os níveis de proteção atingidos. Dessa forma, essa obrigação pode ser traduzida como uma limitação imposta por tratados de direitos humanos e, em alguns casos, pelas próprias Constituições dos Estados, às possibilidades de regulamentação dos direitos econômicos, sociais e culturais pelos Poderes Legislativo e Executivo (ABRAMOVICH e COURTIS, 2003, p. 94-95).

Por fim, em relação à obrigação de não discriminação, trata-se de uma obrigação imediata e transversal. Compreende-se que a discriminação prejudica a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais. É dever dos Estados Partes eliminar tanto a discriminação formal quanto a material para um efetivo exercício de

cada um dos direitos do PIDESC. Isso significa que não basta que a legislação de um Estado não seja discriminatória. Também é necessário “prestar atenção suficiente a grupos de indivíduos que sofrem preconceito histórico ou persistente”. Por exemplo, há casos de “políticas ou práticas que parecem neutras pelo seu valor nominal, mas que têm um impacto desproporcional no exercício de direitos” (COMENTÁRIO GERAL N.20, 2018, p. 431).

Os tipos de discriminação identificados pelo Comitê DESC em seu Comentário Geral nº 20 (2018, p. 434-437) são: raça e cor; sexo; língua; religião; opinião política ou outra; origem nacional ou social; patrimônio; nascimento; deficiência; idade; nacionalidade; estado civil e familiar; orientação sexual e identidade de gênero; estado de saúde; local de residência; situação econômica e social. Para erradicar todas essas formas de discriminações e assegurar o exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais de forma igualitária, os Estados devem formular e garantir a aplicação de políticas, estratégias e planos de ação tanto no setor público como no privado.

Nesse contexto, as políticas econômicas, “como as dotações orçamentárias e as medidas destinadas a estimular o crescimento econômico”, devem ser adotadas pelos Estados de forma que seu impacto não seja apenas não discriminatório, mas que ajude a superar as discriminações existentes e a assegurar os direitos econômicos, sociais e culturais a todas as pessoas (ROSSI, DAVID e CHAPARRO, 2020, p. 32-33). Em outras palavras, a política fiscal é um elemento central para alcançar a igualdade material, combater as discriminações e garantir direitos.

2.5 PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O Estado brasileiro ratificou dezesseis dos dezoito instrumentos internacionais de direitos humanos adotados no âmbito das Nações Unidas. Dentre os principais tratados ratificados em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, o Brasil é parte da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, da Convenção sobre os Direitos da Criança e da Convenção sobre os direitos das pessoas com Deficiência. No entanto, é importante referir que os dois

instrumentos não ratificados pelo Estado brasileiro são considerados importantes mecanismo de proteção justamente de direitos econômicos, sociais e culturais¹⁵.

Por um lado, temos a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos membros das suas Famílias, tratado que visa proteger pessoas trabalhadoras em situação de migração, considerado um dos grupos mais vulneráveis das últimas décadas. E, por outro, o Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cujo objetivo é ampliar a noção de que esses direitos “não são uma mera questão de caridade, nem concessões de quem detenha o poder, mas sim direitos que podem ser reivindicados sem discriminação de nenhum tipo” (VILLAGRA, 2009, p. 07).

Em relação ao plano regional, é importante mencionar que o Brasil não é signatário de todos os instrumentos de direitos humanos adotados na esfera da OEA¹⁶. De todo modo, o Estado brasileiro é parte da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (CADH), ratificada em 1992, e, em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, aderiu ao Protocolo Adicional da Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1996 – conhecido como Protocolo de São Salvador –, cuja entrada em vigor se deu em 1999¹⁷.

Contudo, mesmo os instrumentos que foram devidamente ratificados pelo Brasil não necessariamente possuem a mesma hierarquia dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque a definição da natureza jurídica dos tratados de

¹⁵ Para mais informações sobre os tratados de direitos humanos adotados no âmbito das Nações Unidas e a atual situação das ratificações desses tratados, veja-se “STATUS OF RATIFICATION INTERACTIVE DASHBOARD”, disponível em: <https://indicators.ohchr.org/>

¹⁶ O Estado brasileiro, apesar de ter assinado, ainda não ratificou a Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância – adotada no âmbito da OEA em 2013 e cuja entrada em vigor para os países que a ratificaram se deu em 2020 – e a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas – adotada em 2015 e vigente desde 2017 para os países que fizeram a ratificação. Para mais informações sobre os instrumentos de direitos humanos adotados no âmbito da OEA e a situação das ratificações, veja-se: OEA, SAJ, Departamento de Derecho Internacional (DDI), Tratados y Acuerdos, Tratados Multilaterales Interamericanos, Texto, Por Materia, Derechos Humanos. Disponível em: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_texto_materia.asp#DEREHUM

¹⁷ Além desses dois instrumentos, o Estado brasileiro ratificou os seguintes tratados regionais de direitos humanos: Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1989); Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecido como Convenção de Belém do Pará (1995); Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte (1996); Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (2001); Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (2014); e a Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (2021).

direitos humanos é uma questão altamente complexa que envolveu a promulgação de emendas constitucionais e de diversos critérios jurisprudenciais assentados pelo Superior Tribunal Federal (STF ou o Supremo) ao interpretar o artigo 5º, §2º da CF 1988¹⁸ e, posteriormente, o §3º do mesmo artigo¹⁹, incluído pela Emenda Constitucional (EC) nº 45 de 2004.

Dessa forma, embora haja importantes e consistentes divergências sobre o tema tanto na doutrina quanto dentro do próprio STF, a partir do julgamento conjunto dos REs 466.343/SP e 349.703/RS e dos HCs 87.585/TO e 92.566/SP em 03/12/2008, formou-se uma posição majoritária dentro do Supremo que confere aos tratados internacionais em matéria de direitos humanos dois possíveis níveis de hierarquização. Os critérios que determinam qual grau de hierarquia cada tratado vai receber no direito interno foram estabelecidos a partir do procedimento legislativo pelo qual passou o instrumento e a data de sua ratificação.

Em síntese, as duas hierarquias que os tratados de direitos humanos podem ter dentro do ordenamento jurídico brasileiro são:

- a) supralegal: no caso dos tratados ratificados antes da EC 45/2004 ou dos que foram ratificados posteriormente a essa Emenda através do procedimento ordinário. São recepcionados como inferiores à CF, porém acima das demais leis;
- b) constitucional: no caso dos tratados aprovados depois da promulgação da EC 45/2004 através do mesmo procedimento das emendas constitucionais, ou seja, um procedimento mais rígido.

Esse tema implica um denso debate, sendo possível encontrar diversas problemáticas no julgamento do STF que firmou o entendimento apresentado²⁰. Porém, para não perdermos de vista o objeto do presente trabalho, apontaremos brevemente duas questões que elucidam de forma pontual a fragilidade do posicionamento consolidado pelo Supremo. Uma primeira relacionada ao

¹⁸ Art. 5º, §2º, CF: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988).

¹⁹ Art. 5º, §3º, CF: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004)” (BRASIL, 1988).

²⁰ Para mais informações sobre o debate acerca da recepção dos tratados de direitos humanos pelo direito brasileiro, veja-se: Galindo, George Rodrigo Bandeira; Maués, Antonio Moreira. El caso brasileño. In: **Protección Multinivel de los Derechos Humanos: Guía de Prácticas**. Red de Derechos Humanos y Educación Superior. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2013, p. 343-363.

procedimento legislativo necessário para que os tratados de direitos humanos adquiram status constitucional e outra referente a uma consequência prática de se admitir a coexistência de duas hierarquias para instrumentos que tratam da mesma temática.

A primeira questão diz respeito aos tratados aprovados antes da EC 45/2004. Esses instrumentos foram submetidos ao rito ordinário, ou seja, foram aprovados apenas em um turno de votação em cada Casa do Congresso Nacional. Isso significa que não foram submetidos ao procedimento de aprovação das emendas constitucionais, o qual exige aprovação em dois turnos de votação em cada Casa. Esse foi um dos principais argumentos utilizados pelo STF para não reconhecer hierarquia constitucional a esses tratados, classificando-os como supralegais. Contudo, ainda que não tenham sido submetidos a dois turnos de votação em cada Casa, todos os tratados ratificados antes da EC 45/2004 foram aprovados com quórum maior que os três quintos dos votos exigidos para aprovação das emendas constitucionais (PIOVESAN, 2018).

A segunda questão aponta um possível anacronismo decorrente da coexistência de tratados humanos com diferentes hierarquias dentro do ordenamento jurídico. Como referido anteriormente, o Brasil é parte do PIDESC desde 1992. Assim, tendo sido aprovado antes da EC 45/2004, foi incorporado ao direito brasileiro com hierarquia supralegal. Dessa forma, se o Brasil ratificar o Protocolo Facultativo ao PIDESC, ele provavelmente seria submetido ao procedimento de aprovação equivalente ao das emendas constitucionais e, sendo aprovado, adquiriria hierarquia constitucional dentro do direito brasileiro. Ou seja, o Protocolo Facultativo seria incorporado como hierarquicamente superior ao próprio Pacto do qual é complementar e subsidiário (PIOVESAN, 2018).

Para além da perspectiva do direito internacional e da correspondente recepção dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos pelo ordenamento jurídico brasileiro, também é importante pensarmos a proteção dos direitos sociais a partir da ótica do constitucionalismo. Nesse sentido, cabe frisar que a CF 1988 prevê um modelo de Estado Social:

(...) com compromissos desenvolvimentistas, dirigido à efetividade de direitos fundamentais, proteção da dignidade da pessoa humana e redução de desigualdades sociais e regionais, o que somente pode ser alcançado com respeito à função social da propriedade e redistribuição de riqueza (TORRES, 2014, p. 120-121).

A CF 1988 incorporou pela primeira vez na história constitucional brasileira um amplo rol de direitos e garantias. Dentre eles, previu uma seção “Dos princípios fundamentais” (Título I) e outra “Dos direitos e garantias fundamentais” (Título II), incluindo nesta última tanto os direitos e deveres que chamou de individuais e coletivos, como os direitos sociais.

O art. 6º da CF – cuja redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 90 de 2015 – reconhece os seguintes direitos sociais:

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

Importante registrar que a CF de 1988 é a primeira Constituição brasileira a consagrar um título de direitos e garantias em que estão incluídos os direitos sociais. As Constituições anteriores apenas previam direitos dessa natureza na parte dedicada à ordem econômica e social. Para Piovesan (2018), isso significa que a CF 1988 reconheceu que os direitos fundamentais não podem ser garantidos sem direitos sociais, acolhendo “o princípio da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos”.

Além disso, foi adotado na Constituição de 1988 um modelo de federalismo cooperativo, com compartilhamento de competências entre os entes federados²¹. Dentre as matérias previstas na forma cooperativa, é visível a preponderância daquelas de caráter social. Por exemplo, no caso das competências comuns previstas no art. 23 da CF, identificamos as áreas da saúde, assistência social, educação, cultura, habitação, saneamento, combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos.

Outro ponto que complementa a expressa previsão de um amplo rol de direitos sociais e o estabelecimento de competências de caráter social compartilhadas, é a definição do perfil da seguridade social, educação e cultura na seção Da Ordem Social (Título VIII) da CF. Chama a atenção o tratamento minucioso dado à área da saúde, “com a definição das linhas gerais de um sistema único e descentralizado – o Sistema Único de Saúde (SUS) – assentado em uma

²¹ Esse tema é abordado com mais profundidade ao longo do próximo capítulo, especialmente no tópico “3.2.1.2 Competências distribuídas verticalmente”.

clara concepção de cooperação entre as três esferas de governo” (ALMEIDA, M., 2005, p. 36-37).

No âmbito dos princípios constitucionais consagrados nos art. 1º e 3º da CF, destacamos a cidadania (art. 1º, II) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III)²², as quais podem ser consideradas como os principais instrumentos que sustentam a relação umbilical entre o Estado Democrático de Direito e os direitos fundamentais. Tais princípios indicam que os direitos fundamentais cumprem uma função intrinsecamente democratizante, indispensável para a realização do Estado Democrático de Direito (PIOVESAN, 2018).

Quanto ao art. 3º da CF²³, este indica o compromisso do Estado relativamente às políticas econômicas e sociais. Os princípios incorporados no referido artigo são compreendidos como objetivos orientadores da atuação estatal e de interpretação do ordenamento constitucional. Dessa forma, depreende-se que o Estado tem uma obrigação constitucional de colocar em prática, através dos mais variados meios legais, o programa constitucional de transformações econômicas e sociais. Assim, “explicita-se o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la, (...) implicando na obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social” (BERCOVICI, BELLO e LIMA, 2019, p. 1771-1772).

Aqui importante retomar o conceito de proibição de regressividade em matéria de direitos sociais. Apesar de não estar explicitamente prevista no texto constitucional, há alguns argumentos jurídico-constitucionais que nos permitem extrair a proibição de regressividade diretamente do sistema constitucional brasileiro – e não apenas do direito internacional dos direitos humanos. Esses argumentos surgem da leitura dos seguintes princípios constitucionais: princípio do Estado social e democrático de direito, princípio da dignidade da pessoa humana, princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais e princípio da proteção da confiança.

Depreende-se do princípio do Estado social e democrático de direito a necessidade de um parâmetro mínimo de segurança jurídica. O estabelecimento

²² “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019) V - o pluralismo político”.

²³ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

desse parâmetro deve considerar a proteção da confiança e a manutenção de um nível mínimo de continuidade do ordenamento jurídico, assim como de uma segurança contra medidas retroativas e atos de caráter regressivo em geral (SARLET, 2006, p. 346).

Em relação ao princípio da dignidade da pessoa humana, é possível extrair dele o compromisso do Estado em garantir uma vida digna para todos, o que requer a satisfação de prestações positivas de cunho social. Logo, a dimensão negativa do princípio da dignidade da pessoa humana determina a inviabilidade de medidas que não busquem a satisfação da vida digna, o que significa, em alguma medida, a proibição de medidas retroativas (SARLET, 2006, p. 346).

Quanto ao princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras dos direitos fundamentais (art. 5, §1º, CF), podemos afirmar que o seu conteúdo compreende a maximização da proteção dos direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, da eficácia e efetividade da segurança jurídica. Dessa forma, considerando que maior eficácia e efetividade podem ser interpretadas como maior proteção, o princípio em questão também implica na proteção contra medidas de caráter regressivo no que toca aos direitos fundamentais (SARLET, 2006, p. 346).

O princípio da proteção da confiança, por sua vez, está diretamente relacionado à segurança jurídica, cumprindo um papel central na constituição do Estado de direito. Assim, para garantir a proteção da confiança depositada pelos indivíduos no Estado, o poder público deve garantir certa estabilidade e continuidade do ordenamento jurídico e das relações jurídicas (SARLET, 2006, p. 347).

Dessa análise jurídico-constitucional se extrai, portanto, a proibição de retrocesso. Ela se constitui como um princípio constitucional implícito que afirma a necessária vinculação do poder público aos direitos fundamentais, ou seja, é um limite constitucionalmente estabelecido ao poder de decisão dos órgãos estatais (SARLET, 2006, p. 347-348).

Apresentadas as previsões constitucionais de recepção do direito internacional bem como aquelas que dizem respeito específica e expressamente aos direitos sociais, encerramos este capítulo. Vamos abordar na próxima seção outro tema jurídico-constitucional central na proteção dos direitos sociais: a organização política-financeira do Estado. Veremos as normas que orientam e criam as condições de possibilidade para materialização dos direitos sociais.

3 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

Um dos principais elementos para a determinação da qualidade das democracias contemporâneas é a organização político-territorial do poder. O modo como a organização político-territorial do poder afeta o sistema político é definido substancialmente pela forma de Estado adotada. Em outras palavras, as diferentes formas de Estado se distinguem a partir de seus mecanismos ordenadores do espaço político, especialmente através dos distintos níveis de soberania assegurados às unidades subnacionais que compõem o Estado.

A organização político-territorial do poder se dá de maneira muito específica em cada Estado, variando de acordo com o momento histórico, a cultura e os interesses político-econômicos envolvidos. De todo modo, é possível analisar a organização político-territorial do poder a partir de três formas de Estado típicas ideais: unitária, confederativa e federativa. No primeiro modelo, a soberania é una e indivisível, ficando concentrada no governo central. Quanto à forma confederativa, embora possa existir um governo central com alguns poderes, a soberania reside nas unidades independentes que se unem para formar a confederação.

Já no caso do Estado federal, a soberania é compartilhada entre o governo central – que detém mais poderes do que no caso anterior – e as unidades subnacionais, as quais, em regra, estão submetidas ao princípio da indissolubilidade (ABRUCIO, 2003, p. 229-231). O federalismo é, ao mesmo tempo, “uma forma de descentralização do poder, de descentralização geográfica do poder do Estado e, também, de descentralização funcional do poder” (PEDREIRA, 2009, p. 37).

Para além dessa primeira distinção em relação às formas unitária e confederativa, o federalismo também é conceituado de acordo com as diferentes maneiras de distribuição interna do poder entre governo central e unidades subnacionais. Primeiramente, temos o sistema federativo clássico, denominado de federalismo dual e experienciado pelos Estados Unidos de 1787 até a década de 1930, momento em que a Grande Depressão demandou a ampliação da atuação da União (ALMEIDA, F., 2013, p. 21). Esse modelo caracterizou-se por uma separação absoluta de competências, o que gerava uma lógica competitiva entre os entes federados em contextos de pouca intervenção estatal no âmbito econômico (BERCOVICI e SIQUEIRA NETO, 2009, p. 19).

As federações contemporâneas, no entanto, passaram por transformações nas dinâmicas intergovernamentais que fortaleceram a autoridade federal em consequente detrimento da autoridade estadual. Essa nova dinâmica demandou uma evolução na tipologia do federalismo, o que deu espaço aos modelos denominados federalismo centralizado e federalismo cooperativo. No caso do sistema federativo centralizado, há um predomínio do governo central tanto no controle dos recursos quanto nos processos de decisão, restando às unidades subnacionais um espaço de atuação semelhante ao de agentes administrativos do governo nacional (ALMEIDA, M., 2005, p. 31; ALMEIDA, F., 2013, p. 19).

O federalismo cooperativo, por sua vez, também é marcado por uma forte atuação do poder central, mas tende a preservar uma maior autonomia das unidades subnacionais. Garantir simultaneamente o pluralismo federal e a atuação harmônica e uniformizada de todos os entes federados significa que a “cooperação se faz necessária para que as crescentes necessidades de homogeneização não desemboquem na centralização” (BERCOVICI e SIQUEIRA NETO, 2009, p. 21). Busca-se uma colaboração entre os entes federados e uma integração na divisão de competências, exigindo-se mecanismos institucionais que promovam o diálogo entre as diversas instâncias de poderes.

Neste capítulo veremos alguns elementos sobre a construção jurídica e sócio-histórica do federalismo no Brasil, analisando as tendências centralizadoras e descentralizadoras do poder político a partir de dois eixos: federalismo como garantia contra autoritarismo estatais e federalismo como resposta tendencialmente mais democrática diante de profundas desigualdades regionais.

Na sequência, abordaremos a repartição de competências na Constituição Federal de 1988, analisando a distribuição das competências materiais, legislativas e tributárias entre os entes federados. Por último, encerraremos este capítulo sobre o federalismo fiscal destacando alguns dados e importantes problemáticas na relação entre tributação e gasto social.

3.1 A CONSTRUÇÃO JURÍDICA E SÓCIO-HISTÓRICA DO FEDERALISMO NO BRASIL: TENDÊNCIAS CENTRALIZADORAS E DESCENTRALIZADORAS DO PODER POLÍTICO

No caso brasileiro, a forma cooperativa é observada pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, tendo sido aprofundada na Constituição de 1988:

No caso da federação brasileira remodelada pela Constituição de 1988, o modelo cooperativo adotado combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais; descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal (ALMEIDA, M., 2005, p. 32).

No pano de fundo da adoção do federalismo cooperativo, temos a evolução do Estado moderno, com ampliação e complexificação da institucionalidade, num movimento de descentralização tanto da prestação de serviços públicos quanto da tomada de decisões. Esse processo de robustecimento das instituições políticas democráticas foi acompanhado do aumento da participação popular, o que gerou demanda pela criação de dois importantes espaços na organização político-territorial do poder: atuação dos governos subnacionais no plano político nacional e abertura para debate das problemáticas intergovernamentais (ABRUCIO, 2003, p. 228-229).

Nesse cenário, a repartição de competências mostra-se como o eixo central do Estado federal moderno. A capacidade de tomada de decisão e atuação está diretamente condicionada pela divisão das competências entre os entes federados e pelo correspondente maior ou menor grau de descentralização determinado. Nesse sentido:

(...) diríamos que a competência equivale à capacidade no Direito privado, isto é, ao poder de praticar atos jurídicos. De fato, no caso da organização federativa, atribuir competência à União e aos Estados significa capacitá-los para o exercício dos poderes que a cada um incumbe nos termos da Constituição (ALMEIDA, F., 2013, p. 20).

Ademais, uma importante correlação foi sendo estabelecida entre federalismo, democracia e republicanismo. É possível afirmar, por um lado, que a federação somente consegue subsistir e ter efetividade em um contexto de governo nacional democrático, ou seja, um governo autoritário acabaria por suplantar ou, pelo menos, desvirtuar o sistema federativo. E, por outro, o sistema federativo seria

um requisito indispensável para que um governo democrático e republicano possa se estabelecer em contextos de acentuadas heterogeneidades territoriais (SOARES, 1998, p. 146).

Por isso, antes de adentrarmos ao tema da repartição de competências, vamos analisar as tendências centralizadoras e descentralizadoras do poder político a partir de dois eixos historicamente centrais ao contexto brasileiro: (i) o fato de o federalismo ter operado como uma forma de manutenção ou retomada da democratização do poder político em resposta a movimentos de caráter autoritário, sobretudo pela importância das relações entre o poder central e as unidades subnacionais; (ii) e o papel das acentuadas heterogeneidades territoriais, especialmente no que concerne às desigualdades regionais, na escolha da forma de Estado adotada e na consolidação da democracia (ARRETCHE, 2010, p. 588; SOARES, 1998, p. 149).

3.1.1 Federalismo: uma garantia contra autoritarismos

As origens do sistema federalista brasileiro remontam a uma guinada descentralizadora após um longo período de centralização colonizadora. O período colonial foi permeado por importantes conflitos entre o poder central controlado pela Coroa portuguesa e as elites regionais. A existência desses poderes locais deu origem a um “sentimento de autonomia, embora inicialmente mais baseado na oligarquização do poder do que na busca de sua republicanização”. Por esse motivo, o fim da monarquia representou muito mais uma luta por descentralização do que por republicanização do poder, subordinando a república ao ideal federativo (ABRUCIO, 2003, p.2 44-245).

Esse cenário de descentralização oligárquica somente se modificou consideravelmente com a Revolução de 1930. Uma das primeiras medidas do governo Vargas foi perdoar as dívidas estaduais com a União. Houve uma expansão do poder central em detrimento da autonomia das oligarquias regionais. Nesse momento, a montagem centralizadora do Estado ocorreu de maneira gradual e através da criação de mecanismos jurídicos-institucionais e políticos destinados a viabilizar o controle do poder central sobre as esferas estratégicas da economia.

Em 1932, por exemplo, houve uma reforma eleitoral que aumentou a representação dos Estados menos populosos na Câmara dos Deputados. O objetivo

dessa reforma foi equalizar o poder de alguns poucos estados (política dos governadores) e amortecer as heterogeneidades regionais, como forma de acomodar as assimetrias de poder entre as unidades territoriais que tinham grandes diferenças econômicas.

Os resultados do projeto varguista de centralização do poder foram reformulados com o processo de ampliação da participação política democrática estabelecido ao longo da República de 1946-1964. Com o fim do autoritarismo levado a cabo por Vargas no Estado Novo, os governos subnacionais recuperaram sua autonomia e liberdades. Além disso, foi efetivamente reconhecida a capacidade da União como ente federativo, o que permitiu a criação de um modelo mais equilibrado de federalismo do que os experimentados até então (ABRUCIO, 2003, p. 246-247).

A Constituição de 1946, que marca a transição do Estado Novo para a Quarta República, promoveu um aprofundamento da democratização do poder político. Ao mesmo tempo em que ampliou a autonomia dos governos subnacionais, inclusive dando poder aos municípios, também garantiu o espaço da União no jogo federativo. Dessa forma, em resposta ao período autoritário anterior, a Constituição de 1946 aprimorou os mecanismos de divisão de poder, criando melhores condições para o estabelecimento de práticas democráticas dentro da estrutura estatal.

A paulatina democratização instaurada com a Quarta República cessou com o golpe empresarial-militar de 1964, que impôs um novo período autoritário. As medidas tomadas ao longo desse período buscavam centralizar o poder, sobretudo na figura do Presidente. Para suplantar os avanços do período anterior, o regime empresarial-militar precisou estabelecer uma “estrutura de relações intergovernamentais autoritária e vertical, antípoda do modelo federativo democrático” (ABRUCIO, 2003, p. 249).

Uma das medidas adotadas pelo regime ditatorial para centralizar o poder foi estabelecer um sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para os entes subnacionais. O Fundo de Participação dos Estados, assim como as transferências negociadas, foram uma forma de estabelecer a dependência política e financeira das unidades subnacionais, impactando diretamente na possibilidade de consolidação de políticas públicas (SOUZA, 2006). Ou seja, foi uma medida pensada justamente para romper com a autonomia das unidades

subnacionais adquirida ao longo dos processos de democratização do poder no contexto do sistema federativo.

A despeito de ter atuado fortemente para a supressão da Federação, a ditadura não conseguiu suprimir por completo a natureza federalista do Brasil. Foram justamente as disputas envolvendo os governos subnacionais que criaram as principais brechas de enfraquecimento do controle autoritário. Mais especificamente, as eleições diretas para governador de 1982 demarcaram o início da retomada democrática. As forças opositoras ao regime empresarial-militar conseguiram eleger 10 dos 22 governos estaduais, o que representava 56% da população do país e 75% do PIB (ABRUCIO, 1998, p. 19-20).

Além das eleições para governador, outros dois eventos envolvendo os governos estaduais foram importantes para romper com o regime ditatorial. A campanha das Diretas, mobilização social que contou com os governadores na sua coordenação, no provimento de recursos necessários para a logística das manifestações e na proteção contra repressões do governo federal. E a eleição indireta de Tancredo Neves, ex-governador que “se utilizou da influência do cargo e da aliança com outros governadores como meios importantes para conquistar a Presidência da República” (ABRUCIO, 1998, p. 20).

É simbólico, portanto, que a concentração do poder operada pelo regime autoritário tenha sofrido suas principais perdas nos episódios encabeçados pelos governadores. Mesmo com a transição gradual e controlada, a força do resultado das eleições estaduais de 1982 no regime ditatorial reforça a ideia de que:

(...) o pacto federal é incompatível com a concentração de poder que caracteriza uma estrutura autoritária. Desta forma, mesmo estando este pacto estabelecido, ele deixa de ter vigência quando o regime passa a ser autoritário. Isto porque a federação é a negação, no nível das relações territoriais de poder, do autoritarismo. É difícil imaginar, e a história ratifica isto, que um regime autoritário possa conviver com este “desvio” democrático. Assim, todo regime político autoritário redundará numa estrutura unitária de organização do Estado, visto que estes regimes se caracterizam por um alto grau de centralização do poder, que envolve também a dimensão territorial (SOARES, 1998, p. 148).

A Constituição Federal de 1988 vem ao mundo como fruto dessa conflitividade política e social. A CF 1988 reúne os anseios dos governos subnacionais e de diversas camadas populares que lutaram pela redemocratização, mas também dos militares que controlaram o processo de transição política. Tanto

foi assim que a promulgação da Constituição não foi capaz de revogar a disposição da Lei 6.683 de 1970 que conferiu anistia a todos os agentes do regime ditatorial que cometeram crimes políticos e eleitorais.

A chamada “Constituição Cidadã”, por mais avançada que tenha sido para o período em questão, não foi capaz de garantir uma transição política com memória, verdade e justiça – pilares de qualquer processo transicional democrático. Ainda assim, é inegável a sua profunda contribuição para a retomada do processo de democratização do poder político e administrativo. A repactuação e aperfeiçoamento do modelo federativo ocuparam um papel central nas discussões que permearam a Assembleia Constituinte (1987-1988) e na consolidação de mecanismos constitucionais que operam como garantias contra centralizações autoritárias do poder.

Dentre os diversos mecanismos instituídos na CF 1988 para descentralizar o poder político e administrativo concentrado durante o período ditatorial, destacamos os seguintes: (i) a autonomia conferida aos Municípios (art. 18); (ii) o princípio de redução das desigualdades regionais (art. 43); e (iii) as normas para o desenvolvimento de um modelo cooperativo de federação no âmbito da repartição de competências entre os entes federados (art. 23) (MORAIS E BAGGIO, 2017, p. 171). Entretanto, é importante lembrar que descentralização do poder não necessariamente significa democratização.

Conforme já visto, o efetivo reconhecimento da União como um ator dentro do pacto federativo foi um dos principais elementos para ampliação da participação popular nas arenas democráticas. Assim como podemos ter centralizações autoritárias, igualmente temos exemplos de centralizações democratizantes. E do mesmo modo que medidas descentralizadoras podem operar como garantias contra autoritarismos, elas também podem funcionar como mecanismos de manutenção ou ampliação da dominação das elites, milícias e outros tipos de grupos locais. Isso significa que:

Assegurar a manutenção do sistema federal significa garantir a dupla autonomia das esferas territoriais de poder (governo central e unidades-membros), ou, em outras palavras, garantir o *equilíbrio* entre centralização e descentralização política territorial (SOARES, 1998, p. 152).

Um interessante exemplo de como o equilíbrio entre as medidas centralizadoras e descentralizadoras do pacto federativo é essencial para

conseguirmos avançar na democratização do poder político pode ser retirado de uma leitura mais detalhada do que representou a já referida autonomia conferida aos Municípios (art. 18, CF). Uma retomada histórica nos auxilia nessa análise.

O controle exercido pela Coroa portuguesa sobre o então Brasil colônia se sustentava primordialmente através de estruturas locais. Mantidas através da arrecadação de tributos e rendas, tais estruturas foram utilizadas para conter as tentativas de insurreição regionais e, conseqüentemente, para manutenção do poder jurídico, político e administrativo dos colonizadores. Essa leitura indica que as primeiras espécies de “municípios” brasileiros foram constituídos muito mais a partir de um controle verticalizado exercido pela Coroa portuguesa do que “de um movimento propriamente espontâneo” (MORAIS E BAGGIO, 2017, p. 174).

Da mesma forma, esse domínio exercido através do poder local também foi elemento chave para as elites oligárquicas que dominaram a República Velha. As práticas coronelistas funcionavam justamente por meio da fragmentação territorial do poder jurídico, político e administrativo (MORAIS E BAGGIO, 2017, p. 174). Diante desse contexto, a autonomia constitucional conferida aos municípios não pode ser interpretada como algo totalmente inovador. É importante compreender que, embora o fortalecimento dos poderes locais seja uma prática descentralizadora do poder, ela foi constituída historicamente como uma forma de dominação do poder.

Considerado essa breve retomada histórica, resulta mais fácil compreender as conseqüências de não terem sido previstos mecanismos que permitissem o efetivo exercício da autonomia municipal no contexto da CF 88. Essa possibilidade de maior fragmentação do poder – interpretada como uma promessa de avanço democrático – acabou funcionando como uma estratégia de fortalecimento das estruturas de dominação locais, tendo em vista que criou a possibilidade de ampliação das máquinas eleitorais dos governadores, que assim satisfaziam os aliados locais. Ao mesmo tempo, os novos e pequenos municípios, diante da ausência de recursos financeiros e de mecanismos de real participação nas decisões, também acabaram ficando dependentes do poder central, se submetendo à realização de determinadas políticas públicas por meio de convênios (MORAIS E BAGGIO, 2017, p. 178).

O exemplo da autonomia dos municípios demonstra que, para a democratização do poder político em uma Federação, “não é suficiente que se reforme apenas a escala ou âmbito da esfera responsável pela decisão a ser

tomada”, é imprescindível “que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir” (ARRETCHE, 1996, n.p.).

O federalismo se mostra como uma garantia mínima contra autoritarismos tanto no âmbito local como no central. Tanto medidas de descentralização do poder político e administrativo como de ampliação dos poderes da União foram essenciais para a resposta democrática aos movimentos autoritários que precederam as Constituições de 1946 e 1988. Nesse sentido:

A federação é, portanto, um procedimento democrático para tratar conflitos de interesses territoriais e o autoritarismo outro meio de ‘acomodar’ estes conflitos. Desta forma, os meios autoritários significam a supressão da barganha, do reconhecimento recíproco, dos *checks and balances* na ‘acomodação’ dos interesses centrífugos e centrípetos presentes nos Estados nacionais caracterizados por heterogeneidades territoriais (SOARES, 1998, p. 149).

Dessa forma, podemos afirmar que o equilíbrio no pacto federativo é necessário para que a Federação opere não somente como uma resposta a movimentos autoritários, mas também permita o aprofundamento da democratização, operando como uma garantia contra novos autoritarismos. A relação entre democracia e a dinâmica centralização/descentralização do poder político nada mais é do que criar espaços institucionais que equilibrem os interesses do poder central e das unidades subnacionais.

3.1.2 Federalismo: uma resposta mais democrática diante de profundas desigualdades territoriais

Embora a federação brasileira tenha se inspirado na experiência estadunidense, é importante recordar que há uma diferença substancial na formação do sistema federalista. Enquanto no caso dos EUA houve um movimento centrípeto de diferentes povos que decidiram unificar suas forças e desejos em prol de uma mesma bandeira, o sistema federalista no Brasil operou de forma centrífuga.

Durante o período colonial, ainda que o poder estivesse concentrado na coroa portuguesa, a ampla extensão territorial brasileira levou à consolidação de núcleos autônomos de poder. Esses núcleos se formaram, portanto, a partir de

heterogeneidades territoriais, ou seja, “de identidades e interesses consolidados a partir da ocupação de um determinado território” (SOARES, 1998, p.159). Essas forças locais cumpriram um papel importante para a descentralização do poder, o que não significa, porém, que elas defendiam a democracia federal. Na verdade, durante:

(...) o primeiro reinado de D. Pedro I (1822-1831) e o período regencial (1831-1840), (...) quando a heterogeneidade territorial ganhou expressão de massa através dos conflitos regionais e converteu-se numa ameaça à unidade nacional e à ordem econômica e social vigente, a resposta para “acomodar” os interesses territoriais conflitantes foi o centralismo monárquico (SOARES, 1998, p. 160).

Com a Proclamação da República Federativa em 1889, houve finalmente o enfraquecimento do poder central – antes concentrado na monarquia – e ampliação dos poderes dos governos locais. Esse movimento centrífugo representou, entretanto, muito mais uma descentralização do poder em prol das elites locais do que uma verdadeira tentativa de republicanização do sistema político. O poder foi deslocado do centro para o local reforçando a oligarquização do sistema político.

A descentralização do poder sem uma real preocupação com a republicanização resultou numa estrutura federal carente de mecanismos para equilibrar o poder e a riqueza entre os Estados-membros. Esse modelo de distribuição territorial do poder validou um federalismo historicamente assimétrico e hierárquico, especialmente visível a partir da República Velha, com a “Política do café com leite” que impôs a predominância política e econômica das oligarquias paulista e mineira (ABRUCIO, 2003, p. 245-246).

A partir de 1930, com o processo de industrialização, houve um movimento de urbanização e ampliação do espaço das camadas populares na vida política, o que colocou em destaque a relação entre federação, democracia, autoritarismo e identidade territorial. As pluralidades territoriais que constituíram o Brasil desde o período colonial criaram a necessidade de um sistema que fosse capaz de abarcar os interesses territoriais. Essas heterogeneidades de identidades de base territorial conformam a principal força centrífuga dentro de países como o Brasil (SOARES, 1998, p. 159).

Considerando que as experiências autoritárias do Estado Novo e do Golpe de 64 foram unitaristas, ou seja, centralizaram o poder, é possível afirmar que o “sistema federal é a resposta democrática e mais estável ao problema da

constituição e manutenção de um Estado nacional marcado por heterogeneidades de base territorial (SOARES, 1998, p. 161). O federalismo tem o potencial de congrega os interesses territoriais centrípetos e centrífugos, equilibrando-os através de instituições federais e locais que conformam uma estrutura de “*checks and balances*” (freios e contrapesos).

Em síntese, “a federação pretende a unidade na diversidade, procurando unir unidades heterogêneas em torno de um conjunto de regras comuns, dando-lhes certa homogeneidade”. Ao mesmo tempo, a forma federativa também “pretende que essa unidade preserve a diferenciação entre os elementos componentes da federação, respeitando a identidade cultural e política de cada um” (DALLARI, 1986, p. 51).

No contexto brasileiro, a principal heterogeneidade de base territorial do sistema federalista são as profundas desigualdades regionais (ABRUCIO, 2003, p. 259). Assim como o caso da autonomia municipal retratado no tópico anterior, as desigualdades inter e intrarregionais reforçam a proposição de que as medidas de descentralização são limitadas quando ausentes mecanismos que deem conta da concretização dos processos de efetiva democratização.

Segundo dados divulgados pelo IBGE, a proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza que predominava em cada região brasileira em 2017 era menor que 15% no Sul, de 15 a 30% no Sudeste e Centro-Oeste, de 30 a 45% no Nordeste e maior que 45% no Norte (IBGE, 2018). Diante de tamanha desigualdade entre as regiões, o lógico seria que o governo federal atuasse mais ativamente na transferência de recursos das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas.

Porém, embora esteja prevista constitucionalmente a competência da União para atuar na redução das desigualdades regionais (art. 43, CF), a ausência de mecanismos mais específicos e a descentralização financeira acabam reduzindo esse importante papel que deveria desempenhar o poder central na minimização dos efeitos das desigualdades retratadas. Em outras palavras, “a diversidade política, econômica e social do Brasil pode provocar grandes diferenças entre os municípios, que acabam prejudicando os próprios objetivos da descentralização” (SOUZA, 1996, p. 106).

Nesse sentido:

O estabelecimento de padrões nacionais, ademais, é fundamental para aumentar a esperança por maior simetria entre os atores, especialmente quando a situação federativa for marcada por um alto grau de desigualdade, seja socioeconômica, política ou cultural (étnica ou religiosa). Nesse aspecto, está em jogo o equilíbrio entre a garantia dos direitos dos pactuantes e a criação de respostas nacionais à heterogeneidade, sendo estas últimas, muitas vezes, as responsáveis pela manifestação política autônoma dos entes mais fracos na balança federativa de poder (ABRUCIO, 2003, p. 236-237).

Dessa forma, quando falamos em descentralização também precisamos falar em equilíbrio federativo e avanço da democratização do poder político, os quais são determinados pela forma como é feita a distribuição de competências e recursos entre os entes federados. As heterogeneidades territoriais que marcaram historicamente a formação das estruturas de poder brasileiras acarretaram profundas desigualdades políticas, administrativas e financeiras entre as regiões, situação que demanda uma descentralização não-uniformizada, ou seja, que considere as particularidades de cada região.

O efetivo avanço democrático requer muito mais que um debate sobre a centralização ou descentralização do poder. O caso brasileiro demonstra que as heterogeneidades territoriais acabaram consolidando desigualdades regionais que demandam a superação do federalismo simétrico e hierarquizado. Grande parte do desafio posto ao equilíbrio federativo almejado pela estrutura de *check and balances* está justamente na esfera local, sobretudo na redistribuição de recursos entre as regiões e na ampliação de outras vozes que possam ganhar espaço dentro da política historicamente dominada pelas oligarquias locais.

3.2 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CF 88

A repartição de competências é o que historicamente delimita as esferas de atuação das unidades subnacionais e da União dentro dos Estados Federados. A repartição significa a “utilização do critério jurídico-formal no estabelecimento da estrutura federal”, constituindo-se como “o ponto central do federalismo, pressuposto da autonomia dos entes federados”. É a repartição de competências que determina tanto os poderes quanto as obrigações dos entes federados. Dessa forma, estabelece não somente a descentralização administrativa, mas, sobretudo, a

coexistência de “múltiplos centros de decisão política, cada qual com a exclusividade em relação a determinados assuntos” (BERCOVICI e SIQUEIRA NETO, 2009, p. 19).

A dimensão fiscal do federalismo também está diretamente relacionada à repartição de competência. Isso porque, a autonomia dos entes federados compreende: a auto-organização, para criar ordens jurídicas parciais através da edição de Constituição e leis orgânicas; o autogoverno, para eleger seus próprios representantes; e a autoadministração, para atuar nas esferas administrativa legislativa e tributária. Nessa perspectiva, podemos afirmar que “a decorrência direta da repartição de competências é a distribuição das fontes de recursos financeiros para equilibrar os encargos e as rendas das unidades federadas” (BERCOVICI e SIQUEIRA NETO, 2009, p. 20).

Repartição de competências, organização financeira do Estado e republicanismo estão tão intrinsicamente conectados que, para Scaff:

(...) o direito financeiro é a área do Direito mais adequada para se identificar a aplicação da *república* em um país, pois, através da análise de como o Estado é financeiramente estruturado, e o governo efetua a arrecadação e realiza a despesa pública, se poderá constatar se a atuação governamental está sendo conduzida em prol do bem comum, visando assegurar e ampliar os direitos de isonomia e liberdade (SCAFF, 2018, p. 42)

Partindo dessa interligação entre essas áreas, analisaremos nesta subseção a repartição de competências estabelecida na Constituição Federal de 1988 em dois momentos. Primeiramente, abordaremos as competências materiais e legislativas, distinguindo as que foram distribuídas pela forma clássica das que foram disciplinadas segundo uma ótica cooperativa e colaborativa. Na sequência, apresentaremos a repartição das competências tributárias, destacando alguns aspectos importantes sobre a organização financeira da Federação.

3.2.1 Competências materiais e legislativas

A Constituição Federal de 1988 distribuiu as competências entre os entes federados de forma complexa. Nossa CF repartiu tanto as matérias de caráter político, administrativo, econômico e social, denominadas materiais, quanto as competências legislativas a partir da combinação das técnicas horizontal e vertical. Isso significa que temos, por um lado, competências específicas de cada ente

federado – conforme o modelo clássico de federalismo – e, por outro, competências partilhadas que demandam uma dinâmica cooperativa entre os entes.

3.2.1.1 Competências distribuídas horizontalmente

No que toca à técnica horizontal, começamos pelas competências materiais específicas da União. Elencadas no art. 21 da CF, nossa Constituição estabelece em vinte e cinco incisos as áreas reservadas exclusivamente à atuação do poder executivo federal. Aos Estados, por sua vez, cabem as competências materiais residuais ou remanescentes¹ (art. 25, §1º, CF). Isto é, as autoridades estaduais são competentes para atuar naquelas áreas que não estejam reservadas à União e que sejam de interesse regional.

Ainda em relação à técnica horizontal, temos as competências legislativas privativas da União elencadas no art. 22 da CF. São vinte e nove incisos que estabelecem as competências originalmente reservadas à disciplina da autoridade federal. No entanto, a União pode, mediante a edição de lei complementar, autorizar que os Estados legislem sobre algum aspecto específico de determinada matéria prevista no artigo em questão (art. 22, parágrafo único, CF). Por essa razão, as competências disciplinadas no art. 22 da CF são compreendidas como delegáveis.

Aos Municípios também foram atribuídas competências pela técnica horizontal. Estão elencadas no art. 30, III-IX da CF as competências materiais exclusivas dos Municípios e, no art. 30, I da CF, a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. No que se refere ao Distrito Federal, nossa Constituição determinou que se atribuem de forma cumulativa as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios (art. 32, §1º, CF). Dessa forma, as competências privativas da União elencadas no art. 22 da CF podem ser delegadas por lei complementar não somente aos Estados, mas também ao Distrito Federal.

Para além das matérias que estão elencadas nesses artigos da Constituição destinados especificamente à repartição horizontal de competências entre os entes federados, também podemos identificar importantes competências materiais da União em outras partes do texto constitucional. Cabe ao poder central, por exemplo,

¹ Sobre questões terminológicas relacionadas à nomenclatura das competências previstas na Constituição Federal de 1988, veja-se: ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013, p. 62-67.

atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica, sendo primordialmente de competência da União a fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica (art. 174).

Destacamos, ainda, outras importantes competências materiais da União estabelecidas ao longo do texto constitucional, tais como: desapropriar, para fins de reforma agrária, imóvel rural que não atender à função social da propriedade (art. 184), planejar e executar a política agrícola em compatibilidade com a política de reforma agrária (art. 187, caput e §2º), organizar a seguridade social (art. 194) e o sistema único de saúde (art. 198) e formular um plano nacional de educação (art. 214) (ALMEIDA, F., 2013, p.74).

Em relação às competências legislativas, também podemos identificar competências da União distribuídas em outras partes do texto constitucional. Como exemplo, definir os serviços ou atividade essenciais em caso de greve (art. 9º, §1º); dispor sobre conflitos de competência em matéria tributária e regular as limitações constitucionais ao poder de tributar (art. 146, I e II); estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, mediante a incorporação e compatibilização dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento (art. 174, §1º); editar lei para organizar a seguridade social (art. 194, parágrafo único).

De fato, em relação às competências distribuídas de forma horizontal, observa-se uma nítida preponderância da União tanto em relação às competências materiais quanto legislativas. Por outro lado, a CF 88 também consolidou a autonomia dos Municípios, assegurando sua capacidade de elaborar a própria lei orgânica, eleger Prefeito e Vereadores, elaborar a legislação pertinente às matérias de sua competência e organizar, manter e prestar os serviços de interesse local (ALMEIDA, F., 2013, p. 97).

Nesse cenário, as competências materiais e legislativas exclusivas dos Estados acabaram ficando relativamente restritas. Isso foi decorrência não somente da ampla gama de competências atribuídas à União e da garantia de autonomia aos Municípios, mas também dos condicionamentos e vedações que derivam da Constituição. As competências materiais privativas dos Estados, por exemplo, derivam quase integralmente dos poderes remanescentes não enumerados, ou seja, dizem respeito somente a competências administrativas e financeiras. O mesmo ocorre na atuação legislativa dos Estados, os quais apenas legislam com exclusividade sobre os temas afetos à sua competência material administrativa e

financeira, mediante respeito às regras de subordinação normativa (ALMEIDA, F., 2013, p. 109-112).

Não obstante, a ampliação das áreas de atuação exclusiva do poder central é uma tendência observada no federalismo contemporâneo que não necessariamente é negativa ou indica um desequilíbrio no pacto federativo. A complexidade das relações estabelecidas dentro e pelo Estado contemporâneo demonstram que diversas competências somente podem ser efetivamente bem exercidas pelo ente que “representa a unidade do Estado federal no plano das relações exteriores e, no plano interno, [que] pode articular as soluções para problemas que afetam mais de um ou todos” os entes federados (ALMEIDA, F., 2013, p. 75).

Dessa forma, talvez mais relevante do que questionar se as competências materiais e legislativas atribuídas à União pela técnica horizontal poderiam ter sido destinadas aos Estados e DF ou aos Municípios, é problematizar, na verdade, se essas competências poderiam ter sido distribuídas pela técnica vertical. Em outras palavras, estamos questionando se, do ponto de vista do equilíbrio do pacto federativo, existem competências privativas da União que ficariam melhor distribuídas na forma de competências comuns e concorrentes – as quais veremos com mais detalhes no próximo tópico –, ampliando o espaço de cooperação e colaboração entre os entes federados.

Almeida, F., entende que, no rateio tanto das competências materiais quanto das legislativas, existiriam vantagens em se realocar algumas delas da esfera privativa da União para o campo das competências comuns e concorrentes. Um exemplo interessante é a seguridade social, que está entre as matérias de competência legislativa privativa da União. A autora recorda que em edições anteriores de seu livro indicou que essa competência melhor se acomodaria no rol das competências concorrentes. No entanto, Almeida, F. reavalia que:

(...) não obstante no campo social continue a ser necessária uma soma de esforços dos Poderes Públicos numa ação integrada, a gravidade dos problemas afetos à saúde, à assistência e à previdência social recomenda haver um comando legislativo uniforme no trato da seguridade social, que engloba os referidos setores (ALMEIDA, F., 2013, p. 75-85).

O caso da seguridade social demonstra, portanto, o quão complexo tende a ser analisar criticamente a repartição de competências, sobretudo em um país com profundas diferenças regionais como o Brasil. De todo modo, não pretendemos

apontar qualquer resposta conclusiva para essa questão. A partir desse exemplo apenas queremos introduzir as principais problematizações que permeiam o debate acerca da repartição de competências e que, assim, vão dando forma ao estudo da estrutura da Federação brasileira. É considerando essa perspectiva que passamos para a análise da distribuição vertical de competências.

3.2.1.2 Competências distribuídas verticalmente

Passando às competências de caráter cooperativo, identificamos duas categorias de competências distribuídas de forma vertical em nossa Constituição. A primeira corresponde às competências materiais comuns (art. 23), cuja abrangência se estende a todos os entes federados. A segunda categoria diz respeito às competências legislativas concorrentes (art. 24) que, diferentemente das comuns, são distribuídas de forma não cumulativa.

Em relação às matérias elencadas no art. 23 da CF, podemos observar que elas representam valores e objetivos do Estado que pressupõem a atuação conjunta de todos os entes para sua preservação. De forma geral, as matérias disciplinadas por meio das competências comuns estão atreladas ao “interesse público existente na preservação de certos bens (alguns particularmente ameaçados) e no cumprimento de certas metas de alcance social, a demandar uma soma de esforços” (ALMEIDA, F., 2013, p. 114).

De fato, a partir de uma leitura dos doze incisos do art. 23 da CF, chama atenção o caráter social dos temas neles elencados, dentre os quais destacamos: saúde e assistência social (inciso II), proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural (inciso III e IV), educação e cultura (inciso V), produção agropecuária e alimentação (VIII), habitação e saneamento básico (IX), combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos (inciso X), educação para a segurança do trânsito (inciso XII).

As formas de cooperação entre os entes federados nessas áreas devem ser estabelecidas através de leis complementares, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único, CF). Esse é um importante instrumento do federalismo cooperativo brasileiro, pois:

A busca pelo “equilíbrio” no desenvolvimento e no bem-estar revela o interesse com a unidade constitucional, entre dignidade da pessoa humana

e solidariedade com as ordens econômica e social, de modo coerente com o planejamento e as ações do desenvolvimento, nacionais ou regionais, além da erradicação da pobreza e da desigualdade (TORRES, 2014, p. 326).

O disposto no parágrafo único do art. 23 da CF também é reforçado e complementado pelo art. 43, §1º, I e II, CF, segundo o qual, “a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”, podendo dispor, através de lei complementar, sobre “as condições para integração de regiões em desenvolvimento” e “a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes”.

Nessa perspectiva, podemos afirmar que cabe às leis complementares determinarem: “as bases políticas e as normas operacionais disciplinadoras da forma de execução dos serviços e atividades cometidos concorrentemente a todas as entidades federadas”; “o norte para a especificação do que compete a cada esfera política na prestação dos mesmos serviços objeto de competência comum”; e “que instrumentos de ação administrativa poderão ser utilizados para ensejar o exercício mais vantajoso das competências comuns” (ALMEIDA, F., 2013, p. 119).

Ainda, importante mencionar que a execução das competências materiais comuns também conta com os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados. Conforme disciplina o art. 241 da CF – cuja redação foi dada pela EC nº 19/1998 –, lei emanada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios pode autorizar a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

No entanto, em mais de 30 anos de Constituição Federal, apenas foi promulgada uma única lei complementar com base no art. 23 da CF. Estamos nos referindo à Lei Complementar nº 140/2011 que, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da CF, fixou normas para a cooperação entre todos os entes federados nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente. Cabe destacar que foi estabelecido no art. 4º, incisos I e II da referida Lei que os entes federativos podem utilizar como instrumentos de cooperação institucional os consórcios públicos e os convênios previstos no art. 241 da CF.

Quanto à segunda categoria de competências distribuídas verticalmente, podemos observar que as competências legislativas concorrentes elencadas no art. 24 da CF estão organizadas segundo algumas regras específicas que operacionalizam a produção compartilhada de leis entre os entes federados. Dessa forma, ficou a União incumbida de editar leis de caráter geral (art. 24, §1º), ao passo que os Estados e o Distrito Federal (art. 24, §2º), assim como os Municípios (art. 30, II), devem complementar a lei federal, legislando em caráter específico para sua região e de acordo com os interesses locais.

Entretanto, na ausência de normas gerais editadas pela União referente às matérias elencadas no art. 24 da CF, apenas os Estados e o Distrito Federal podem legislar de forma plena, suprimindo a omissão da União na produção de lei (art. 24, §3º). Caso a União edite posteriormente uma norma geral, nossa Constituição prevê que a lei estadual anterior perde eficácia somente naquilo que for contrária à lei federal, permanecendo vigente, portanto, no que for complementar (art. 24, §4º).

Dentre as matérias cuja legislação deve respeitar a forma concorrente, destacamos: direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico (inciso I), proteção do meio ambiente (incisos VI e VIII), proteção do patrimônio histórico, cultural e artístico (incisos VII e VIII), educação e cultura (inciso IX), previdência social e proteção da saúde (inciso XII), assistência jurídica e Defensoria pública (XIII), proteção das pessoas com deficiência, da infância e da juventude (incisos XIV e XV) e organização das polícias civis (inciso XVI).

Em todas essas áreas, portanto, Estados, Distrito Federal e Municípios podem desenvolver legislação específica e adaptada às necessidades de cada contexto socioeconômico. Dessa forma, as competências concorrentes têm potencial para “melhor equacionar problemas graves, mas que não se projetam com a mesma intensidade em todos os lugares e que, por isso mesmo, comportam tratamento diferenciado” diante das peculiaridades de cada região (ALMEIDA, F., 2013, p. 128).

De todo modo, ainda que reconhecidos os potenciais e avanços, a distribuição de competências pela técnica vertical parece indicar a mesma conclusão apontada anteriormente na análise das competências separadas pela técnica horizontal. Isto é, da perspectiva do equilíbrio federativo, é possível observar certa preponderância da atuação da União em relação ao espaço reservado aos Estados, Distrito Federal e Municípios. São dois os principais indicativos dessa tendência.

Primeiramente, há diversas matérias elencadas nas competências comuns cuja atuação de todos os entes federados poderia se pressupor simplesmente como consequência lógica de sua autonomia política e administrativa. Esse é o caso de áreas como, por exemplo, saúde, educação, cultura, moradia e saneamento básico. Isso demonstra que a contemplação dessas matérias nas competências comuns não representa por si só qualquer ampliação do poder das unidades subnacionais. Dessa forma, considerando que a distribuição das competências legislativas é o que determina como se dá o exercício dessas competências materiais, é através de sua análise que podemos melhor verificar o nível de independência das unidades subnacionais. (ALMEIDA, F., 2013, p. 116).

Nessa perspectiva – e como segundo indicativo da preponderância da União no rateio das competências –, temos que a maior parte das matérias previstas nas competências materiais comuns devem ser exercidas de acordo com legislação editada de forma concorrente (incisos VI, VII, VIII, IX, XII e XIV do art. 24, CF)². Isso significa que, como regra, cabe à União editar as normas gerais e, aos demais entes, apenas complementar a lei federal naquilo que for de seu interesse regional ou local. Ademais, em alguns casos, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão exercer sua competência comum com base em legislação editada privativamente pela União (incisos IV, IX, XI, XXIII, XXIV do art. 22 da CF)³ (ALMEIDA, F., 2013, p. 117-118).

É nítida, portanto, a forte presença da União em nosso pacto federativo, sobretudo no papel de coordenadora a indicar e delimitar os rumos da Federação. No dilema entre garantir a autonomia dos entes federados e, ao mesmo tempo, alcançar um desenvolvimento nacional equilibrado e minimamente uniforme, parece-nos que o segundo acabou recebendo certo destaque dentro da Constituição de 1988. Mas o que exatamente caracteriza a cooperação e a colaboração? Essa é

² Os incisos citados correspondem às seguintes matérias: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; previdência social, proteção e defesa da saúde; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência.

³ Os incisos citados correspondem às seguintes matérias: águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; diretrizes da política nacional de transportes; trânsito e transporte; seguridade social; diretrizes e bases da educação nacional.

uma pergunta fundamental para entender o nosso arranjo federativo e como se dá na prática a repartição de competências até aqui apresentada.

As tensões “entre a exigência da atuação uniformizada e harmônica de todos os entes federados e o pluralismo federal são resolvidas em boa parte por meio da colaboração e atuação conjunta das diversas instâncias federais”. Nesse cenário, a cooperação busca atender “as crescentes necessidades de homogeneização”, ao mesmo tempo em que opera como mecanismo potencialmente capaz de frear movimentos puramente centralizadores (BERCOVICI e SIQUEIRA NETO, 2009, p. 21). No próximo capítulo nos aprofundaremos especificamente nesse tema, conceituando cooperação e colaboração.

3.2.2 Competências tributárias

Podemos definir competências tributárias como “competências financeiras para instituir as fontes de financiamento das unidades estatais”. A repartição das competências tributárias entre os entes federados é um fator determinante para que o pacto federativo opere de modo a “obter eficiência na gestão do atendimento às necessidades coletivas e realizar o projeto constitucional de bem-estar, desenvolvimento equilibrado e redução de desigualdades” (TORRES, 2014, p. 276).

As competências tributárias estão disciplinadas na Constituição Federal de 1988 em título destinado exclusivamente à tributação e ao orçamento. O primeiro capítulo do título em questão aborda especificamente o sistema tributário nacional, cuja apresentação está dividida em princípios gerais (arts. 145 a 149-A), limitações do poder de tributar (arts. 150 a 152.), impostos da União (arts. 153 e 154), impostos dos Estados e do Distrito Federal (art. 155), impostos dos Municípios (art. 156) e repartição das receitas tributárias (arts. 157 a 162).

Primeiramente, destacamos que foi assegurada no art. 145 da CF a autonomia tributária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estando prevista nesse dispositivo a competência de todos os entes federados para estabelecer impostos, taxas e contribuições de melhorias. Nesse sentido, cabe recordar que a competência para legislar sobre direito tributário, direito financeiro e orçamento está prevista no art. 24, I e II da CF, recaindo sobre a União, então, a capacidade de estabelecer normas gerais e, aos Estados e Distrito Federal, a de editar normas específicas. Em relação aos Municípios, registre-se, a autonomia

tributária para instituir e arrecadar tributos de sua competência foi expressamente assegurada através do art. 30, III da CF.

O art. 146, I, II e III da CF, por sua vez, especifica o conteúdo das referidas normas gerais de direito tributário, determinando que cabe à União “dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”; “regular as limitações constitucionais ao poder de tributar”; “estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária”, especialmente sobre: “a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes”.

Nesse cenário, considerando a perspectiva da cooperação federativa, é importante referir que:

(...) as “normas gerais” ganharam espaço privilegiado para cumprir as funções de redução de divergências, harmonizar as legislações dos entes federativos segundo critérios comuns ou gerar uniformidade com as políticas públicas, regimes jurídicos e planejamento de matérias de competência da União, inclusive com reserva do poder de legislar mediante lei complementar. (...) A Constituição, ao ampliar o rol de matérias sujeitas a normas gerais, permitiu a formação de um amplo conjunto de leis complementares as quais, não obstante guardem conexão entre si, submetidas que estão aos mesmos princípios constitucionais, não atendem a um critério de sistematização com suficiente uniformidade, com racionalização das finanças públicas (TORRES, 2014, p. 336).

No que toca às competências da União para instituir tributos, podemos identificar as competências para instituir impostos sobre: importação de produtos estrangeiros (II); exportação de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); renda e proventos de qualquer natureza (IR); produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); propriedade territorial rural (ITR); e grandes fortunas, nos termos de lei complementar (art. 153). A União também pode instituir taxas de sua competência administrativa (art. 145, II), contribuições de melhoria (art. 145, III), empréstimos compulsórios (art. 148), contribuições sociais, previdenciárias e de intervenção no domínio econômico (art. 149), contribuição extraordinária para equacionar déficit

atuarial relativo à contribuição ordinária de aposentados e pensionistas (art. 149, §1º-B), impostos residuais⁴ e extraordinários (art. 154).

Quanto aos Estados e Distrito Federal, cabe a esses entes federados instituir impostos sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS); e propriedade de veículos automotores (IPVA) (art. 155). Ainda, Estados e Distrito Federal detêm competência para instituir taxas de sua competência administrativa (art. 145, II), contribuições de melhoria (art. 145, III) e contribuições dos servidores ativos, aposentados e pensionistas para regime próprio de previdência social (art. 149, §1º). Ao Distrito Federal também foi prevista a possibilidade de instituir contribuição de iluminação pública (art. 149-A).

No que tange aos Municípios, a estes compete instituir impostos sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU); transmissão "*inter vivos*", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITCMD); e serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (ISS) (art. 156). Também foi assegurado aos Municípios o poder de instituir taxas de serviços de sua competência administrativa (art. 145, II), contribuições de melhoria (art. 145, III), contribuição de iluminação pública (art. 149-A) e contribuições dos servidores ativos, aposentados e pensionistas para regime próprio de previdência social (art. 149, §1º).

3.2.2.1 Repartição das receitas tributárias

As receitas decorrentes da tributação podem ser distribuídas através de transferências constitucionais, legais e voluntárias. As constitucionais são aquelas realizadas automaticamente após a arrecadação. As legais, por sua vez, são definidas por leis editadas pela União. Já as voluntárias são as "previstas em convênios entre as pessoas políticas, como se verifica no caso do ITR entre União e Municípios" (TORRES, 2014, p. 283).

⁴ A competência tributária residual para instituir impostos que não estejam previstos em lei pertence apenas à União. Impostos residuais não podem ser cumulativos nem ter fato gerador ou base de cálculo próprios de outros previstos na Constituição (art. 154, I, CF).

Adentrando especificamente nas transferências constitucionais, são duas as modalidades encontradas ao longo dos artigos 157 a 161 da CF: diretas e indiretas. As diretas correspondem ao “repasso de parte da arrecadação de uma pessoa competente para efetuar a arrecadação para outra” (TORRES, 2014, p. 283). Quanto às indiretas, elas são realizadas através da formação de fundos especiais, importante instrumento do federalismo cooperativo.

A tentativa constitucional de garantir poder financeiro aos entes federativos e incentivar um equilíbrio na cooperação federativa pode ser observada na constitucionalização de transferências de recursos a partir de um volume pré-estabelecido de tributos arrecadados. Nesse sentido:

As participações sobre a arrecadação servem para efetivar os princípios de solidariedade e de redução das desigualdades regionais, no federalismo cooperativo, e que se aperfeiçoa mediante a remessa de parcelas de tributos da competência de outra unidade federativa, de modo direto, automático e não condicionado. (...) Estas participações, ao serem definidas diretamente pela Constituição, afirmam o propósito da máxima segurança jurídica para as unidades beneficiárias quanto ao recebimento desses valores, ao afastar-se a discricionariedade na determinação dos percentuais ou mesmo no montante das transferências (TORRES, 2014, p. 285).

No que tange às transferências constitucionais diretas, a Constituição estabeleceu a transferência direta, automática e incondicional nos seguintes casos: Impostos residuais, com repasse de 20% da arrecadação da União aos Estados e Distrito Federal (art. 157, II); ITR, com repasse de 50% da arrecadação da União aos Municípios, relativamente aos imóveis neles situados (art. 158, II); IPVA, com repasse de 50% da arrecadação dos Estados aos Municípios, relativamente aos veículos licenciados em seus territórios (art. 158, III); ICMS, com repasse de 25% da arrecadação dos Estados aos Municípios (art. 158, IV).

As transferências diretas também podem ser integrais, como a do ITR, quando adotada a opção disposta no art. 153, §4º, III da CF (art. 157, II), e a do IOF relativo ao ouro, sendo dividido 30% para o Estado de origem ou Distrito Federal e 70% para o Município de origem (art. 153, §5º, I e II, CF). Além disso, as transferências diretas podem ocorrer por retenção dos próprios entes beneficiários, situação que se observa para o IRPF incidente na fonte sobre rendimentos pagos por Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como por suas autarquias e fundações (art. 157, I, e art. 158, I).

A segunda modalidade de transferências constitucionais, as transferências indiretas, dizem respeito aos fundos públicos. Podemos definir fundos como “destaques patrimoniais de entes públicos, desprovidos de personalidade jurídica, vinculados à realização de finalidades previamente determinadas pela Constituição ou por leis”. Essas finalidades podem estar associadas não somente à redistribuição dos impostos arrecadados, mas também à promoção da gestão eficiente do patrimônio público. Por exemplo, “quando empregados em programas ou planos, os fundos têm a vantagem adicional de duração ilimitada, salvo exceção legal”, o que “garante a continuidade de programas ou políticas públicas qualificadas de modo duradouro” (TORRES, 2014, p. 287-290).

Dentre os fundos constitucionais, destacamos: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), que recebe 21,5% da arrecadação do IR e do IPI (art. 159, I, “a”); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que recebe 24,5% da arrecadação do IR e do IPI (art. 159, I, “b”, “d” e “e”) e os Fundos de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), que recebem 3% da arrecadação do IR e do IPI (art. 159, I, “c”). Em relação ao FPE e ao FPM, cumpre salientar que:

Estas formas de distribuição do produto arrecadado contribuem fortemente para a redução da desigualdade regional, ao tomar como critérios de atribuição dos recursos a população e a renda. Pela agilidade com que estes recursos chegam aos Estados e Municípios de destino, facilidade de controle e transparência e o quanto passaram a representar na vida financeira dos Estados e Municípios beneficiários, tem-se constituída a forma mais evoluída de federalismo fiscal cooperativo equilibrado (TORRES, 2014, p. 287-291).

Além desses fundos previstos especificamente na seção da Constituição sobre repartição das receitas tributárias, a CF 88 também previu outros fundos igualmente importantes, dos quais chamamos atenção para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (arts. 79 a 83, ADCT) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (art. 212-A, I).

O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza foi prorrogado por tempo indeterminado pela EC 67/2010, o que significa que se tornou um fundo permanente. De fato, esse é “um dos mais importantes programas de redistribuição de rendas, de inegáveis êxitos, no aprofundamento do Estado social, para preservar a dignidade

da pessoa humana e permitir acesso a níveis dignos de subsistência (TORRES, 2014, p. 294). Estados, Distrito Federal e Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, nos termos do art. 82 do ADCT, os quais devem ser geridos através de entidades que garantam a participação da sociedade civil.

3.3 RELAÇÃO ENTRE TRIBUTAÇÃO E GASTO SOCIAL

O federalismo em sua dimensão fiscal pode ser definido como “uma técnica de divisão das competências entre os entes federados” que “possui diversas dimensões entre arrecadação, gasto e endividamento públicos” (SCAFF, 2020). Optamos por abordar o federalismo também a partir do aspecto fiscal porque quando falamos em direitos econômicos, sociais e culturais e na coordenação e cooperação envolvendo as políticas sociais necessárias para a concretização desses direitos, é indispensável que se considere as principais características da tributação e do gasto público estatal.

A forma como os recursos são arrecadados e distribuídos determinam substancialmente os limites da coordenação e cooperação entre os entes federados na execução de políticas públicas para a efetivação de direitos. Dessa forma, embora não caiba neste trabalho uma análise minuciosa do federalismo fiscal, tentaremos traçar um panorama das principais problemáticas envolvendo tributação e gasto social, buscando dar ênfase aos aspectos que mais impactam na dinâmica interfederativa.

Scaff (2021) contextualiza três importantes problemáticas que perpassam em alguma medida os debates envolvendo o federalismo fiscal: dívida, receita e despesa. Para o autor, é indispensável que a dívida pública contraída por Estados e Municípios com a União seja equacionada. Do contrário “a questão tributária permanecerá com foco no aumento da arrecadação, sem que observe o necessário desenvolvimento socioeconômico”. Este é o ônus a ser pago, portanto, pela reorganização política-financeira do Estado.

Com relação ao tema da receita, Scaff (2021) observa que uma reforma tributária orientada segundo os objetivos nacionais não pode ter apenas intuito arrecadatório, devendo utilizar intensamente da extrafiscalidade. No que toca às despesas, o autor aponta a necessidade de delimitar melhor as atribuições de cada ente federado através de lei complementar, de acordo com o parágrafo único do art.

23 da CF que disciplina as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Scaff (2021) entende que essa especificação das competências dos entes federados é indispensável para “identificar qual ente federado é o principal responsável pela condução de cada política pública dirigida à população”. Dessa forma, resolvida a dívida pública de Estados e Municípios e delineadas as competências de cada ente em relação às despesas, as unidades subnacionais “terão espaço para adotar as políticas públicas que lhe competem no âmbito da segurança, saúde, saneamento, educação etc., sem que dependam da União para dar cada passo”.

De fato, a tributação no marco do Estado Democrático de Direito deve estar orientada pelo princípio da dignidade humana e servir como instrumento de consolidação dos direitos fundamentais, de forma a dar materialidade às previsões constitucionais. Pensar a tributação desde o princípio da dignidade humana implica dizer que há um dever fundamental de pagar tributos. Nessa lógica, pagar tributos se configura como um dos principais deveres de cidadania assim como um imperativo de liberdade, tendo em vista que a concretização e a consequente fruição dos direitos fundamentais somente são possíveis na medida em que o Estado disponha de recursos para tal (BUFFON, 2007, p. 97 e 114).

Um sistema fiscal comprometido com o princípio da dignidade humana precisa estar pautado segundo a efetiva capacidade contributiva dos cidadãos, garantindo que a tributação respeite o mínimo vital para a existência humana (BUFFON, 2014, p. 176-177). Isso porque “um sistema tributário eficiente deve contribuir com a diminuição das desigualdades sociais ao distribuir os ônus fiscais proporcionalmente à capacidade geral dos contribuintes” (VIEIRA et al., 2017, p. 272). Dessa forma, quando nos referimos a uma tributação que não comprometa o mínimo vital da população, estamos falando, por exemplo, de uma tributação que, ao contrário do que acontece no Brasil, não onere excessivamente os bens e serviços consumidos pelas pessoas, os quais são essenciais para a vida em sociedade (MORAIS JR.; BELCHIOR, 2014, p. 221).

Esse cenário não é exclusivo ao caso brasileiro. De modo geral, os sistemas fiscais latino-americanos apresentam uma baixa carga tributária sobre renda e patrimônio, uma tributação forte sobre consumo de bens e serviços, sofrem com sérias problemáticas de elisão e evasão fiscais e possuem políticas de gasto social

com pouco ou nulo impacto redistributivo. Esse tipo de sistema demonstra não estar orientado segundo a capacidade contributiva da população, pois possui uma estrutura que comumente acaba tributando o mínimo vital para a existência humana.

Tais problemáticas, porém, não podem ser reduzidas a má administração dos recursos promovida pelos governos da América Latina. O neoliberalismo vem atuando desde os anos 80, explica o Relator Especial das Nações Unidas sobre extrema pobreza e direitos humanos, de forma a deslegitimar a tributação, principalmente através da política de privatização. Ao promover a ideia de Estado mínimo, o neoliberalismo reforça sobremaneira o poder político das empresas, que ganham espaço para exigir a redução de impostos, a ampliação de benefícios e isenções fiscais, assim como a criação de maiores brechas legais que facilitem elisões fiscais (ONU, 2018, par. 71).

Como consequência, as administrações públicas de países historicamente colonizados – definidos pela lógica da modernidade-colonialidade como “em desenvolvimento” – sofrem um grande déficit de financiamento, o que afeta diretamente a capacidade dos governos prestarem serviços públicos básicos. Privar os governos de arrecadação possui graves consequências tanto para a questão da desigualdade quanto para os direitos humanos em geral, motivo pelo qual um sistema tributário equilibrado e progressivo deve ser prioritário no marco do Estado Democrático de Direito (ONU, 2018, par. 72),

Conforme visto no primeiro capítulo deste trabalho, há uma relação entre desigualdade na América Latina e a cultura do privilégio que se estabeleceu a partir da conquista e colonização dos povos da região. A dizimação das populações indígenas e a escravização de afrodescendentes marcaram a história de povos que tiveram seus bens e riquezas expropriados e suas crenças e valores proibidos. As profundas desigualdades latino-americanas estão alicerçadas em uma cultura de negação do outro e em privilégios econômicos, políticos e sociais associados à condição étnico-racial, de gênero, de origem, de cultura, de língua e de religião (CEPAL, 2018, p. 29 e 30).

Podemos afirmar que a cultura do privilégio consiste na naturalização da diferença como desigualdade. Isso significa que a hierarquia de raças, gêneros, povos ou populações é considerada como uma condição natural. Dessa forma, desigualdades de poder, de nível de vida, de condição de cidadania ou no direito de propriedade são traduzidas como questões inerentes ao funcionamento da

sociedade. E, para que a cultura do privilégio possa se reproduzir e se preservar no tempo, a hierarquia precisa ser difundida através de atores, instituições, regras e práticas (CEPAL, 2018, p. 30). Nesse sentido:

(...) se estabelece uma dialética entre, por uma parte, a naturalização da diferença como desigualdade e, por outra, a reprodução das desigualdades por meio de estruturas e instituições sociais. Nesta dialética, a cultura do privilégio garante assimetrias em múltiplos âmbitos da vida coletiva, como o acesso a posições privilegiadas nos negócios e nas finanças; o poder decisório ou deliberativo; a maior ou menor presença nos meios que impõem ideais, ideologias e agendas políticas; a captura de recursos públicos para benefícios privados; condições especiais de justiça e tributação; contatos para acessar a melhores empregos e serviços, e facilidade para dispor dos melhores lugares para viver, circular, estudar, se alimentar e se cuidar (CEPAL, 2018, p. 30, tradução própria)⁵.

Os sistemas tributários bem como as políticas fiscais dos Estados são afetados, portanto, pela cultura do privilégio que está inserida em toda a nossa estrutura política, econômica e social. Assim, podemos afirmar que a estrutura de arrecadação e distribuição de recursos tendencialmente opera como um instrumento que reforça as desigualdades econômicas e socioculturais. No caso brasileiro, podemos citar como exemplo dessa reprodução da cultura do privilégio no âmbito da tributação o caráter regressivo do sistema fiscal que contribui diretamente para o aprofundamento da desigualdade de renda.

A regressividade consiste na elevada carga de tributos indiretos em relação à de tributos diretos, gerando como efeito uma oneração maior aos mais pobres. Isso porque, como os tributos indiretos incidem sobre mercadorias e serviços, eles não podem sofrer uma variação progressiva. Dessa forma, tendo em vista a acentuada tributação sobre o consumo, os mais pobres – classe social em que preponderam negros, mulheres e jovens, isto é, pessoas em maior condição de vulnerabilidade social devido às múltiplas discriminações sofridas – gastam toda sua renda em mercadorias, enquanto os ricos, por sua vez, conseguem poupar (VIEIRA et al., 2017, p. 272).

⁵ “(...) se establece una dialéctica entre, por una parte, la naturalización de la diferencia como desigualdad y, por otra, la reproducción de las desigualdades por medio de estructuras e instituciones sociales. En esta dialéctica, la cultura del privilegio garantiza asimetrías en múltiples ámbitos de la vida colectiva, como el acceso a posiciones privilegiadas en los negocios y las finanzas; el poder decisorio o deliberativo; la mayor o menor presencia en medios que imponen ideas, ideologías y agendas políticas; la captura de recursos públicos para beneficios privados; condiciones especiales de justicia y fiscalidad; contactos para acceder a mejores empleos y servicios, y facilidad para dotarse de los mejores lugares para vivir, circular, educarse, abastecerse y cuidarse” (CEPAL, 2018, p. 30).

Dados publicados pela OXFAM apontam que a tributação indireta no Brasil chega a quase 50% da carga tributária bruta, sendo que no caso dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) esse valor é de 33% em média. O Brasil está entre os únicos três países da referida lista⁶ que possuem uma carga tributária em que os tributos indiretos superam os diretos. Os demais países da lista da OCDE dão mais peso aos tributos sobre renda e patrimônio, os quais representam, em média, 40% da carga tributária desses países. Já no caso brasileiro, renda e patrimônio representam pouco mais de 22% da carga tributária (OXFAM, 2018, p. 37).

Esse cenário é comum à maioria dos países da América Latina, os quais tendem a concentrar sua tributação sobre o consumo, apresentando uma tributação sobre a renda inferior à que existe, em média, nos países da OCDE. Um dado interessante nesse sentido é a taxa efetiva de carga tributária que incide sobre a renda dos 10% mais ricos: chegou tão somente a 4,8% nos países da região em 2014, em comparação com uma média de 21,3% nos países da União Europeia (CEPAL, 2018, p. 32). Outro dado que complementa essa análise nos mostra que, enquanto o imposto de renda pessoa física reduz a desigualdade em cerca de 12,5% em 28 países da União Europeia, na América Latina a redução média é de apenas 2% (HANNI e MARTNER, 2017, p. 422)

Também é importante notar que, mesmo quando somada a carga tributária direta e indireta, a carga dos países latino-americanos costuma ser baixa se comparada aos países da OCDE. No período de 2010 a 2015, os países da região arrecadaram 9,5% do PIB em tributos indiretos e 6% em tributos diretos, o que representa uma média severamente inferior à dos países da OCDE, os quais arrecadaram, respectivamente, 10,8% e 13,4% do PIB no mesmo período (CEPAL, 2018, p. 92). Isso significa que, proporcionalmente ao PIB, os países latino-americanos não arrecadaram sequer a metade do que os países da OCDE arrecadaram em tributos diretos.

Essas debilidades e desequilíbrios da tributação afetam diretamente os gastos sociais do Estado, os quais consistem em uma das principais ferramentas para a garantia de direitos humanos. Isso porque há – ou, pelo menos, deveria haver – um efeito redistributivo dos recursos na medida em que o Estado investe em

⁶ Os outros dois países são Chile e Turquia.

educação, assistência social, previdência, benefícios e garantias trabalhistas como licença maternidade e paternidade, aposentadoria especial para trabalhador rural e demais políticas que beneficiam a população mais pobre e em situação de maior vulnerabilidade (VIEIRA et al., 2017, p. 276).

De fato, na América Latina o gasto social costuma corresponder, em média, a 15% do PIB, o que representa um investimento 60% menor do que a média dos países da OCDE (CESR et al., 2017, p. 7). É possível constatar, então, que os países da OCDE possuem não só uma tendência redistributiva mais acentuada quando considerada a arrecadação mais ostensiva sobre patrimônio e renda em relação a arrecadação sobre consumo, mas também arrecadam mais e direcionam mais recursos para o gasto social.

Especificamente no caso brasileiro, é importante destacar que o gasto social vem sendo reduzido nos últimos anos, principalmente com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que institui um Teto de Gastos por 20 anos, e das reformas trabalhista e previdenciária. Para melhor ilustrar a destinação do gasto social nesse cenário, destacaremos alguns dados que a Coalizão Direitos Valem Mais divulgou em artigo publicado com base no documento técnico⁷ elaborado para fins de diagnosticar os efeitos da EC 95 nas políticas sociais. A Coalizão defende que, “de acordo com os princípios de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário e da Constituição Federal, a economia deve estar a serviço dos direitos constitucionais da população, e não o inverso, como estabelece o Teto de Gastos” (COALIZÃO DIREITOS VALEM MAIS, 2020, p. 200).

No âmbito da educação, os dados do ano de 2015, isto é, anteriores à aprovação da EC 95, indicavam que o valor aplicado por aluno na educação básica

⁷ O documento técnico foi entregue ao STF em maio de 2020 como uma das justificativas do pedido de suspensão imediata da EC 95 até o julgamento definitivo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) que questionam a constitucionalidade do Teto dos Gastos. O documento técnico foi coordenado por Denise Carreira e Grazielle David e elaborado por: Cedeca Ceara (Talita Maciel, Marina Araujo); Congemas (Marília Paiva); Fian Brasil/Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (Valeria Burity, Paulo Asafe); Fineduca (Jose Marcelino Pinto, Nelson Amaral, Thiago Alves); Frente Nacional em Defesa do SUAS (Marcia Helena Carvalho Lopes, Jucimeri Izolde Silveira, Carolina Gabas Stuchi); Gestos e GT Agenda 2030 (Alessandra Nilo, Claudio Fernandes); Instituto Alana (Thais Dantas); Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos (Alessandra Cardoso, Carmela Zigoni, Cleomar Manhas, Leila Pantojas, Livi Gerbase, Luiza Pinheiro, Marcia Acioli, Nathalie Beghin, Tatiana Oliveira, Thalita de Oliveira); International Budget Partnership (IBP) (Alexandre Ciconello, Paolo de Renzio); Jorge Abrahao de Castro (ex-diretor de políticas sociais do IPEA); Plataforma Dhesca/Acao Educativa/FEUSP (Denise Carreira); Terra de Direitos (Maira de Souza Moreira, Naiara Andreoli Bittencourt, Darci Frigo); Instituto de Economia/UFRJ (Esther Dweck, Marcelo Tonon); Cecon/Instituto de Economia/Unicamp (Grazielle David, Pedro Rossi); Conselho Nacional de Saude (Carlos Ocke Reis, Francisco Funcia, Rodrigo Benevides). O documento completo pode ser encontrado em <https://bit.ly/DocSTF>.

era equivalente a 41% do valor médio dos países da OCDE e apenas 30% do valor cobrado em média nas escolas privadas compreendidas como de qualidade. Com o Teto dos Gastos, a tendência é que esse valor aplicado por aluno seja ainda mais reduzido. Ao “inviabilizar a vinculação constitucional para saúde e educação”, o Teto dos Gastos “induz o Governo Federal a diminuir o percentual mínimo obrigatório de impostos aplicados na área: do mínimo constitucional de 18% até chegar aos 10,3% previstos para 2036, supondo crescimento anual da receita de 3%” (COALIZÃO DIREITOS VALEM MAIS, 2020, p. 200).

Também os fundos públicos relativos à educação foram afetados. No caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que serve fundamentalmente como um apoio do governo federal à educação fornecida no âmbito dos Estados e Municípios, a perda foi de R\$ 14,4 bilhões entre 2012 e 2019. Somente para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), responsável por fornecer o único alimento que algumas crianças têm durante todo o dia, o impacto dessa redução representou uma queda de 20% (R\$ 1 bilhão) entre 2014 e 2019. (COALIZÃO DIREITOS VALEM MAIS, 2020, p. 202-203).

Quanto ao Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), a perda foi de R\$ 10 bilhões entre 2014 e 2019. Essa redução refletiu diretamente na capacidade de Estados e Municípios cumprirem as metas do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005 de 2015) referentes ao período de 2014-2024. O número de matrículas da educação básica oferecidas pelos Estados e Municípios, por exemplo, sofreu uma queda de 40,4 milhões em 2014 para 39 milhões em 2018. Outro setor severamente afetado foi Educação de Jovens e Adultos (EJA), cujas despesas despencaram de R\$ 1 bilhão entre 2010 e 2013 para apenas R\$ 40 milhões em 2019. Importante registrar que o EJA “reflete a dívida histórica do sistema educacional com a população mais vulnerável da nação” (COALIZÃO DIREITOS VALEM MAIS, 2020, p. 203-204).

A EC 95, ao intensificar as medidas de austeridade fiscal, também gerou uma redução de mais de 80% nas ações orçamentárias destinadas à garantia do direito à alimentação à nutrição adequadas, sobretudo em programas do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) – “política que, em anos anteriores, levou o Brasil a sair do Mapa da Fome”. As ações mais afetadas foram aquelas “destinadas à população mais vulnerável, como agricultores familiares, comunidades

quilombolas, indígenas e demais povos e comunidades tradicionais” (COALIZÃO DIREITOS VALEM MAIS, 2020, p. 207).

Em se tratando de políticas de ciência, tecnologia e inovação, quando analisados os “gastos com despesas correntes e de capital” juntamente com os “recursos aplicados pelo setor público e pelo setor privado” entre 2010 e 2018, observamos que, enquanto os países da OCDE aplicaram em média US\$ 799 por habitante – muitos deles chegando a mais de 1.000 –, o Brasil aplicou apenas US\$ 193 por habitante. Este valor representa, portanto, somente 24% do investimento realizado em média pelos países da OCDE (COALIZÃO DIREITOS VALEM MAIS, 2020, p. 204).

Com a EC 95, vimos as despesas do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), por exemplo, reduzirem de R\$ 11,6 bilhões em 2014 para R\$ 9 bilhões em 2019. Chamam atenção os casos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que teve uma queda de quase 50% em suas despesas entre 2014 e 2019, e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com redução de 46% das despesas entre 2015 e 2019. Ainda mais drástica foi a redução sofrida pelas despesas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), as quais caíram de 3,7 bilhões em 2015 para apenas 0,9 bilhões em 2019 (COALIZÃO DIREITOS VALEM MAIS, 2020, p. 205-206).

A área da cultura, por sua vez, viu o seu pequeno orçamento ser reduzido de R\$ 2,34 para R\$ 1,88 bilhão entre 2016 e 2020. Essa queda nas despesas inviabilizou a implementação do Plano Nacional de Cultura (Lei Federal nº 12.343 de 2010), política que é fruto de uma construção participativa que se deu através de conferências municipais, estaduais e nacional de cultura. Como impacto, houve o cancelamento, por exemplo, de “cerca de 80% dos editais da Política Nacional Cultura Viva, responsável por 3.500 pontos de cultura espalhados pelo Brasil” (COALIZÃO DIREITOS VALEM MAIS, 2020, p. 223).

Com relação às políticas públicas no âmbito do direito à cidade, a EC 95 também ocasionou severos cortes orçamentários. O impacto foi tamanho que o Ministério das Cidades foi finalizado em 2018 com a dispersão das suas várias frentes de trabalho. Como consequência, tirou-se “a centralidade dos municípios” e “a representatividade dos movimentos de reforma urbana”, desmantelando os

avanços conquistados nas últimas décadas. Um exemplo importante é o caso do projeto Avançar Cidades – Mobilidade Urbana. O projeto foi criado em 2017:

(...) com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para auxiliar os municípios de pequeno e médio portes, sem capacidade técnica, a elaborarem seus planos de mobilidade, já que a inexistência deles impede que acessem recursos federais para a mobilidade. Todavia, não surtiu o resultado esperado, já que o governo apresentou a Medida Provisória nº 906 em dezembro de 2019, ampliando o prazo para elaboração dos planos até abril de 2021, em decorrência da falta de recursos federais para apoiar a implementação dos planos. (COALIZÃO DIREITOS VALEM MAIS, 2020, p. 229-230).

Não menos importante, a EC 95 também afetou a destinação de recursos para diversas outras políticas sociais, tais como as destinadas ao desenvolvimento rural, à proteção dos povos indígenas, meio ambiente, direitos da criança e do adolescente, direitos das mulheres, assistência social, igualdade racial, pobreza e desigualdade. Ou seja, afetou amplamente a capacidade dos diversos entes federados em executarem políticas voltadas às pessoas mais vulnerabilizadas econômica e/ou socialmente, limitando os já escassos recursos.

Dentro do marco do Estado Democrático de Direito, erigido pelos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade material, espera-se que os governantes deem especial atenção às pessoas em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, pois são aquelas que mais sofrem com as assimetrias de poder geradas pela dinâmica capitalista. Mais concretamente, estamos falando das pessoas que têm um acesso restrito à educação, alimentação, saúde e previdência, vivem em habitações precárias e estão submetidas às piores condições de trabalho. Dito de outra forma, proteger esses grupos populacionais significa assegurar um avanço gradual na realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – o que, como já vimos, está previsto no PIDESC.

Portanto, em um cenário de crise econômica, espera-se que os governantes não só mantenham essa especial atenção quanto às pessoas em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, como ampliem os esforços estatais para que essas pessoas não acabem sendo submetidas, por exemplo, a condições de trabalho ainda piores do que as que vivenciavam fora da crise. Então, se o Estado não possui condições de fazer avançar a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, há a expectativa de que pelo menos reúna todos os seus esforços para impedir retrocessos.

A EC 95 é um claro exemplo de como, diante de crises econômicas, as áreas do Estado destinadas a assegurar direitos econômicos, sociais e culturais podem sofrer fortes retrocessos, afetando justamente os serviços voltados às pessoas em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica. Dessa forma, estamos diante de uma política de governo que não está direcionada nem à realização progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais e nem sequer à contenção de retrocessos nas políticas sociais.

Muito pelo contrário. Ao prever limitações orçamentárias nas áreas sociais por um período de 20 anos, cujos impactos, conforme visto neste tópico, são gigantescos, a EC 95 se converteu em uma política de estado – tendo em vista que vincula todos os governos de todos os entes federados ao longo de duas décadas – de retrocesso generalizado e progressivo.

O caso da EC 95 nos mostra, ainda, como os mitos em torno da natureza e exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais operam como justificantes de flagrantes retrocessos. As falsas crenças amplamente difundidas de que esses direitos, ao contrário dos civis e políticos, são caros, secundários e estão associados somente à igualdade e não à liberdade contribuem diretamente para a naturalização de medidas que acabam aprofundando ainda mais a pobreza, a fome e as desigualdades.

É este, portanto, o pano de fundo em que se sucedeu a crise sanitária gerada pela pandemia de COVID-19, a qual será o condutor da análise proposta no próximo capítulo. Primeiro, para verificar os impactos da pandemia na proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais e, em seguida, para identificar como as relações de coordenação e cooperação entre as unidades da federação dialogam com esses impactos nos direitos econômicos, sociais e culturais.

4 COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO FEDERATIVAS E OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS NA PANDEMIA DE COVID-19

A nova cepa de coronavírus, responsável por causar a doença COVID-19, se espalhou pelo mundo a partir do final de 2019. Os primeiros casos ocorreram na cidade de Wuhan, na China. A Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre diversos casos de pneumonia nessa região em 31 de dezembro de 2019, sendo o novo coronavírus confirmado por autoridades chinesas em 7 de janeiro de 2020 (OPAS, 2020).

O surto do novo coronavírus foi considerado pela OMS uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), mais alto nível de alerta da Organização, a partir de 30 de janeiro de 2020. Essa Emergência é compreendida como “um evento extraordinário que pode constituir um risco de saúde pública para outros países devido à disseminação internacional de doenças; e potencialmente requer uma resposta internacional coordenada e imediata” (OPAS, 2020).

A ESPII já havia sido declarada pela OMS em outros cinco casos: pandemia de H1N1 (25 de abril de 2009), disseminação internacional de poliovírus (5 de maio de 2014), surto de Ebola na África Ocidental (8 de agosto de 2014), vírus zika e aumento de casos de microcefalia e outras malformações congênitas (1 de fevereiro de 2016) e surto de ebola na República Democrática do Congo (18 de maio de 2018) (OPAS, 2020).

Em 11 de março de 2020 – isto é, menos de um mês e meio após emitir o alerta de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional –, a OMS classificou a propagação do novo coronavírus como uma pandemia. Essa classificação considera primordialmente o critério da distribuição geográfica, sendo utilizada quando existem surtos de uma mesma doença em várias regiões do mundo simultaneamente (OPAS, 2020).

Neste capítulo veremos os impactos desproporcionais da pandemia de COVID-19 nos diferentes estratos e grupos sociais, sobretudo pelo retrocesso nos direitos econômicos, sociais e culturais e pelo aprofundamento da desigualdade. Para abordar esse tema, primeiro conceituaremos desigualdade a partir de Serrano (2017) e da teoria tridimensional de justiça de Fraser (2010). Em seguida, apresentaremos dados sobre os impactos sociais da pandemia na América-Latina e no Brasil.

Em um segundo momento, abordaremos especificamente as problemáticas envolvendo a coordenação e a cooperação federativas no planejamento nacional de imunização contra o coronavírus SARS-CoV-2. A partir de Rovira (1986) e Bercovici e Siqueira Neto (2009), faremos a distinção entre os conceitos de cooperação e coordenação. Por último, analisaremos as práticas cooperativas e coordenativas através das ações julgadas pelo Supremo Tribunal Federal que discutiram questões atreladas ao plano nacional de imunização.

Tudo isso com a proposta de compreender como as práticas cooperativas e coordenativas se relacionam com a garantia de direitos econômicos, sociais e culturais, considerando, para tal, tanto o discurso hegemônico de negação da importância estrutural desses direitos, quanto o cenário de profundas desigualdades regionais em que historicamente se insere o federalismo brasileiro.

4.1 A PANDEMIA DE COVID-19 E OS DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS: IMPACTO DESIGUAL, VIOLAÇÃO DE DIREITOS E APROFUNDAMENTO DA DESIGUALDE

Embora a região mais pobre do planeta seja considerada a África, é a América Latina que detém o título de região com maiores índices de desigualdade. As recentes democracias latino-americanas, constituídas nas últimas décadas do século passado após a incidência de regimes autoritários, apresentam sérias deficiências institucionais. Além de sistemas policiais e penitenciários violentos e de sistemas de justiça muitas vezes inefetivos, as democracias “convivem com níveis alarmantes de desigualdade e exclusão que provocam, por sua vez, um clima de constante instabilidade política”¹ (ABRAMOVICH, 2009, p. 98, tradução própria).

No plano econômico, a alta no comércio de matérias-primas desencadeou um significativo avanço na participação do emprego formal na economia latino-americana entre 2004 e 2013. Nesse período, também foram implementadas e aprimoradas diversas políticas redistributivas, o que gerou uma melhora na distribuição de renda. A partir de 2014, porém, a taxa de crescimento da economia latino-americana registrou uma tendência de queda. Nos anos posteriores,

¹ “(...) conviven con niveles alarmantes de desigualdad y exclusión, que provocan a su vez un clima de constante inestabilidad política” (ABRAMOVICH, 2009, p. 98).

ocorreram aumentos expressivos nos índices de pobreza e desigualdade (ABELES, PÉREZ CALDENTEY e PORCILE, 2020, p. 154; FILGUEIRA et al., 2020, p. 27).

Nesse sentido:

A COVID-19 chega a uma região marcada por uma matriz de desigualdade social, cujos eixos estruturantes – o estrato socioeconômico, o gênero, a etapa do ciclo de vida, a condição étnico-racial, o território, a situação de deficiência e a situação migratória, entre outros – geram cenários de exclusão e discriminação múltipla e simultânea que redundam em maior vulnerabilidade ante os efeitos sanitários, sociais e econômicos dessa doença (CEPAL, 2021, p. 13, tradução própria)².

Destacamos três importantes dados que ilustram os níveis de desigualdade latino-americana: a relação entre capital e trabalho, a distribuição da riqueza e a concentração de renda no 1% mais rico. Quanto ao primeiro dado, observa-se que o país latino-americano que detém a maior participação de trabalhadores assalariados no rendimento nacional apresenta um resultado inferior ao do país da OCDE com a pior partição. Essa baixa participação dos salários no rendimento nacional é reflexo, principalmente, da desigualdade na apropriação da renda gerada no processo produtivo (CEPAL, 2018, p. 85-90),

No que toca à distribuição da riqueza – considerada como a distribuição de ativos financeiros ou não financeiros³ – há evidências de que essa desigualdade é maior do que a existente na distribuição dos rendimentos disponíveis. Estudo realizado com uma amostra de 26 países constatou um coeficiente de Gini⁴ de 0,36 quando calculado de acordo com a desigualdade de renda, ao passo que, quando calculado com base na desigualdade de riqueza, esse mesmo coeficiente ficou em 0,68, ou seja, praticamente duplicou (CEPAL, 2018, p. 87).

Com relação à concentração de renda no 1% mais rico, enquanto em países considerados “desenvolvidos” – com exceção dos Estados Unidos – essa concentração não alcança 15% dos rendimentos, em países como Brasil, México e

² “El COVID-19 llega a una región marcada por una matriz de desigualdad social, cuyos ejes estructurantes —el estrato socioeconómico, el género, la etapa del ciclo de vida, la condición étnico-racial, el territorio, la situación de discapacidad y el estatus migratorio, entre otros— generan escenarios de exclusión y discriminación múltiple y simultánea que redundan en una mayor vulnerabilidad ante los efectos sanitarios, sociales y económicos de esta enfermedad” (CEPAL, 2021, p. 13).

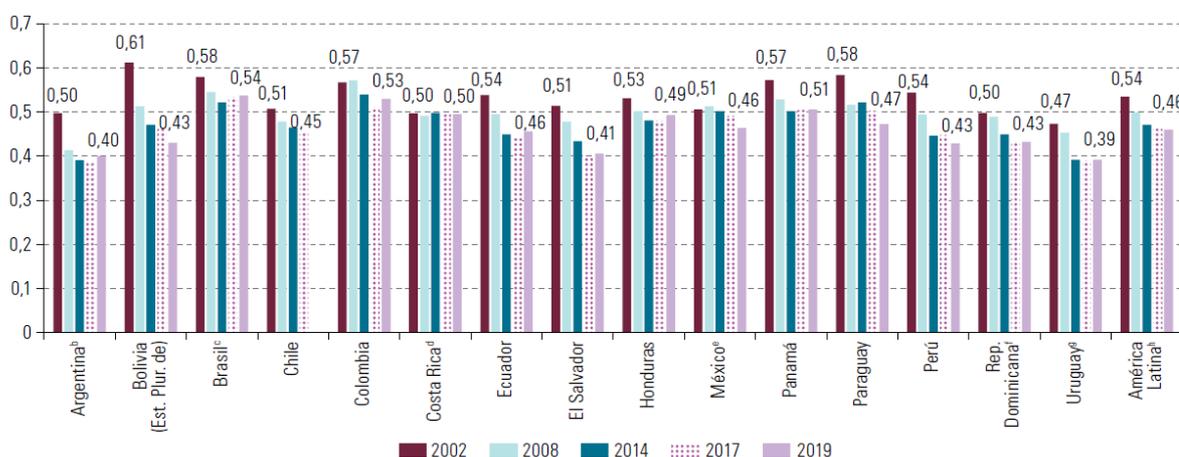
³ Segundo a CEPAL, esses ativos “são os que geram as rendas de capital ou da propriedade que se registram nas séries de distribuição funcional da renda” (CEPAL, 2018, p. 87, tradução própria). No original: “(...) son los que generan los ingresos de capital o de la propiedad que se registran en las series de distribución funcional del ingreso” (CEPAL, 2018, p. 87).

⁴ O coeficiente de Gini é calculado a partir de valores que variam entre zero (0) e um (1), sendo zero (0) o menos desigual e um (1) o mais desigual.

Chile ela supera os 20%. Importante destacar que, dos 33 países analisados pela CEPAL para realizar o referido estudo, o Brasil é o que apresentou os maiores índices de concentração de renda nas mãos do 1% mais rico, beirando os 30% (CEPAL, 2018, p.87).

O Gráfico 1 demonstra como a desigualdade na América Latina, calculada pelo índice de Gini, reduziu a um ritmo de 1,1% ao ano entre 2002 e 2014, diminuindo para 0,5% ao ano entre 2014 e 2019. No caso do Brasil, no entanto, a desigualdade voltou a aumentar entre 2014 e 2019 (CEPAL, 2021, p. 66).

Gráfico 1 - América Latina (15 países): índice de desigualdade de Gini, período 2002-2019



Fonte: CEPAL, 2021, p. 66.

Também chama atenção no Gráfico 1 que o maior índice de Gini registrado em 2019 entre os países analisados é o brasileiro (0,54). Nesse sentido, oportuno destacar outro dado específico do contexto brasileiro que dialoga com o exposto e denota a extrema desigualdade em nosso país. A concentração de riqueza⁵ no Brasil é ainda maior do que a concentração de renda. Enquanto o 1% mais rico concentra 48% de toda a riqueza do país (e os 10% mais ricos concentram 74%), a metade mais pobre da população brasileira possui apenas 3% da riqueza nacional (OXFAM, 2017, p. 30).

Mas, afinal, o que é a desigualdade e como mensurá-la?

⁵ A OXFAM considera como riqueza os bens materiais, como imóveis ou propriedades, e bens financeiros como aplicações e ações (OXFAM, 2017, p. 30).

4.1.1 Conceituando desigualdade

Os dados destacados anteriormente dão ênfase a problemáticas econômicas, especialmente as desigualdades na apropriação da renda e da riqueza. Nesses casos, o direito humano envolvido é a igualdade em sua dimensão redistributiva. Contudo, embora não estejam representadas de forma explícita nos dados analisados, existem ainda outras duas dimensões da igualdade que devem ser consideradas para determinar a desigualdade: a igualdade como reconhecimento e a igualdade política ou de representação.

Serrano (2017) relaciona a teoria tridimensional de justiça de Fraser⁶, consubstanciada nas noções de redistribuição, reconhecimento e representação, ao direito internacional dos direitos humanos, formulando três dimensões interdependentes de igualdade. Essa conexão entre a teoria crítica feminista e as produções dos órgãos interamericanos e internacionais de direitos humanos nos fornece uma abordagem mais complexa sobre a desigualdade. Optamos por essa abordagem porque ela nos permitirá demonstrar de forma mais robusta, conforme veremos a seguir, a relação entre a desigualdade e o objeto do presente estudo – os direitos econômicos, sociais e culturais.

A igualdade como redistribuição, como já mencionado anteriormente, está relacionada à esfera econômica da vida. Compreende-se que existe um conjunto mínimo de direitos que devem ser assegurados a todas as pessoas para que cada ser humano possa efetivamente traçar e realizar um plano de vida. É aqui que entram os direitos econômicos, sociais e culturais, como educação, saúde, trabalho, moradia e alimentação que, em virtude do seu caráter econômico, dependem da estrutura social-financeira do Estado e das suas políticas fiscais para serem garantidos (SERRANO, 2017, p. 311).

A forma como os direitos econômicos, sociais e culturais são concebidos e protegidos dentro da estrutura e através das políticas estatais são fatores determinantes do alcance da redistribuição. Quando compreendemos que a desigualdade econômica significa que “as pessoas com maior riqueza a detém à custa das pessoas que carecem dela”⁷, torna-se indispensável que a redistribuição

⁶ Veja-se: FRASER, Nancy. **Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world**. New York: Columbia University Press, 2010.

⁷ “(...) las personas con mayor riqueza, la tienen a costa de los que carecen de ella” (SERRANO, 2017, p. 311).

dos recursos seja compreendida como um requisito para qualquer sistema estatal que busque assegurar mecanismos para um fluxo igualitário dos bens (SERRANO, 2017, p. 311-312, tradução própria).

A igualdade como reconhecimento, por sua vez, está relacionada com a dimensão cultural da vida e encontra sua principal proteção no direito a não discriminação. Esse direito busca garantir que as características identitárias das pessoas, como sexo, gênero, idade, raça, cor ou religião, sejam protegidas e não afetem o pleno exercício dos seus direitos. Nessa dimensão, reconhece-se que o pertencimento a um ou mais grupos sociais historicamente discriminados dificulta e, muitas vezes, impede a fruição de direitos. Para além da não discriminação, o reconhecimento impõe, portanto, que sejam eliminados os obstáculos que dificultam ou impedem o acesso aos direitos (SERRANO, 2017, p. 310).

A dimensão do reconhecimento é ainda o que permite identificar a igualdade não apenas como um direito, mas também como um princípio e uma obrigação de direito internacional. Como princípio, a igualdade como reconhecimento estabelece que “todos os direitos devem ser entendidos à luz da igualdade, de tal maneira que para que tenham um efeito útil, devem ser interpretados a partir da pessoa a que estão dirigidos e não em termos homogêneos ou neutros”⁸. Já enquanto obrigação, determina que “os Estados devem realizar todas aquelas ações necessárias para impedir que as pessoas vejam comprometidos seus direitos por pertencerem a um grupo em situação de desvantagem histórica”⁹ (SERRANO, 2017, p. 310, tradução própria).

Interessante observar como Fraser explica a relação entre os problemas de justiça econômica e cultural e o pleno exercício de direitos:

Por um lado, as pessoas podem ser impedidas de uma plena participação por estruturas econômicas que lhes negam os recursos de que precisam para interagir com outros como pares; nesse caso, eles sofrem de injustiça distributiva ou má distribuição. Por outro lado, as pessoas também podem ser impedidas de interagir em condições de paridade por hierarquias institucionalizadas de valor cultural que lhes negam a posição social necessária; nesse caso, eles sofrem de desigualdade de status ou não-reconhecimento. No primeiro caso, o problema é a estrutura de classes da

⁸ “(...) todos los derechos deben ser entendidos a la luz de la igualdad, de tal manera que para que tengan un efecto útil han de ser interpretados a partir de la persona a la que estén dirigidos y no en términos homogéneos o neutros” (SERRANO, 2017, p. 310).

⁹ “(...) los Estados deben realizar todas aquellas acciones necesarias para impedir que las personas vean menoscabados sus derechos por su pertenencia a un grupo en situación de desventaja histórica” (SERRANO, 2017, p. 310).

sociedade, que corresponde à dimensão econômica da justiça. No segundo caso, o problema é o status social, que corresponde à sua dimensão cultural (FRASER, 2010, p. 16, tradução própria)¹⁰.

Para além dessas duas, temos ainda a igualdade de representação, a qual diz respeito à dimensão política da vida. Busca-se garantir que as pessoas possam intervir no exercício do governo, impedindo a subordinação de determinados grupos à decisão política de outros. Os principais direitos humanos relacionados com a representação política são o direito a ser eleito, ao voto, à liberdade de associação, à participação política e à participação no serviço público (SERRANO, 2017, p. 311). Para Fraser (2010, p. 16, tradução própria), “a justiça requer arranjos sociais que permitam que todos participem como pares na vida social”¹¹, o que significa “desmantelar os obstáculos institucionalizados que impedem algumas pessoas de participarem em pé de igualdade com outras”¹².

É a dimensão política que “fornece o palco no qual as lutas por distribuição e reconhecimento são travadas”¹³, pois é ela que determina o alcance dessas outras duas dimensões. O político define “quem está incluído e quem é excluído do círculo dos que têm direito a uma distribuição justa e reconhecimento recíproco”¹⁴. Além disso, a dimensão política também é responsável pelas regras de decisão que definem “os procedimentos para organizar e resolver disputas nas dimensões econômica e cultural”¹⁵. Isso significa que ela nos informa “não apenas quem pode fazer reivindicações por redistribuição e reconhecimento, mas também como tais

¹⁰ “On the one hand, people can be impeded from full participation by economic structures that deny them the resources they need in order to interact with others as peers; in that case they suffer from distributive injustice or maldistribution. On the other hand, people can also be prevented from interacting on terms of parity by institutionalized hierarchies of cultural value that deny them the requisite standing; in that case they suffer from status inequality or misrecognition. In the first case, the problem is the class structure of society, which corresponds to the economic dimension of justice. In the second case, the problem is the status order, which corresponds to its cultural dimension” (FRASER, 2010, p. 16).

¹¹ “(...) justice requires social arrangements that permit all to participate as peers in social life” (FRASER, 2010, p. 16).

¹² “(...) dismantling institutionalized obstacles that prevent some people from participating on a par with others” (FRASER, 2010, p. 16).

¹³ “(...) furnishes the stage on which struggles over distribution and recognition are played out” (FRASER, 2010, p. 17).

¹⁴ “(...) who is included in, and who excluded from, the circle of those entitled to a just distribution and reciprocal recognition” (FRASER, 2010, p. 17).

¹⁵ “(...) procedures for staging and resolving contests in both the economic and the cultural dimensions” (FRASER, 2010, p. 17).

reivindicações devem ser discutidas e julgadas”¹⁶ (FRASER, 2010, p. 17, tradução própria).

As três dimensões da igualdade como reconhecimento, representação e redistribuição abarcam, portanto, três faces da desigualdade que, embora possam ser estudadas separadamente, se conectam e frequentemente se interseccionam. “Uma pessoa em situação de desigualdade econômica tão pouco terá igualdade política, assim como uma pessoa que pertence a um grupo em desvantagem histórica é provável que também sofra de desigualdade econômica e política”¹⁷. (SERRANO, 2017, p.311-312, tradução própria). Embora as questões de representação sejam especificamente políticas e conceitualmente distintas das econômicas e culturais – não podendo, portanto, ser reduzidas a estas –, estão intrinsicamente interligadas com elas (FRASER, 2010, p. 18).

A noção de desigualdade com base em Fraser e Serrano permite focalizar nossos esforços em debater a proteção aos direitos sociais através da dimensão econômica da igualdade sem, no entanto, ter que abdicar por completo de questões de desigualdade cultural e política. Muito pelo contrário. O conceito de desigualdade tridimensional nos impõe um compromisso em debater direitos sociais buscando não negligenciar as intersecções culturais e políticas inerentes à complexidade de nossa estrutura social.

Para tornar mais concreto os conceitos aqui debatidos, vamos analisar brevemente os dados sobre a desigualdade de renda no Brasil a partir de 2016. O marco temporal escolhido se deve ao comparativo global que verifica a desigualdade de renda de um conjunto de 189 países e que em 2017 elevou o Brasil da 10^a para a 9^a entre os países mais desiguais do mundo (OXFAM, 2018, p. 27).

Considerando primeiramente a metade mais pobre da população, verificamos que, enquanto em 2016 brancos pobres ganhavam, em média, R\$ 882,23 e negros pobres R\$ 634,66; em 2017 essa diferença aumentou para, respectivamente, R\$ 965,19 e R\$ 658,14. Isso significa que brancos pobres aumentaram quase 3% o valor de sua renda, ao passo que negros pobres sofreram uma redução de cerca de 2,5% nos seus rendimentos (OXFAM, 2017, p. 20).

¹⁶ “(...) not only who can make claims for redistribution and recognition, but also how such claims are to be mooted and adjudicated” (FRASER, 2010, p. 17).

¹⁷ “(...) una persona en situación de desigualdad económica, tampoco tendrá igualdad política, lo mismo que una persona que pertenece a un grupo en desventaja histórica es probable que también sufra de desigualdad económica y política” (SERRANO, 2017, p.311-312).

A diferença nos rendimentos entre brancos e negros também aumentou entre o grupo dos 10% mais ricos. Em 2016, brancos do decil mais rico ganhavam R\$ 11.026,36, ao passo que os negros do mesmo decil percebiam R\$ 5.384,00 por mês em média. Em 2017, o primeiro grupo passou a ganhar R\$ 13.753,63 e o segundo R\$ 6.186,01. Isso significa que os negros do decil mais rico ganhavam apenas 49% dos rendimentos dos brancos do decil mais rico, passando para uma porcentagem ainda menor no ano seguinte (45%). No período em análise, “negros do decil mais rico incrementaram suas rendas em 8,10%”, o que representa “menos da metade dos ganhos da população branca, que foram de 17,35%” (OXFAM, 2017, p. 20).

A desigualdade de renda entre homens e mulheres também aumentou entre 2016 e 2017 – primeira vez em 23 anos –, caindo de 72 para 70% o que as mulheres ganham em relação aos homens. No que se refere à metade mais pobre da população, homens ganhavam R\$ 902,00 e mulheres R\$ 691,00 em média por mês em 2016. Ambos os grupos sofreram uma redução de seus rendimentos em 2017, passando a R\$ 884,00 e R\$ 665,00 respectivamente. Mesmo assim, as mulheres da metade mais pobre passaram a receber, proporcionalmente, menos 2% do que os homens desse mesmo grupo recebem (OXFAM, 2017, p. 22).

Quanto ao grupo dos 10% mais ricos, importante destacarmos que a desigualdade entre homens e mulheres aumentou ainda mais expressivamente, saltando de 69% para 60% a proporção dos rendimentos recebidos pelas mulheres em relação aos homens. Um dado extremamente interessante nesse contexto demonstra que a metade mais pobre da população sofreu uma redução nos seus rendimentos de 2016 para 2017 – impactando especialmente nas mulheres. Porém, o grupo dos homens 10% mais ricos teve um altíssimo incremento de quase 19% (R\$ 10.307,00 para R\$ 12.260,00) nos seus rendimentos durante o mesmo período (OXFAM, 2017, p. 23).

Portanto, os dados expostos demonstram nitidamente que as pessoas mais afetadas pelo aprofundamento da concentração de renda, ou seja, pela dimensão econômica da desigualdade, foram justamente aquelas que também sofrem múltiplas discriminações pela dimensão cultural, especialmente no que toca à sua classe, gênero e raça.

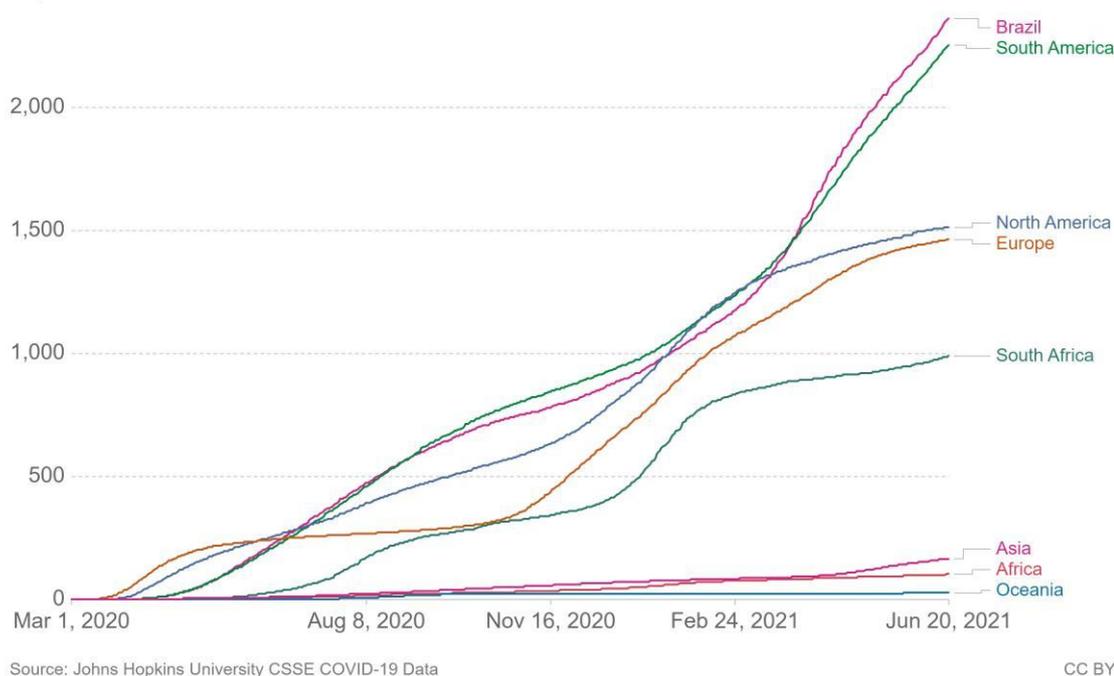
4.1.2 Impactos da pandemia de COVID-19 na América Latina

Os dados disponíveis sobre a pandemia de COVID-19 no domingo dia 20 de junho de 2021 são os seguintes. Dos mais de 178 milhões de casos e 3,8 milhões de mortes por COVID no mundo, o Continente Americano é a região com os maiores números totais. São mais de 70 milhões de casos e mais de 1,8 milhão de mortes pelo novo coronavírus. Isso significa que as Américas concentram cerca de 40% das infecções e quase metade (48%) do total mundial de óbitos por COVID-19. No entanto, o Continente Americano possui apenas 13,1% da população mundial (OMS, 2021).

A Europa foi a primeira região a sofrer mais intensivamente com a propagação do novo coronavírus, liderando as mortes por milhão de habitantes no período de março a junho de 2020. A partir do segundo semestre de 2020, o foco da pandemia passou a ser o Continente Americano, com destaque ora dos Estados Unidos, ora do Brasil. Em 2021, mais precisamente a partir de março, a América do Sul se consagrou como a região com maior número de mortes por COVID-19 por milhão de habitantes (BIERNATH, 2021).

Esse cenário, que se manteve ao longo do primeiro semestre de 2021, é retratado no Gráfico 2. Além das regiões, aproveitamos para acrescentar os dados relativos ao caso brasileiro. Dessa forma, o Gráfico 2 também nos permite visualizar que os óbitos por COVID-19 por milhão de habitantes cumulados no Brasil desde 1º de março de 2020 até 20 de junho de 2021 superam a média da América do Sul.

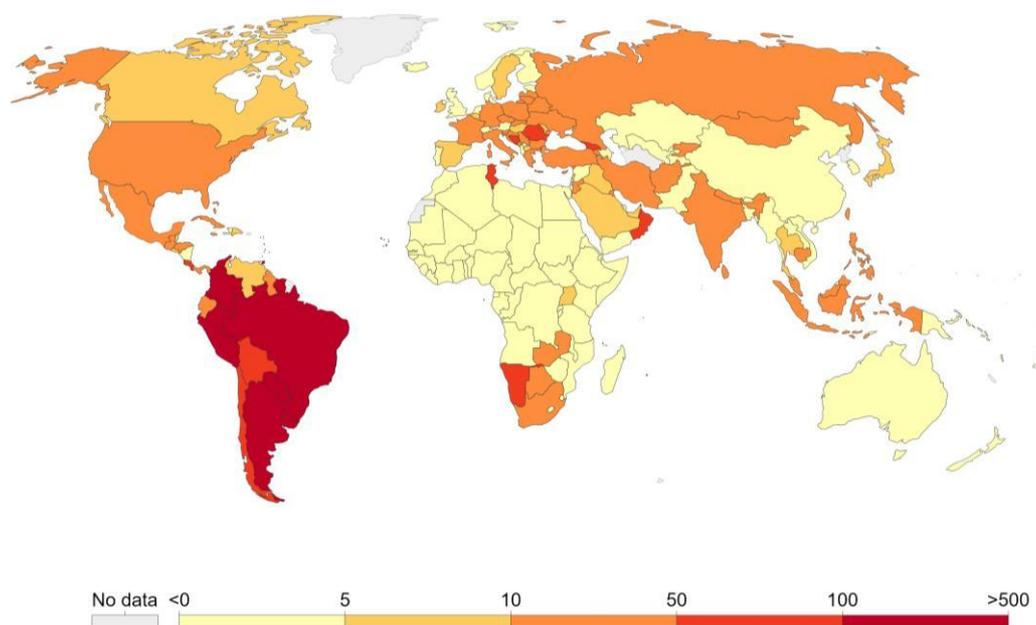
Gráfico 2 – Regiões do Mundo e Brasil: óbitos de COVID-19 cumulados confirmados por milhão de habitantes, 20 jun. 2021



Fonte: OUR WORLD IN DATA, 2021.

O Gráfico 3 complementa o Gráfico 2, desagregando por país os dados registrados na quinzena de 06 a 20 junho. Os países em cores mais claras são aqueles com menores números de óbitos de COVID-19 confirmados por milhão de habitantes durante o período em questão. Os países em tons mais escuros, em geral todos da América do Sul, são os que apresentaram a maior quantidade de mortes pelo novo coronavírus por milhão de habitantes na quinzena analisada. Destacam-se Uruguai, Argentina, Brasil, Paraguai, Peru, Colômbia e Suriname, seguidos por Bolívia e Chile.

Gráfico 3 – Mundo: óbitos por COVID-19 confirmadas quinzenalmente por milhão de pessoas, 06 a 20 de junho.



Source: Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data – Last updated 26 June, 09:02 (London time) OurWorldInData.org/coronavirus • CC BY

Fonte: OUR WORLD IN DATA, 2021.

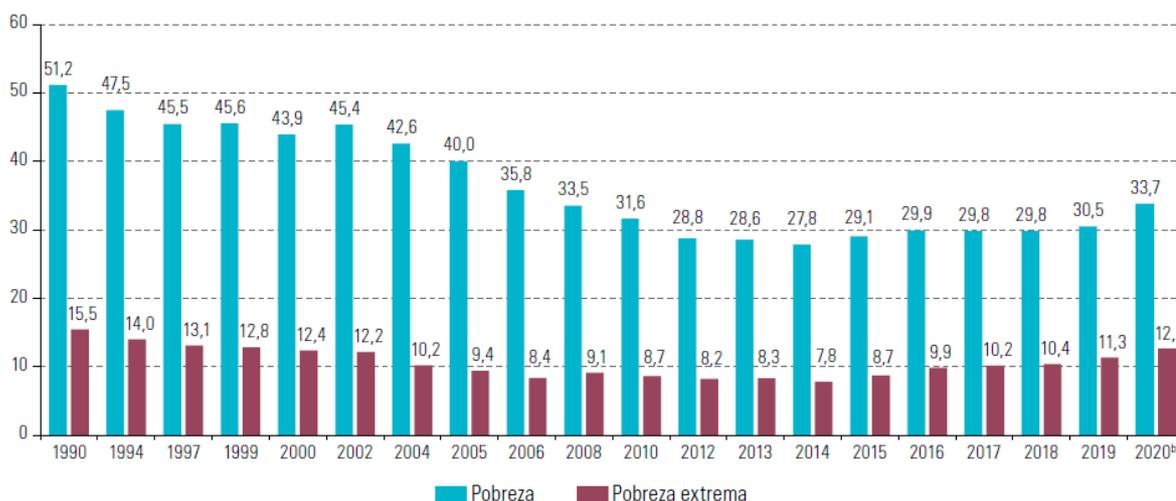
Antes do início da pandemia de COVID-19, a maior parte dos países latino-americanos registravam mais de 50% da população em situação de pobreza, extrema pobreza ou em estratos baixos não pobres. As autoridades competentes já indicavam que, nesse cenário, a crise sanitária e econômica gerada pelo novo coronavírus poderia implicar uma crise alimentaria e até mesmo humanitária (FILGUEIRA et al., 2020, p. 27-28).

Conforme podemos observar através do Gráfico 4, a pobreza e a extrema pobreza voltaram a aumentar na América Latina a partir de 2015. O impacto da pandemia intensificou esse crescimento. Durante o período de 2014 a 2019 tivemos uma elevação na porcentagem da população em situação de pobreza de 27,8% para 30,5% e em extrema pobreza de 7,8% para 11,3%, ou seja, em cinco anos o aumento registrado foi de 2,7% e 3,5%, respectivamente (CEPAL, 2021, p. 14).

Para 2020, a projeção é que a pobreza extrema chegue a 33,7% da população latino-americana e a extrema pobreza a 12,5%, o que representa um aumento de 3,2% e 1,2% em apenas um ano. Em números totais, isso significa 209 milhões de pessoas em situação de pobreza e 78 milhões em situação de extrema

pobreza, 22 milhões e 8 milhões, respectivamente, a mais do que no ano de 2019 (CEPAL, 2021, p. 28 e 73).

Gráfico 4 - América Latina (18 países)¹⁸: pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema, 1990-2020 (em porcentagens de milhões de pessoas)



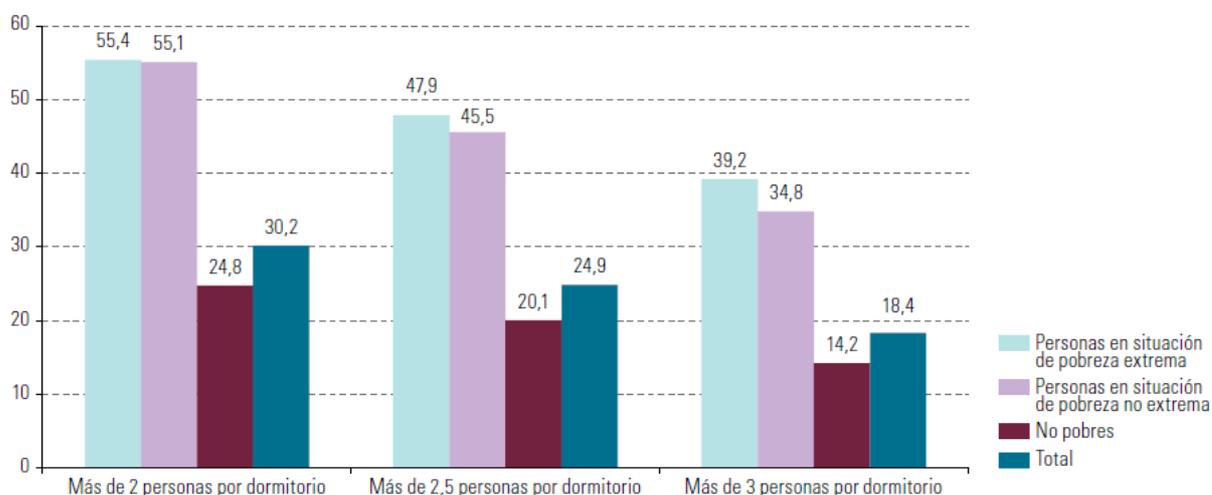
Fonte: CEPAL, 2021, p.15.

Os valores de 2020 correspondem a projeções que consideram o efeito dos programas de transferência de renda de emergência. No entanto, se essas medidas não tivessem sido adotadas, as estimativas que levam em consideração apenas o impacto da pandemia sobre o emprego e as rendas laborais indicam um aumento ainda maior das taxas de pobreza e extrema pobreza, chegando a 37,2% e 15,8% da população, respectivamente. Nesse caso, em apenas um ano teríamos um aumento de 6,7% nos índices de pobreza e de 4,5% nos de extrema pobreza (CEPAL, 2021, p. 29).

As pessoas consideradas pobres se tornaram ainda mais vulneráveis diante da pandemia. Além de terem acesso limitado à água, saneamento básico, materiais de higiene, máscaras de proteção e outros recursos necessários para a prevenção da COVID-19, essas populações vivem em condições domiciliares que potencializam o risco de contágio. Como ilustrado no Gráfico 5, em 2019 havia superlotação em mais de 50% dos domicílios pobres, isto é, havia pelo menos mais de duas pessoas por cômodo em mais da metade dos domicílios das pessoas em situação de extrema pobreza e de pobreza não extrema.

¹⁸ Países considerados: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

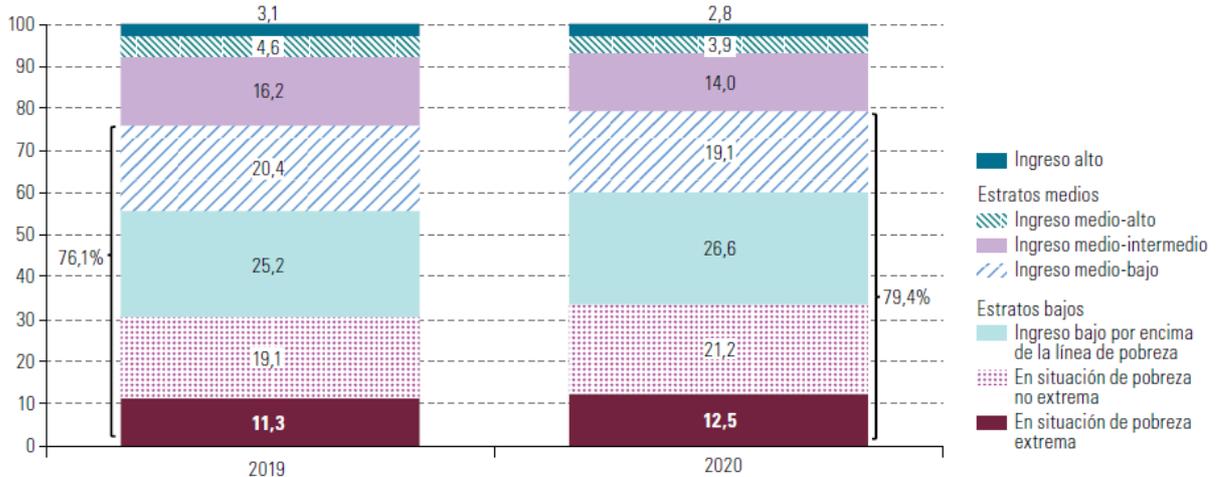
Gráfico 5 - América Latina (11 países)¹⁹: domicílios urbanos superlotados, segundo umbrais de superlotação e condição de pobreza, 2019 (em porcentagens)



Fonte: CEPAL, 2021, p. 18.

O aumento dos estratos de menor renda foi acompanhado por um processo de redução dos estratos de renda média. Os estratos intermediários foram afetados pela redução dos postos de trabalho e dos salários, ocasionando uma severa redução nos rendimentos desse grupo populacional. As estimativas representadas no Gráfico 6 indicam que enquanto o número de pessoas situadas nos estratos de baixa renda aumentou 4,5% em 2020, o de pessoas nos estratos de renda média reduziu em 4,1% (CEPAL, 2021, p. 29 e 75).

¹⁹ Países considerados: Argentina (áreas urbanas), Brasil, Costa Rica, Equador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.

Gráfico 6 - América Latina (18 países)²⁰: população por estratos de renda per capita

Fonte: CEPAL, 2021, p. 28.

A redução dos postos de trabalho e dos salários gerada pela crise sanitária afetou de forma bastante desproporcional os diferentes estratos populacionais. No Gráfico 7 podemos ver que enquanto a queda média estimada em relação aos rendimentos do trabalho do quintil mais alto é de 7% para 2020, no caso das pessoas do menor quintil essa redução chega a 42%, ou seja, seis vezes mais.

Gráfico 7 - América Latina (18 países)²¹: rendimentos do trabalho por pessoa ocupada (em vezes a linha de pobreza) e variação por quintil, 2019 e 2020

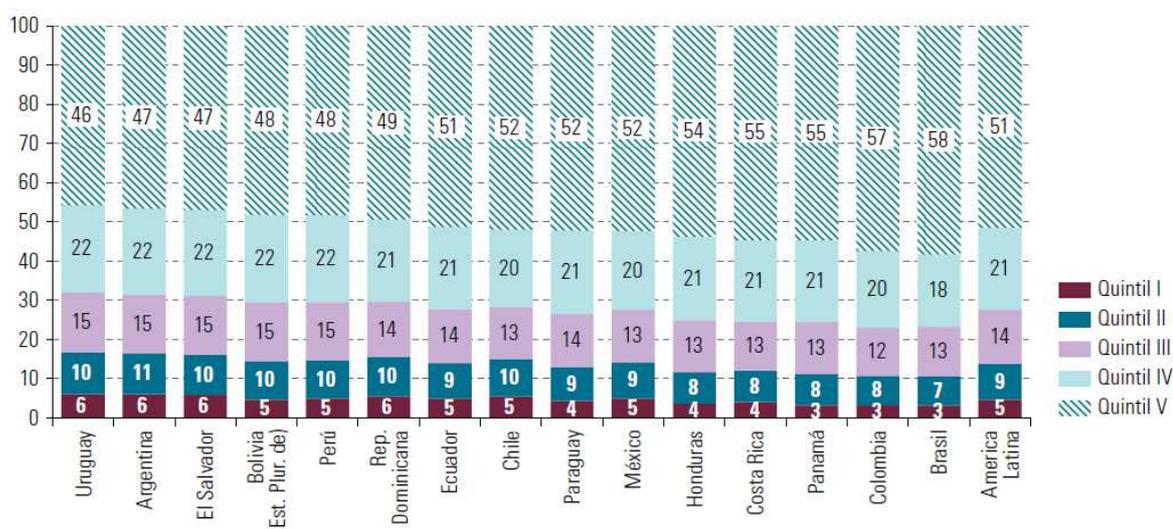
Fonte: CEPAL, 2021, p. 30.

²⁰ Países considerados: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

²¹ Países considerados: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Esse dado é ainda mais alarmante se analisarmos como está dividida a renda total recebida por domicílio em relação aos setores populacionais com mais e menos recursos. O Gráfico 8 nos mostra que as rendas do menor e do segundo menor quintil não superam, respectivamente, 6% e 10% da renda total. No caso do Brasil, esses valores são ainda menores, ficam em 3% e 7% respectivamente. Além disso, quando somada a renda dos três quintis mais baixos, ela sequer alcança a participação desses estratos na população, isto é, 60%. O maior quintil, por sua vez, chega a concentrar 58% da renda total, número registrado justamente no caso brasileiro (CEPAL, 2021, p. 70).

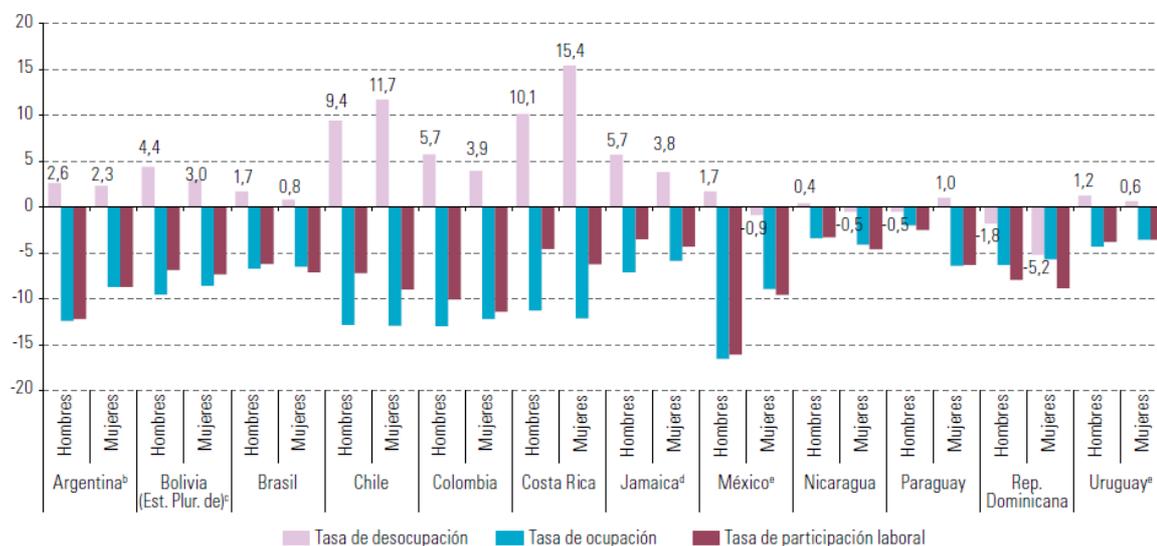
Gráfico 8 - América Latina (15 países): participação na renda total por quintil, 2019
(em porcentagens)



Fonte: CEPAL, 2021, p. 70.

Os dados disponíveis também demonstram que os impactos da crise recaíram mais fortemente sobre os trabalhadores informais e as mulheres, conforme podemos ver através do Gráfico 9. Isso se deve ao fato de que a representação desses dois grupos é maior nos setores econômicos mais afetados. Além disso, a carga de trabalho doméstico não remunerado foi intensificada com o fechamento das escolas, o que sobrecarregou ainda mais as mulheres diante da desigual distribuição do cuidado (CEPAL, 2021, p. 30).

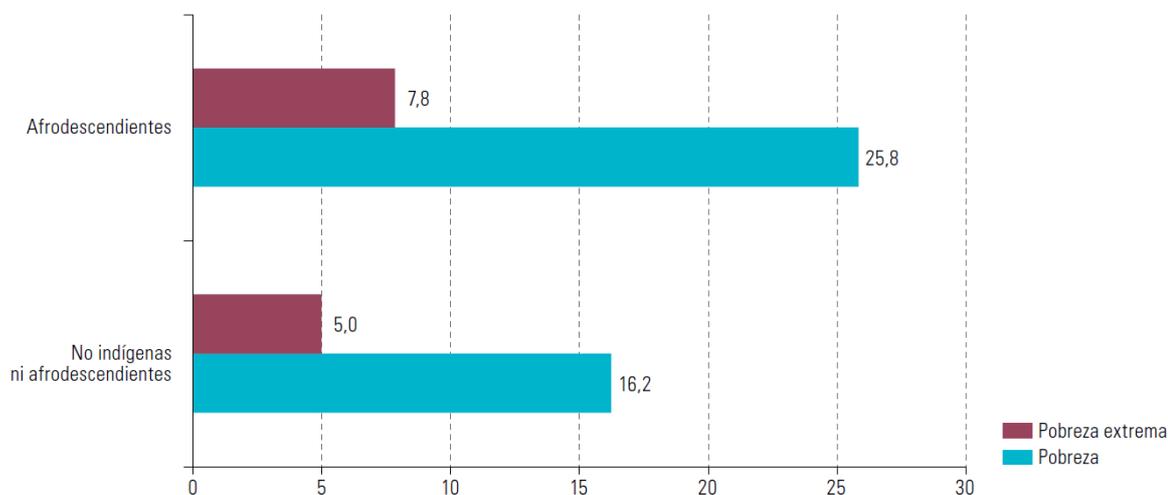
Gráfico 9 - América Latina (12 países): variação interanual das taxas de ocupação, desocupação e participação por sexo, trimestre abril-junho (2020/2019) (em pontos percentuais)



Fonte: CEPAL, 2021, p. 31.

Os impactos da pandemia também foram sentidos mais intensamente pelas pessoas indígenas e afrodescendentes, dado que os níveis desses grupos entre os estratos populacionais pobres são mais elevados. Em relação às pessoas indígenas, a taxa de pobreza chegou a 46,7% e a de extrema pobreza a 17,3% da população em 2019, o que equivale ao dobro e ao triplo, respectivamente, das taxas relativas às populações não indígenas nem afrodescendentes. Conforme o Gráfico 10, isso ocorre também no caso das pessoas afrodescendentes, cujas taxas de pobreza e extrema pobreza são 60% maiores do que entre a população não indígena nem afrodescendente (CEPAL, 2021, p. 61).

Gráfico 10 - América Latina (6 países)²²: incidência da pobreza e da extrema pobreza sobre a população afrodescendente²³, 2019 (em porcentagens)



Fonte: CEPAL, 2021, p. 61.

Os dados ilustram as desigualdades em suas várias faces assim como suas intersecções. A desigualdade redistributiva e a vulneração de direitos econômicos, sociais e culturais tendem a afetar desproporcionalmente os grupos populacionais, recaindo com maior força naqueles em situação de maior vulnerabilidade. Logo, se a violação de direitos sociais se dá de forma desproporcional, não há apenas grupos que são especialmente mais impactados. Na outra ponta da balança temos, portanto, grupos que são particularmente menos afetados. Em outras palavras, grupos historicamente privilegiados.

Dessa forma, podemos identificar uma correspondência, por um lado, entre os setores menos afetados pelos retrocessos sociais gerados pela crise sanitária e o discurso hegemônico no campo dos direitos humanos, que privilegiou uma visão de mundo eurocêntrica, branca e masculina; e, por outro, entre os grupos mais impactados e as populações historicamente invisibilizadas, subordinadas, discriminadas e oprimidas desde a perspectiva da colonialidade do poder.

²² Países considerados: Brasil, Colômbia, Equador, Panamá, Peru e Uruguai.

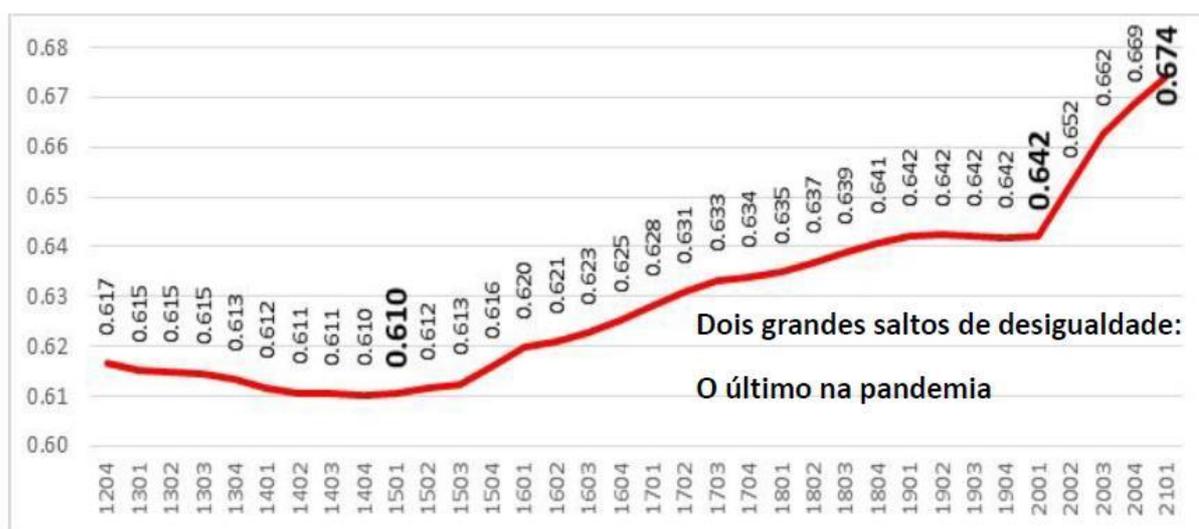
²³ O indicador de condição étnica se constrói com base na autoidentificação dos entrevistados e não é estritamente comparável entre um país e outro.

4.1.3 Impactos da pandemia de COVID-19 no Brasil

Neste tópico vamos apresentar alguns resultados disponíveis no Sumário Executivo da pesquisa “Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia”, de autoria de Marcelo Neri, Diretor do Centro de Políticas Sociais da FGV Social. Os dados abarcam a evolução de indicadores como desigualdade de renda, prosperidade, bem-estar social, felicidade e desigualdade de felicidade ao longo da última década. Isso nos permite visualizar o retrocesso de alguns direitos sociais, o aumento da desigualdade e o forte impacto da pandemia nessas tendências.

Começando pela desigualdade de renda, importante destacar que os dados apresentados no Gráfico 11 levam em consideração a renda efetiva per capita do trabalho, o que apreende os efeitos do isolamento social e da crise econômica em relação a todos os membros dos domicílios. A evolução do Índice de Gini, analisada a média móvel do último trimestre de 2012 até o primeiro trimestre de 2021, indica um aumento de três centésimos na desigualdade de renda de 2015 até 2019, estabilizando em 0,642 ao longo de 2020. Esse patamar, que já era considerado muito alto, foi elevado ainda outros três centésimos na pandemia, alcançando 0,674 – recorde nas séries históricas da FGV Social (NERI, 2021, p. 5).

Gráfico 11 – Brasil: desigualdade de renda, evolução do índice de Gini (média móvel de 4 trimestres)



Fonte: FGV Social/CPS a partir de microdados da PNADC trimestral/IBGE. OBS: Renda Efetiva Domiciliar Per Capita do Trabalho. (NERI, 2021, p. 5).

Quanto à prosperidade, os dados do Gráfico 12, referentes ao mesmo período do Gráfico 11, indicam que a renda média caiu de R\$ 1.122 para R\$ 995 do primeiro trimestre de 2020 para o primeiro trimestre de 2021. Isso representa uma queda de 11,3% da renda média, o menor valor na série histórica da FGV Social (NERI, 2021, p. 6).

Gráfico 12 – Brasil: prosperidade, evolução da renda média per capita (média móvel de 4 trimestres)



Fonte: FGV Social/CPS a partir de microdados da PNADC trimestral/IBGE. OBS: Renda Efetiva Domiciliar Per Capita do Trabalho. (NERI, 2021, p. 6).

O bem-estar social, por sua vez, é calculado a partir da integração da desigualdade com componentes da medição do bem-estar geral da nação, conforme proposto pelo economista Amartya Sen. O índice “desconta da média geral de renda as diferenças de renda entre brasileiros medido pelo índice de Gini”. Os resultados estão dispostos no Gráfico 13 e nos permitem observar um empate técnico entre o nível de bem-estar social registrado em 2012 e o do primeiro trimestre de 2020, indicando que “não houve progresso social líquido nesta década”. Com a pandemia, o índice despencou e registrou uma queda de 19,4% até o primeiro trimestre de 2021 (NERI, 2021, p. 6).

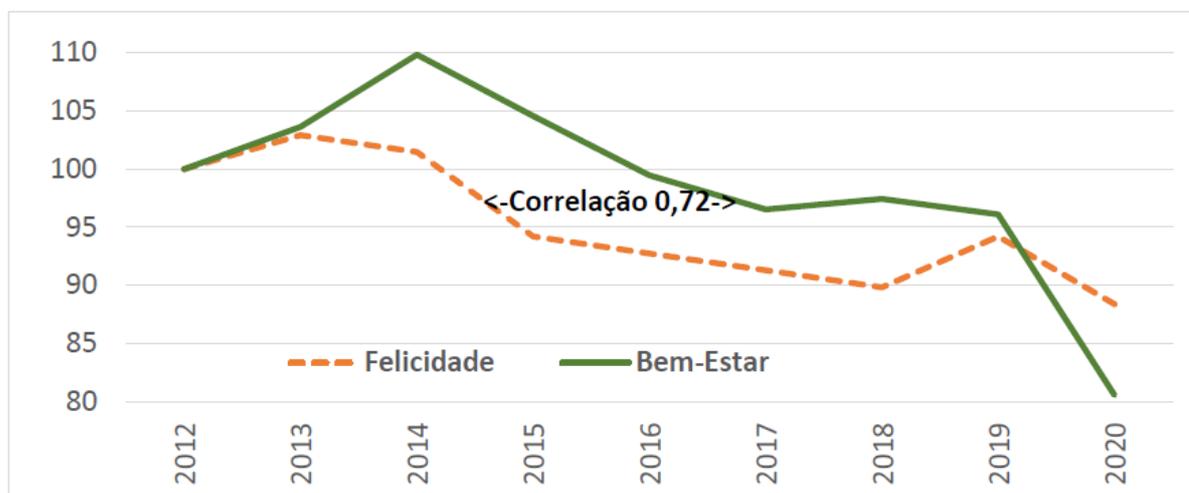
Gráfico 13 – Brasil: evolução do bem-estar social (média móvel de 4 trimestres)



Fonte: FGV Social/CPS a partir de microdados da PNADC trimestral/IBGE. OBS: Renda Efetiva Domiciliar Per Capita do Trabalho, BES = média (1-Gini). (NERI, 2021, p. 6).

A pesquisa FGV Social também nos proporciona uma análise sobre o reflexo dos índices de desigualdade e prosperidade, medidos através do bem-estar social, em relação a medidas subjetivas de bem-estar, tais como a felicidade. A queda na felicidade do brasileiro registrou a terceira maior piora entre 130 países no período de 2014 a 2018, conforme podemos ver no Gráfico 14. Em 2019 apresentou uma melhora de 0,3 pontos, porém, em 2020, registrou queda de 0,4 pontos – novamente o menor ponto da série histórica da FGV Social desde 2006. O Gráfico 14 também nos mostra que essa queda no índice de felicidade apresentou correlação de 0,72 com o bem-estar trabalhista. Podemos afirmar a partir desses dados, portanto, que bem-estar objetivo e subjetivo caminham juntos (NERI, 2021, p. 8-9).

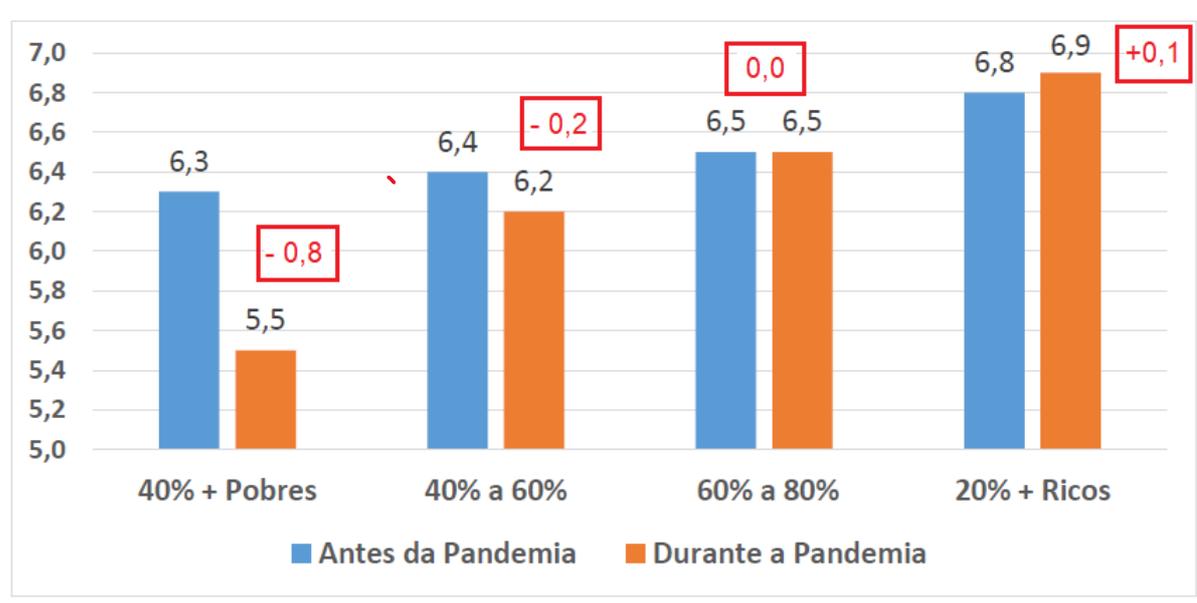
Gráfico 14 – Brasil: satisfação com a vida (felicidade) e bem-estar trabalhista (2012=100)



Fonte: FGV Social a partir do Gallup World Poll e da PNADC. (NERI, 2021, p. 9).

Um último dado sobre as medidas subjetivas indica que a desigualdade no Brasil não é apenas material, mas também é perceptível nos níveis de bem-estar subjetivo. O Gráfico 15 nos permite observar que a queda da felicidade durante a pandemia se concentrou fortemente nos 40% mais pobres, nos quais se registrou uma diminuição de 0,8 pontos na nota de felicidade. O grupo intermediário, situado entre 40% a 60% da distribuição de renda, também manifestou uma piora (-0,2), mas ainda assim quatro vezes menor que a registrada pelos 40% mais pobres. Os estratos mais altos, por sua vez, mantiveram seu nível de felicidade, caso do grupo situado entre 60% a 80%, e, inclusive, aumentaram sua nota de felicidade durante a pandemia (+0,1), situação dos 20% mais ricos. A distância de satisfação com a vida entre extremos de renda sobe de 7,9% para 25.5% (NERI, 2021, p. 9-10).

Gráfico 15 – Brasil: nota de felicidade ao longo da distribuição de renda (escala 0 a 10), antes (2019) e durante (2020) a Pandemia



Fonte: FGV Social a partir do Gallup World Poll (NERI, 2021, p. 10).

Os impactos desiguais da pandemia de COVID-19 observados na América Latina e no Brasil, com retrocesso nos direitos sociais dos mais pobres e historicamente vulneráveis, é uma face do sistema-mundo global descrito por Quijano, conforme a lógica do pensamento descolonial exposto no início deste trabalho:

(...) o [sistema-mundo global] que começou a formar-se com a América, tem em comum três elementos centrais que afetam a vida cotidiana da totalidade da população mundial: a colonialidade do poder, o capitalismo e o eurocentrismo. Claro que este padrão de poder, nem nenhum outro, pode implicar que a heterogeneidade histórico-estrutural tenha sido erradicada dentro de seus domínios. O que sua globalidade implica é um piso básico de práticas sociais comuns para todo o mundo, e uma esfera intersubjetiva que existe e atua como esfera central de orientação valorativa do conjunto. Por isso as instituições hegemônicas de cada âmbito de existência social, são universais para a população do mundo como modelos intersubjetivos. Assim, o Estado-nação, a família burguesa, a empresa, a racionalidade eurocêntrica (QUIJANO, 2005, p. 242).

Na próxima seção buscaremos compreender em que medida a coordenação e a cooperação federativas operam na proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais. Interessa saber, portanto, se as práticas cooperativas e colaborativas contribuíram para proteção ou, pelo menos, conseguiram evitar o retrocesso evidenciado nos direitos sociais das camadas mais empobrecidas e

vulnerabilizadas, retrocesso que já vinha ocorrendo na América Latina e no Brasil antes da pandemia e que se intensificou fortemente com a crise sanitária.

4.2 COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO NO PLANEJAMENTO NACIONAL DE IMUNIZAÇÃO CONTRA O CORONAVÍRUS SARS-COV-2

O Brasil, no mesmo dia 20 de junho de 2021 referido anteriormente, registrou mais de meio milhão de mortes pela COVID-19. Embora tenha apenas 2,7% da população mundial, o Brasil é responsável por 12,9% de todas as mortes pelo novo coronavírus. Em geral, as contaminações pelo novo coronavírus foram ocorrendo em ondas nos mais diversos países. No Brasil, entretanto, nunca foi registrada uma diminuição expressiva nos índices de casos e mortes. Isso significa que nunca ocorreu um controle em relação à evolução da pandemia em nosso país, apenas momentos mais ou menos graves (VICK et al., 2021).

Nesse cenário de crise sanitária, com fortes impactos na economia, a arrecadação tributária tende a ser menor e, ao mesmo tempo, os gastos públicos tendem a ser maiores, principalmente na área da saúde. Esse desequilíbrio das contas públicas afetará de forma mais intensa Estados e Municípios, os quais “terão mais gastos, uma vez que o atendimento de saúde pública é feito primordialmente nesse âmbito federativo” e sua arrecadação será amplamente impactada já que “é fortemente centrada na circulação de bens (ICMS) e serviços (ISS)” (SCAFF, 2020).

O endividamento sem limitação legal, sobretudo através da emissão de títulos públicos, é prática restrita à União. Dessa forma, independentemente da solução que se encontre para sanar o desequilíbrio fiscal decorrente da crise sanitária, o fato é que “Estados e Municípios não podem se endividar sem a concordância da União” (SCAFF, 2020). Cabe à União administrar e coordenar a distribuição dos recursos entre as unidades federativas, elaborando planos de ação com foco no desenvolvimento socioeconômico equilibrado e que atendam às necessidades de cada realidade regional.

Mas, afinal, no que consiste a coordenação federativa? E no que ela se diferencia da cooperação ou colaboração entre os entes federados? É o que veremos no próximo tópico. Em seguida, analisaremos questões atinentes à coordenação e cooperação na formulação e implementação de um planejamento nacional de imunização contra o coronavírus SARS-CoV-2.

4.2.1 Conceituando cooperação e coordenação

O federalismo oferece, principalmente através das ações descentralizadoras, a possibilidade de pensar um sistema de satisfação de direitos sociais a partir de mais de uma instância de governo. Para Pisarello, proteger direitos fundamentais, sobretudo direitos sociais, a partir de um único nível estatal se mostrou insuficiente para lidar com as necessidades da população no âmbito local, além de não ter se mostrado capaz de conter os poderes de mercado que dominam o âmbito internacional. Nesse contexto, a articulação de mecanismos de proteção de direitos sociais através de diferentes instâncias tem o potencial de “assegurar a devida complementariedade entre igualdade e diversidade na definição do conteúdo e alcance dos direitos civis, políticos e sociais”²⁴ (PISARELLO, 2007, p. 129-130, tradução própria).

Essa articulação de mecanismos é determinada pelas dinâmicas de cooperação e coordenação federativas. De fato, a existência de níveis mínimos de colaboração é essencial para o funcionamento de qualquer tipo de federalismo. Porém, no caso do Federalismo cooperativo, a colaboração vai muito além daquela mínima e indispensável do modelo clássico. As relações modernas de colaboração que se estabelecem nas Federações cooperativas elevaram o federalismo a “elemento estrutural que garante e intensifica a construção democrática do Estado, permite a experimentação e o ensaio sociais e, com isso, possibilita um importante aprimoramento da eficiência na atuação do poder público”²⁵ (ROVIRA, 1986, p. 346, 358 e 365, tradução própria).

Diante da complexificação das dinâmicas federativas, necessário diferenciar a coordenação da cooperação. A coordenação pode ser definida como um método de atuação que estabelece um determinado procedimento de participação dos diversos integrantes da Federação “na formulação de objetivos e meios de projetos”, de forma a indicar como deve ocorrer o exercício dos poderes de cada ente. A coordenação deve respeitar a autonomia dos entes federados, nos limites da

²⁴ “(...) asegurar la debida complementariedad entre igualdad y diversidad en la definición del contenido y alcance de los derechos civiles, políticos y sociales” (PISARELLO, 2007, p. 130).

²⁵ “(...) elemento estructural que garantiza e intensifica la construcción democrática del Estado, permite la experimentación y el ensayo sociales y, con ello, posibilita un importante incremento de la eficiencia en la actuación del poder público” (ROVIRA, 1986, p. p. 346, 358 e 365).

repartição de competências prevista na Constituição (ROVIRA, 1986, p. 367-368, tradução própria). Dessa forma:

(...) cada parte ostenta e exerce seus próprios poderes, com independência de amplitude, e sempre dentro do respeito à ordem constitucional, como condição de sua legitimidade, de forma autônoma e separada, sem condicionamento intrínseco algum de sua capacidade de decisão (ROVIRA, 1986, p. 369, tradução própria)²⁶.

A coordenação, portanto, é “um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação”, buscando um “resultado comum e do interesse de todos”. Esse resultado comum, definido em escala federal, é adaptado pelos entes federados – de acordo com suas necessidade e peculiaridades – e por eles executado autonomamente (BERCOVICI e SIQUEIRA NETO, 2009, p. 22).

No caso brasileiro, a coordenação se materializa nas competências concorrentes (art. 24, CF), pois a “União e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos”. Cada um dos integrantes da Federação pode atuar de maneira independente em relação às matérias passíveis de atuação concorrente. No entanto, como a Constituição determina a solidariedade e a “necessidade de uniformização de certos interesses”, a coordenação deve se dar dentro dos limites das normas gerais emitidas no âmbito federal (BERCOVICI e SIQUEIRA NETO, 2009, p. 23).

A cooperação ou colaboração, por sua vez, consiste em “uma tomada conjunta de decisões, um coexercício das competências e, conseqüentemente, em uma corresponsabilização”²⁷ em relação à atuação. Diz respeito às matérias que demandam uma abordagem necessariamente conjunta e, portanto, colaborativa dos diferentes entes. Na cooperação nenhum dos integrantes da Federação “ostenta os poderes suficientes para atuar autonomamente, por separado, senão que necessariamente deve exercer a competência em questão conjuntamente”²⁸ com os demais (ROVIRA, 1986, p. 369, tradução própria).

²⁶ “(...) cada parte ostenta y ejerce sus propios poderes, con independencia y amplitud, y siempre dentro del respeto al orden constitucional, como condición de su legitimidad, de forma autónoma y separada, sin condicionamiento intrínseco alguno de su capacidad de decisión” (ROVIRA, 1986, p. 369).

²⁷ “(...) toma conjunta de decisiones, em un coejercicio de las competencias, y, consiguientemente, en una corresponsabilización” (ROVIRA, 1986, p. 369).

²⁸ “(...) ostenta los poderes suficientes para actuar autónomamente, por separado, sino que necesariamente debe ejercer la competencia en cuestión conjuntamente” (ROVIRA, 1986, p. 369).

A ideia de cooperação está diretamente relacionada à “estreita interrelação e interdependência que mantêm na atualidade as diversas matérias e setores objeto da atuação estatal”²⁹. Compreende-se que, “em certos casos é inevitável estabelecer uma ação colaborativa dos níveis de governo (...) que, em seu mais alto grau de intensidade, adquire a forma da cooperação”³⁰ (ROVIRA, 1986, p. 373, tradução própria). Na Constituição de 1988, as matérias que exigem uma atuação estatal no sentido da cooperação estão determinadas através das competências comuns (art. 23, CF).

É importante notar que a interrelação e interdependência, embora sejam os elementos que diferenciam as competências comuns das concorrentes, também acabam provocando “que a atuação de uma instância repercute consideravelmente no âmbito da(s) outra(s), condicionando suas decisões”³¹. Isso significa que há um interesse dos entes federados no exercício das competências uns dos outros, especialmente naquelas matérias e setores em que há maior interrelação e interdependência, tais como política econômica, previdência, assistência social, educação e proteção do meio ambiente (ROVIRA, 1986, p. 373 e 375, tradução própria).

A cooperação, compreendida como um mecanismo unitário de decisão no qual os diferentes entes federados participam como peças complementares, pode ser dividida em duas fases. A primeira diz respeito à tomada de decisão em escala federal, momento em que se uniformiza “a atuação de todos os poderes estatais competentes em determinada matéria”. A segunda fase se dá no nível regional ou estadual, corresponde à adaptação da decisão tomada em conjunto segundo as necessidade e características de cada ente federado. A cooperação, portanto, se dá no momento da tomada de decisões, resultando num planejamento cooperativo. Já a execução das decisões geralmente ocorre de forma separada (ROVIRA, 1986, p. 375-376; BERCOVICI e SIQUEIRA NETO, 2009, p. 25).

²⁹ “(...) estrecha interrelación e interdependencia que mantienen en la actualidad las diversas materias y sectores objeto de la acción estatal” (ROVIRA, 1986, p. 373).

³⁰ “(...) en ciertos casos resulta inevitable establecer una acción concertada de los niveles de gobierno, concertación que, en su más alto grado de intensidad, reviste la forma de cooperación” (ROVIRA, 1986, p. 373).

³¹ “(...) la actuación de una instancia repercute considerablemente en el ámbito de la(s) de la otra(s), condicionando sus decisiones” (ROVIRA, 1986, p. 373).

4.2.2 Plano Nacional de Imunização: STF, cooperação e coordenação da crise sanitária

Conforme vimos anteriormente, matérias mais complexas como aquelas que envolvem políticas sociais implicam em uma interrelação e interdependência dos entes federados na sua execução. No caso do enfrentamento à pandemia de COVID-19, portanto, não seria diferente. Espera-se que todos os integrantes da Federação atuem de forma colaborativa, dentro dos limites das competências estabelecidas constitucionalmente.

No entanto, o que observamos ao longo de 15 meses de pandemia foi uma deficiência na atuação do governo federal e diversos conflitos entre Estados e Municípios na gestão da crise. Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal foi acionado diversas e repetidas vezes, tanto para exigir que o poder executivo federal tomasse as medidas necessárias no enfrentamento da crise sanitária – sobretudo na formulação de um planejamento nacional de imunização –, quanto para resolver conflitos de competências entre os entes federados.

Nesta subseção destacaremos alguns dos principais casos em que o STF foi demandado a se manifestar sobre questões envolvendo cooperação e coordenação federativas no enfrentamento da crise de COVID-19. Os casos escolhidos foram a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341 e as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 770, 754, 756, cujos Acórdãos foram julgados em, respectivamente, 15 de abril de 2020, 24 de fevereiro de 2021, 1º de março de 2021 e 22 de março de 2021.

Na ADI 6341, o Plenário do STF firmou entendimento no sentido de que a competência da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, que ensejou a promulgação da Lei 13.979/2020, não pode inibir a competência comum dos entes federados em relação à prestação de serviços de saúde. Como fundamento, o Supremo afirmou que nossa Constituição Federal não protege somente as liberdades individuais, mas também o exercício da racionalidade coletiva, o qual se manifesta através da “capacidade de coordenar as ações de forma eficiente”.

Nesse sentido, considerando a importância que a CF atribuiu à coordenação de ações para a concreção do Estado Democrático de Direito, principalmente no que se refere às ações essenciais exigidas pelo art. 23 (expressão do nosso federalismo cooperativo), o STF apontou a omissão como o pior erro na formulação de políticas

públicas. Isso porque, quando o governo federal deixa de agir, sobretudo em relação a políticas econômicas e sociais, impede que Estados e Municípios implementem políticas públicas essenciais nos seus âmbitos de competência. Dessa forma, tratando-se de competência comum, o Supremo entendeu que a “solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde.”

Nesse cenário de omissão do governo federal em relação a medidas básicas para enfrentamento da pandemia, diversos governadores começaram a elaborar seus próprios planos de vacinação e a buscar a compra de vacinas, o que suscitou novos debates no Supremo. A ADPF 770 foi motivada pelas “ações e omissões do Poder Público Federal, especialmente da Presidência da República e do Ministério da Saúde” relativas à “mora em fornecer à população um plano definitivo nacional de imunização e o registro e acesso à vacina contra a covid-19, em afronta aos arts. 1º, III, art. 5º, caput, 6º, e 196 da Constituição Federal”.

Na decisão, o Supremo partiu do entendimento de que nosso modelo de federalismo cooperativo “exige que a União e as unidades federadas se apoiem mutuamente no enfrentamento da grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia” de COVID-19. Com o julgamento da ADPF 770, o STF complementou o entendimento firmando na ADI 6341, declarando que:

A Constituição outorgou a todos os integrantes da Federação a competência comum de cuidar da saúde, compreendida nela a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para salvar vidas e garantir a higidez física das pessoas ameaçadas ou acometidas pela nova moléstia, incluindo-se nisso a disponibilização, por parte dos governos estaduais, distrital e municipais, de imunizantes diversos daqueles ofertados pela União, desde que aprovados pela Anvisa, caso aqueles se mostrem insuficientes ou sejam ofertados a destempo.

Por se tratar de uma doença que afeta todo o país, o STF reconheceu que o ideal seria assegurar que todas as vacinas devidamente aprovadas e certificadas fossem incluídas no Plano Nacional de Imunização (PNI) elaborado pelo governo federal, de forma “a imunizar uniforme e tempestivamente toda a população”. Ao mesmo tempo, o Supremo ressaltou novamente a “possibilidade de atuação conjunta das autoridades estaduais e locais”, principalmente para “suprir lacunas ou omissões do governo central”.

Por essa razão, através da ADPF 770 o STF assentou que Estados, Distrito Federal e Municípios “poderão dispensar às respectivas populações as vacinas das quais disponham” caso o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19 não seja cumprido pela União ou “não proveja cobertura imunológica tempestiva e suficiente contra a doença”. Portanto, embora a competência para formular e operacionalizar um plano nacional de imunização seja do governo federal, o Supremo reconheceu que a estrutura do nosso federalismo cooperativo não pode servir como justificativa para que as omissões da União sejam um impeditivo para a atuação dos demais entes federados.

A ADPF 754, por sua vez, tratou da omissão sobre a discriminação da ordem de imunização de cada grupo e subgrupos prioritários no Plano Nacional de Imunização. Dentre os pedidos formulados nessa ação, foi requerida “a previsão de organização, com critérios objetivos, dentro do extenso grupo de risco, para que haja uma ordem de preferência entre classes e subclasses” a serem imunizadas contra o SARS-CoV-2. Diante do genérico Plano Nacional de Imunização apresentado pelo governo federal e da escassez de vacinas disponíveis, o pedido se justificou pelo risco de ocorrerem injustiças na execução da imunização.

De fato, a relação ente omissões da União e riscos de injustiças é uma das questões mais relevantes em se tratando de políticas econômicas e sociais. Podemos ver outra face desse mesmo problema no caso da ADPF 756. A ação diz respeito ao colapso do sistema de saúde de Manaus ocorrido em janeiro de 2021. Diante das ações e omissões do governo federal, a capital amazonense – e, posteriormente, outras regiões do Estado – sofreram com a falta de recursos humanos e insumos hospitalares, principalmente de oxigênio (CRUZ, 2021).

O colapso do sistema de saúde de Manaus resultou, portanto, na morte de pessoas que poderiam ter sido salvas se tivessem sido disponibilizados os cuidados e insumos mínimos necessários. Diante desse cenário, a ADPF 756 foi ajuizada para cobrar que o Governo Federal garantisse o abastecimento de oxigênio e outros insumos necessários ao atendimento hospitalar na capital amazonense. O STF concedeu e, posteriormente, referendou a medida cautelar requerida na ação.

O caso de Manaus remonta, então, às profundas desigualdades regionais que afetam diretamente nosso modelo de federalismo e, conseqüentemente, as dinâmicas cooperativas e coordenativas. Conforme apontam Bercovici e Siqueira Neto:

No Brasil, a decisão de descentralizar está, irremediavelmente, ligada à questão histórica das desigualdades regionais, que nunca foram encarados como prioridade nacional máxima. Desta forma, sem uma real preocupação com as desigualdades regionais, os efeitos da própria descentralização se tornam limitados. E na questão das disparidades regionais, o papel da União é fundamental: os entes federados não podem suprir o planejamento e decisões que exigem visões supra-regionais, nem têm como obter, isoladamente, grandes recursos (BERCOVICI e SIQUEIRA NETO, 2009, p. 32).

Se, por um lado, o federalismo cooperativo é o que permitiu diversos governadores e prefeitos atuarem apesar do governo federal, as desigualdades regionais mostram que essa possibilidade é fortemente limitada em nosso contexto sócio-histórico. Em Manaus, cidade localizada em uma das regiões do país que enfrenta os mais severos problemas de infraestrutura e altos índices de pobreza e desigualdade, vimos instaurar-se a calamidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na introdução deste trabalho afirmamos que direitos sociais somente podem ser efetivados no marco do Estado Democrático na medida em que as políticas de governo estejam orientadas segundo uma arrecadação eficiente e comprometida com uma ampla redistribuição dos recursos que garanta aos entes federados capacidade financeira para adotar políticas sociais. Dessa forma, compreender como se dá a dinâmica de coordenação e a cooperação federativas dentro da organização estatal em relação à proteção de direitos econômicos, sociais e culturais significa questionar, na verdade, qual o compromisso das diversas instâncias estatais com a proteção dos mais vulneráveis.

Assim, compreendendo que (i) o retrocesso nos direitos econômicos, sociais e culturais afeta de maneira desigual os diferentes estratos e grupos sociais; e que (ii) a proteção desses direitos é tarefa que não pode ser exercida de forma autônoma pelos entes federados, demandando algum nível de atuação conjunta das diferentes esferas de poder, questionamos: em que medida a coordenação e a colaboração federativas garantem a proteção (ou, pelo menos, o não retrocesso) dos direitos sociais?

Tomando como objetivo geral avaliar em que medida a coordenação e a cooperação federativas garantem a proteção de direitos econômicos, sociais e culturais, três objetivos específicos foram formulados, dando forma à estrutura deste trabalho: (i) descrever criticamente a proteção jurídica dada internacional e nacionalmente aos direitos econômicos, sociais e culturais; (ii) identificar as principais características e problemáticas do modelo de federalismo fiscal brasileiro; e (iii) analisar o papel da coordenação e cooperação federativas diante dos impactos da pandemia de COVID-19 na garantia de direitos econômicos, sociais e culturais.

Nossa hipótese foi que, no caso da pandemia de COVID-19, os impactos sociais na América Latina e, especificamente, no Brasil, ocasionaram um retrocesso nos direitos econômicos, sociais e culturais que recaiu desproporcionalmente sobre as camadas populacionais mais pobres e vulnerabilizadas. Nesse cenário, acreditamos que a cooperação e a colaboração federativas tenham contribuído para evitar uma violação ainda mais profunda desses direitos que são a base para uma vida minimamente digna. No entanto, nossa hipótese é que isso ocorreu em

intensidades distintas nos diversos Estados e Municípios brasileiros devido às profundas desigualdades regionais.

Optamos por abordar o federalismo cooperativo não somente a partir das questões atinentes às competências materiais e legislativas, mas também do aspecto fiscal, porque entendemos que, quando falamos em direitos econômicos, sociais e culturais e na coordenação e cooperação envolvendo as políticas sociais necessárias para a concretização desses direitos, é indispensável que se considere as principais características da tributação e do gasto público estatal. A forma como os recursos são arrecadados e distribuídos determinam substancialmente os limites da coordenação e cooperação entre os entes federados na execução de políticas públicas para a efetivação de direitos.

Dentro do marco do Estado Democrático de Direito, erigido pelos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade material, espera-se que os governantes deem especial atenção às pessoas em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, pois são aquelas que mais sofrem com as assimetrias de poder geradas pela dinâmica capitalista. Mais concretamente, estamos falando das pessoas que têm um acesso restrito à educação, alimentação, saúde e previdência, vivem em habitações precárias e estão submetidas às piores condições de trabalho. Dito de outra forma, proteger esses grupos populacionais significa assegurar um avanço gradual na realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – o que, como já vimos, está previsto no PIDESC.

Portanto, em um cenário de crise econômica, espera-se que os governantes não só mantenham essa especial atenção quanto às pessoas em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, como ampliem os esforços estatais para que essas pessoas não acabem sendo submetidas, por exemplo, a condições de trabalho ainda piores do que as que vivenciavam fora da crise. Então, se o Estado não possui condições de fazer avançar a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, há a expectativa de que pelo menos reúna todos os seus esforços para impedir retrocessos.

Vimos, a partir da EC 95, que diante de crises econômicas, as áreas do Estado destinadas a assegurar direitos econômicos, sociais e culturais podem sofrer fortes retrocessos, afetando justamente os serviços voltados às pessoas em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica. O caso da EC 95 nos mostra, ainda, como os mitos em torno da natureza e exigibilidade dos direitos econômicos,

sociais e culturais operam como justificantes de flagrantes retrocessos. As falsas crenças amplamente difundidas de que esses direitos, ao contrário dos civis e políticos, são caros, secundários e estão associados somente à igualdade e não à liberdade contribuem diretamente para a naturalização de medidas que acabam aprofundando ainda mais a pobreza, a fome as desigualdades.

Foi este, portanto, o pano de fundo em que se sucedeu a crise sanitária gerada pela pandemia de COVID-19. Em síntese, a proposta de compreender como as práticas cooperativas e coordenativas se relacionam com a garantia de direitos econômicos, sociais e culturais permeou, por um lado, o discurso hegemônico de negação da importância estrutural desses direitos e, por outro, o cenário de profundas desigualdades regionais em que historicamente se insere o federalismo brasileiro.

Os dados e textos analisados demonstraram que, diante da crise gerada pelo novo coronavírus, projetou-se que a pobreza extrema chegue a 33,7% da população latino-americana e a extrema pobreza a 12,5% em 2020. O aumento dos estratos de menor renda foi acompanhado por um processo de redução dos estratos de renda média. Os estratos intermediários foram afetados pela redução dos postos de trabalho e dos salários, ocasionando uma severa redução nos rendimentos desse grupo populacional. Ademais, a redução dos postos de trabalho e dos salários gerada pela crise sanitária afetou de forma bastante desproporcional os diferentes estratos populacionais.

Corroborando nossa hipótese, também identificamos que os impactos da pandemia foram sentidos de forma totalmente desigual entre os grupos populacionais. Trabalhadores informais e as mulheres apresentaram uma maior representação entre os setores econômicos mais afetados. O mesmo ocorreu em relação a indígenas e afrodescendentes. As taxas pobreza e a pobreza extrema entre os indígenas equivaleram, respectivamente, ao dobro e ao triplo das taxas registradas entre as populações não indígenas nem afrodescendentes. No caso das pessoas afrodescendentes, as taxas de pobreza e extrema pobreza foram 60% maiores do que entre a população não indígena nem afrodescendente.

Vimos, também, que bem-estar objetivo e subjetivo caminham juntos. A queda dos índices de felicidade durante a pandemia se concentrou fortemente nos 40% mais pobres, nos quais se registrou uma diminuição de 0,8 pontos na nota de felicidade. Já no caso dos estratos mais altos, foi registrado um aumento da nota de

felicidade durante a pandemia (+0,1) em relação aos 20% mais ricos. No total, houve um aumento de 7,9% para 25.5% na distância de satisfação com a vida entre extremos de renda.

Os dados ilustraram as desigualdades em suas várias faces assim como suas intersecções. Considerando que o retrocesso em relação ao desfrute de direitos sociais se deu de forma desproporcional, não há somente grupos que são especialmente mais impactados. Há, na outra ponta da balança temos, grupos que são particularmente menos afetados. Em outras palavras, grupos historicamente privilegiados.

Dessa forma, podemos identificar uma correspondência, por um lado, entre os setores menos afetados pelos retrocessos sociais gerados pela crise sanitária e o discurso hegemônico no campo dos direitos humanos, que privilegiou uma visão de mundo eurocêntrica, branca e masculina; e, por outro, entre os grupos mais impactados e as populações historicamente invisibilizadas, subordinadas, discriminadas e oprimidas desde a perspectiva da colonialidade do poder.

Nesse cenário, vimos que Supremo Tribunal Federal foi acionado para resolver conflitos de competências e exigir que a União tomasse as medidas necessárias na formulação de um planejamento nacional de imunização. A análise das ADPFs 754, 756 e 770 e ADI 6341 mostrou que, por um lado, a forma federativa contribuiu para que diversos governos estaduais e municipais atuassem apesar das omissões do governo federal.

Por outro lado, o caso de Manaus nos permitiu concluir que sem uma cooperação entre todos os entes federados e uma efetiva coordenação por parte do governo federal, a tendência é que algumas regiões sofram muito mais do que outras para garantir direitos sociais, como é o caso do direito à saúde. Na capital amazonense, localizada em uma das regiões que enfrenta os mais severos problemas de infraestrutura e altos índices de pobreza e desigualdade, a ausência de atuação por parte do governo federal significou, sobretudo para questões envolvendo recursos (aquisição de insumos e fornecimento de recursos humanos) e operacionalização de demandas (transporte dos cilindros de oxigênio), a morte de milhares de pessoas e o desenvolvimento de uma nova cepa mais contagiosa e letal.

REFERÊNCIAS

ABELES, Martín; PÉREZ CALDENTEY, Esteban; PORCILE, Gabriel. La crisis del COVID-19 y los problemas estructurales de América Latina y el Caribe: responder a la urgencia con una perspectiva de largo plazo. **Revista CEPAL**, Santiago, n. 132, dez. 2020, Edição Especial, El COVID-19 y la crisis socioeconómica em América Latina y el Caribe, p. 153-184.

ABRAMOVICH, Víctor. De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. **Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Perú**, Derecho PCP, Lima, n. 63, 2009, p. 95-138.

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **El umbral de la ciudadanía**. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2006.

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Trotta, 2003.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. *In*: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 225-265.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

ACNUDH. **Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. ONU, Folleto informativo n. 33, dez. 2008. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS33sp.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 2005, n. 24, p. 29-40.

ANDRADE, José Maria Arruda de. Normas gerais, nacionais, competência legislativa e o federalismo fiscal. *In*: BERCOVICI, Gilberto (coord.). Federalismo no Brasil: limites da competência legislativa e administrativa. **Série Pensando o Direito**, Projeto Pensando o Direito n. 13/2009, Relatório Final, Convênio Mackenzie/PNUD/SAL-MJ, p. 94-113. Disponível em:

https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/13pensando_direito_relatorio.pdf. Acesso em 24 abr. 2021.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.11, n. 31, jun.1996.

BARRETTO, Vicente de Paulo; BRAGATO, Fernanda Frizzo. Aporias da fundamentação convencional dos direitos humanos e os caminhos da interculturalidade. **Espaço Jurídico**, v. 18, n. 1, jan./abr. 2017, p. 15-30.

BERCOVICI, Gilberto; BELLO, Enzo; LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, v.10, 2019, p. 1769-1811.

BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O artigo 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns. *In*: BERCOVICI, Gilberto (coord.). Federalismo no Brasil: limites da competência legislativa e administrativa. **Série Pensando o Direito**, Projeto Pensando o Direito n. 13, 2009, Relatório Final, Convênio Mackenzie/PNUD/SAL-MJ, p.19-35. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/13pensando_direito_relatorio.pdf. Acesso em 24 abr. 2021.

BIERNATH, André. Covid-19: por que América Latina concentra maior número de vítimas no mundo? BBC News Brasil, São Paulo, 18 jun. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-57535802>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOLÍVAR, Ligia. Derechos económicos, sociales y culturales: derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes. Una visión desde la (in)experiencia de América Latina. *In*: PICADO, Sonia; TRINDADE, Antonio A. C.; CUÉLLAR, Roberto (com). **Estudios Básicos de Derechos Humanos V**. São José (Costa Rica): Instituto Interamericano de Derecho Humanos, Serie Estudios Básicos de Derechos Humanos, 1996, p. 85-136.

BRAGATO, Fernanda. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: contribuições da descolonialidade. **Revista Novos Estudos Jurídicos – eletrônica**, v.19, n.1, jan./abr. 2014, p. 201-230.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Atos Internacionais. **Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6341. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Intimado: Presidente da República. Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 12 jun. 2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 754. Requerente: Rede Sustentabilidade. Intimado: Presidente da República. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6034102>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 756. Requerente: Partido Comunista do Brasil e Partido Socialismo e Liberdade. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6035593>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 770. Requerente: Conselho Federal dos Advogados do Brasil. Intimado: Presidente da República. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6068402>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BUFFON, Marciano. Cidadania Fiscal: o dever fundamental de pagar tributos e os direitos fundamentais. *In*: TORRES NETO, Argemiro; MACHADO, Sandra Maria Olimpio (Coords.); MARINO, Carlos Eduardo dos Santos; BELCHIOR, Germana Parente Neiva; SILVA, Imaculada Vidal da (Orgs.). **15 anos do Programa de Educação Fiscal do Estado do Ceará: memória e perspectivas**. Fortaleza: Fundação Sintaf, 2014, p. 166-187.

BUFFON, Marciano. **A tributação como densificação do princípio da dignidade da pessoa humana**. 2007. 371 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2007.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2020** (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1). Santiago, 2021.

CEPAL. **Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones**. Informe Especial COVID-19 n. 5, 15 jul. 2020.

CEPAL. **La ineficiencia de la desigualdad** (LC/SES.37/3-P). Santiago, 2018.

CESR, ACIJ, Dejusticia, Fundar, CELS, INESC, IBP. Comentarios al informe provisional “Pobreza, pobreza extrema y derechos humanos” de la CIDH. Fev. 2017, 16p.

CIDH. **Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos** (OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19). OEA, 1 nov. 2019.

CIDH. **Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas** (OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147). OEA, 7 set. 2017.

COALIZÃO DIREITOS VALEM MAIS. O Teto dos Gastos e os DHESCA: impactos e alternativas. *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma no Brasil**. São Paulo: Literária, 2020, p. 198-242.

COMENTÁRIO GERAL N.3: parágrafo 1º do artigo 2º do Pacto (da natureza das obrigações dos Estados Partes. 5º Período de Sessões (1991). *In*: Núcleo de Estudos Internacionais, Clínica de Direito Internacional dos Direitos Humanos da Faculdade de Direito, USP; DPE/SP; MPF. **Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU**. Comitê de Direitos Humanos. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 2018, p. 252-256

COMENTÁRIO GERAL N.20: artigo 2, parágrafo 2 (não discriminação nos direitos econômicos, sociais e culturais. 42º Período de Sessões (2009). *In*: Núcleo de Estudos Internacionais, Clínica de Direito Internacional dos Direitos Humanos da Faculdade de Direito, USP; DPE/SP; MPF. **Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU**. Comitê de Direitos Humanos. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 2018, p. 430-440.

COUTO, Mia. **O Fio das Missangas**: contos. O mendigo Sexta-Feira jogando no Mundial. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

CRUZ, Isabela. A cronologia da crise em Manaus que pôs Pazuello na berlinda. **Nexo**, Expresso, 14 mar. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/03/14/A-cronologia-da-crise-em-Manaus-que-p%C3%B4s-Pazuello-na-berlinda>. Acesso em 20 mai. 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Editora Ática, 1986.

DUSSEL, Enrique. **1492: O Encobrimento do Outro (A origem do “mito da Modernidade”)**. Petrópolis: Vozes, 1993.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías. La ley del más débil**. Tradução de Perfecto Andrés Ibáñez e Andrea Greppi. 7 ed. Madrid: Trotta, 2010.

FILGUEIRA, Fernando; GALINDO, Luis Miguel; GIAMBRUNO, Cecilia; BLOFIELD, Merike. **América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social**. Serie Políticas Sociales, n. 238 (LC/TS.2020/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

FRASER, Nancy. **Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world**. New York: Columbia University Press, 2010.

GÁNDARA, Manuel. Derechos Humanos y Capitalismo: reflexiones en perspectiva socio-histórica. **REDHES – Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales**, n. 10, ano V, jul.-dez. 2013, p. 135-156.

GÁNDARA, Manuel. Repensando los derechos humanos desde las luchas. **RCJ – Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v. 1, n. 2, 2014, p. 75-105.

GONZÁLEZ BERTOMEU, Juan F.. Prólogo. *In*: HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos**. 1 ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

HANNI, Michael; MARTNER, Ricardo. Impacto redistributivo das políticas fiscais na América Latina revisitado. *In*: AFONSO, José Roberto; LUKIC, Melina Rocha; ORAIR, Rodrigo Octávio; SILVEIRA, Fernando Gaiger (org.). **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, 2017, p. 421-450.

HINKELAMMERT, Franz. **Mercado versus Direitos Humanos**. São Paulo: Paulus, 2014.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos. 1 ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

MORAIS JR., Victor Hugo Cabral; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Para além da arrecadação: a tributação como instrumento de redução das desigualdades sociais. *In*: TORRES NETO, Argemiro; MACHADO, Sandra Maria Olimpio (Coords.); MARINO, Carlos Eduardo dos Santos; BELCHIOR, Germana Parente Neiva; SILVA, Imaculada Vidal da (Orgs.). **15 anos do Programa de Educação Fiscal do Estado do Ceará: memória e perspectivas**. Fortaleza: Fundação Sintaf, 2014, p. 220-232.

MORAIS, José Luís Bolzan de; BAGGIO, Roberta Camineiro. Os limites da transição política e (alguns) dilemas do federalismo brasileiro - um olhar retrospectivo. *In*: COPETTI NETO, Alfredo; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão (org.). **Dilemas na Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 167-184.

NERI, Marcelo C. **Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia - Sumário Executivo**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2021. Disponível em: <https://cps.fgv.br/FelicidadeNaPandemia>. Acesso em: 20 jun. 2021.

OMS. WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard, WHO Health Emergency Dashboard, WHO (COVID-19) Homepage, 2021. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

ONU. Assembleia Geral. **La extrema pobreza y los derechos humanos**. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (A/73/396). 26 set. 2018, 28p.

OPAS. Folha informativa sobre COVID-19, Histórico da pandemia de COVID-19, 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 15 jun. 2021.

OUR WORLD IN DATA. Coronavirus (COVID-19) Deaths, Statistics and Research, 2021. Pesquisa e dados: Hannah Ritchie, Esteban Ortiz-Ospina, Diana Beltekian, Edouard Mathieu, Joe Hasell, Bobbie Macdonald, Charlie Giattino, Cameron Appel, Lucas Rodés-Guirao and Max Roser. Desenvolvimento web: Ernst van Woerden, Daniel Gavrillov, Matthieu Bergel, Jason Crawford, and Marcel Gerber. Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-deaths>. Acesso em 21 jun. 2021.

OXFAM. **País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras**, 2018. Disponível em: https://d2v21prk53tg5m.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/01/relatorio_desigualdade_2018_pais_estagnado_digital_.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

OXFAM. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**, 2017. Disponível em: https://d2v21prk53tg5m.cloudfront.net/wp-content/uploads/2019/08/relatorio_a_distancia_que_nos_une-1.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

PEDREIRA, Christina de Almeida. Instrumentos legítimos à implementação das competências constitucionais administrativas comuns. *In*: BERCOVICI, Gilberto (coord.). **Federalismo no Brasil: limites da competência legislativa e administrativa. Série Pensando o Direito**, Projeto Pensando o Direito n. 13/2009, Relatório Final, Convênio Mackenzie/ PNUD/SAL-MJ, p. 36-66. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/13pensando_direito_relatorio.pdf. Acesso em 24 abr. 2021.

PINTO, Élide Graziane. **financiamento dos direitos à saúde e à educação uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 18 ed, 2018. (E-book).

PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**. Madrid: Trotta, 2007.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*: LANDER, Edgardo (org). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Cidade Autônoma de Buenos Aires (Argentina): CLACSO, Coleção Sur Sur, set. 2005, p. 227-278.

ROSSI, Pedro; DAVID; Grazielle; CHAPARRO, Sergio. Política fiscal, desigualdades e direitos humanos. *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma no Brasil**. São Paulo: Literária, 2020, p. 23-49.

ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y cooperacion en la republica federal alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 79, nov. 2007, p. 71-94.

SARLET, Ingo Wolfgang. La prohibición de retroceso en los derechos sociales fundamentales en Brasil: algunas notas sobre el desafío de la supervivencia de los derechos sociales en un contexto de crisis. *In*: COURTIS, Christian. **Ni un paso**

atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto, 2006, p. 329-359.

SCAFF, Fernando Facury. Reforma financeira federativa já! Não basta a reforma tributária. **Revista Consultor Jurídico**, Contas à vista. 08 jun. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-jun-08/contas-vista-reforma-financeira-federativa-nao-basta-reforma-tributaria?fbclid=IwAR3U6dq2d8_KVXUXgPk2UkJE-p7ewxHDSxPUNtgDov3dj1N41cAWE7uVhws. Acesso em: 10 jun. 2021.

SCAFF, Fernando Facury. Federalismo fiscal na crise do coronavírus: como dividir o dinheiro. **Revista Consultor Jurídico**, Contas à vista. 28 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-28/contas-vista-federalismo-fiscal-crise-coronavirus-dividir-dinheiro>. Acesso em: 15 out. 2020.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual: Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SERRANO, Sandra. La Igualdad, la Universalidad y la Constitución. **Obra colectiva “Cien años, cien ensayos”**, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2017, p. 309-326.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política.** São Paulo, n. 44, 1998, p. 137-163.

SOUZA, Celina. Reinventando o Poder Local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n. 3, jul./set. 1996, p. 103-112.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 21.61, 2006, p. 7-40.

TAVARES, André Ramos. Aporias acerca do “condomínio legislativo” no Brasil: uma análise a partir do STF. *In*: BERCOVICI, Gilberto (coord.). Federalismo no Brasil: limites da competência legislativa e administrativa. **Série Pensando o Direito**, Projeto Pensando o Direito n. 13/2009, Relatório Final, Convênio Mackenzie/PNUD/SAL-MJ, p. 67-93. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/13pensando_direito_relatorio.pdf. Acesso em 24 abr. 2021.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

VIEIRA, Oscar Vilhena; DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya; RAMOS, Luciana de Oliveira; GLEZER, Rubens; NASSAR, Paulo André. Resiliência Constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual. *In*: VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens (org.). **Transformação constitucional e democracia na América Latina**. São Paulo: FGV Direito SP, 2017, p. 225-304.

VICK, Mariana; GOMES, Lucas; MAIA, Gabriel; QUADROS, Thiago; CRUZ, Isabela. 500 mil mortos na pandemia: por que poderia ser diferente. **Nexo**, Especial, 19 jun. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/especial/2021/06/19/500-mil-mortos-na-pandemia-por-que-poderia-ser-diferente>. Acesso em: 20 jun. 2021.

VILLAGRA, Soledad. **Protocolo Facultativo ao PIDESC: uma ferramenta para exigir os DESC**. Tradução do espanhol Gabriel Jamur Gomes. Curitiba: INESC, 2009. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direitos-humanos/protocolo>. Acesso em: 18 out. 2020.