

A PLAUSIBILIDADE DA HIPÓTESE DA LEGITIMIDADE DO GASTO PÚBLICO

Delimitados os contornos do fenômeno da legitimidade do gasto público, consoante o capítulo cinco precedente, convém agora explorar a razoabilidade da hipótese sistematizada. Existem, dentre muitos, alguns estudos e pesquisas que, de algum modo, reforçam a percepção de que as duas grandezas da legitimidade do gasto público – a *substancial* e a *procedimental* – encontram ressonância na teoria e na prática. É o propósito dessa seção argumentar, à luz desses estudos e evidências, acerca da plausibilidade da hipótese de que há um fundamento (elemento material) em função do qual o gasto governamental se justifica e, ao mesmo tempo, um método (elemento formal) que conduz a essa justificação.

Com mais precisão, o que está em discussão é saber até que ponto os objetivos fundamentais definidos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988¹ traduzem verdadeiramente a referência maior que pode orientar a alocação do gasto público no Brasil, levando-o à sua legitimidade. Esse é o momento no qual se busca compreender melhor a razão desse comando constitucional, examinando o seu significado e o que ele representa em um Estado caracterizado como

¹ Vide notas de rodapé nº 8 (Introdução) e nº 31 (capítulo cinco).

republicano, democrático e de direito. No mesmo passo, quer-se verificar se o processo orçamentário brasileiro, como é desenvolvido atualmente, constitui o meio adequado para tornar essa justificação (ou legitimação) possível. É a oportunidade de examinar, de uma perspectiva racional-prática, a capacidade desse rito procedimental de gerar decisões legitimadas.

Além de outras pesquisas já realizadas em contexto brasileiro, que tratam das experiências de planejamento e orçamento governamental, em seu aspecto estrutural e processual, a formulação de John Rawls (1921-2002), acerca da *teoria da justiça como equidade*², e as reflexões de Ronald Dworkin (1931-2013), sobre *justiça e valor*³, servirão de base para a discussão quanto à validade da dimensão substantiva da legitimidade do gasto público. Nesse mesmo encadeamento, e para sustentar a aventada dimensão procedimental dessa legitimidade, serão adotadas as vertentes doutrinárias desenvolvidas por Jürgen Habermas (1929-) e Niklas Luhmann (1927-1998), ambas apresentadas no capítulo quatro deste trabalho⁴.

O discernimento que se pretende alcançar desdobrar-se-á, então, em considerações de duas ordens: as possibilidades e limites da *legitimidade material* e o alcance e as restrições da *legitimidade procedimental*.

O desenvolvimento do primeiro tópico – *as possibilidades e limites da legitimidade material* – envolve sopesar aspectos relacionados à finalidade e à natureza do Estado, o papel das *teorias de justiça* na formulação dos fins estatais, a experiência do Estado do bem-estar social (*the welfare state*) na contemporaneidade e as evidências trazidas pelos programas de governo constantes dos Planos Plurianuais da União na vigência da Constituição Federal de 1988. O exame da intersecção desses elementos teórico-práticos por certo mostrará em que medida

² Discutida essencialmente em RAWLS (1992; 2002; 2003; 2008; 2011).

³ Sustentadas em DWORKIN (2006; 2011; 2014).

⁴ Para Marconi e Lakatos (2010, p. 114), “é imprescindível correlacionar a pesquisa com o universo teórico, optando-se por um modelo teórico que sirva de embasamento à interpretação do significado dos dados e fatos colhidos e levantados”. As abordagens desses quatro autores – Rawls, Dworkin, Habermas e Luhmann – serão úteis, como teoria de base, para fundamentar as dimensões substantiva e procedimental da legitimidade do gasto público. A opção por esses teóricos implica excluir da fundamentação da hipótese de trabalho os demais autores que estabeleceram tipos diferenciados de legitimidade, quais sejam, Rousseau (1999), Weber (2004), Easton (1982) e Moreira Neto (2008). As categorias deduzidas dos modelos por eles concebidos, conquanto relevantes e iluminadoras para a compreensão geral do tema em destaque, não são capazes de explicar o fenômeno da legitimidade do gasto público nos termos aqui desenvolvidos.

a legitimidade material do gasto público está, verdadeiramente, associada aos objetivos fundamentais estabelecidos para o Estado brasileiro⁵.

Embora Weber (2004, p. 34) teorize – e com toda propriedade – que o elemento específico e indispensável do caráter do Estado seja o monopólio legítimo da *coação física* para realizar as ordens vigentes, deixando patenteado que é esse *meio* e não o *fim* que define essa associação política⁶, existem referências teóricas e evidências de que os estados constitucionais consideram a necessidade de estabelecer, sem prejuízo dessa especificidade e indispensabilidade de ser o detentor do monopólio da coação física, alguma finalidade social a alcançar, até mesmo em razão da natureza do poder político, conforme exposto no capítulo cinco deste trabalho. Esses dois atributos do Estado não são incompatíveis entre si, muito pelo contrário, são harmonizáveis, como diferenças específicas de um mesmo gênero. O estabelecimento de uma finalidade social para o Estado, revestida do propósito de agir concretamente para o bem-estar e a paz social dos membros da comunidade política, pode contribuir, em grande medida, para que o poder coercitivo seja reservado para as situações mais extremas de desobediência à ordem estabelecida. Nessa linha de pensamento, é razoável dizer que: quanto mais paz e bem-estar social menos necessidade do poder coercitivo; quanto menos bem-estar e paz social mais necessidade do poder coercitivo. Esse postulado traduz a importância de se valorizar, também, o fim social do Estado como sendo elemento estruturante de sua existência e atuação.

Essa questão da finalidade ética do Estado (ou o fim ético da política) foi objeto de interessante reflexão por Nunes (2008, p. 107-116) no desenvolvimento de sua tese de doutorado sobre o pensamento político de Nicolau Maquiavel (1469-1527). Em seu raciocínio, o autor sugere a existência de “duas concepções polares” sobre a finalidade do Estado: a *concepção negativa e restritiva do Estado* e a *visão positiva da finalidade do poder político*. A primeira, que tem como referência a clássica definição de Weber, considera que “todo o Estado se funda na força”. A segunda, que remete ao período medieval, tendo como expoente modelar Tomás de Aquino (1225-1274), proclama que a finalidade precípua do Estado está em “cuidar do bem comum”⁷; e neste estão compreendidas a lei, a autossuficiência da sociedade e a paz, esta última propiciadora das condições necessárias para o implemento do próprio bem comum e dos demais bens.

⁵ Conforme art. 3º da Constituição Federal (BRASIL, 2018a, p. 4).

⁶ Vide nota de rodapé 5 do capítulo cinco deste trabalho.

⁷ A Encíclica Papal *Pacem in Terris* (II Parte, item 58), editada no pontificado do Papa João XXIII, estatui que o bem comum “consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”.

Essa segunda visão (a positiva, por certo) sugerida por Nunes (2008) é particularmente apropriada, pois, reforça o argumento da essencialidade de se pensar o Estado conectado com uma finalidade social a ser alcançada, capaz de preservar mesmo a existência e a continuidade da sociedade, que não seja apenas o monopólio da força física. E nesse sentido, pode-se cogitar a inclusão dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil como sendo o fim ético a ser buscado pelo Estado brasileiro tal qual coligido em 1988, ano da promulgação da sua Constituição.

A relevância da finalidade do Estado como um dos seus elementos formadores é destacada por Groppali (1968, p. 141-146), para quem os elementos constitutivos do Estado são o povo, o território, o governo e a *finalidade*, ainda que sobre este último não haja consenso entre os doutrinadores. Para esse pensador italiano, o Estado, em função desses elementos, “aparece como uma forma particular da sociedade humana, como uma coletividade de indivíduos organizada em uma parte da superfície terrestre, sob o comando de um poder originário e soberano, para um *fim comum* de defesa, bem-estar e elevação”. A finalidade seria seu elemento teleológico, porquanto, inconcebível o Estado não ter um fim para o qual convirja a manifestação de suas atividades. E acrescenta que, enquanto “o território e o povo representam os elementos materiais do Estado e o poder de império o seu elemento formal”, “a *finalidade* constitui o seu elemento espiritual, fazendo-o viver no tempo em um contínuo trabalho para atingir metas cada vez mais altas”, sendo, assim, aquele que “melhor exprime e caracteriza sua íntima essência”. Essa conformação do Estado, que compreende a finalidade como seu elemento estruturante, também é compartilhada por Dallari (2016, p. 106-111), segundo quem torna-se impossível chegar-se a uma ideia completa de Estado sem ter consciência de seus fins, destacando que, na prática, existe estreita relação entre esses fins do Estado e as funções que ele desempenha.

A defesa enfática da possibilidade de uma finalidade social para o Estado – *seja como elemento formador ou como visão positiva do poder político* – levou Marcel de la Bigne de Villeneuve (*apud* DALLARI, 2016, p. 106) a radicalizar no sentido de que “a legitimação de todos os atos do Estado depende de sua adequação às finalidades”. De acordo com essa formulação, procede conceber o gasto público como legitimado à medida que atenda ao fim ético do Estado? A resposta é afirmativa por alguns bons motivos, que serão vistos mais adiante. Com efeito, na hipótese de ter os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, sintetizados no artigo 3º da Constituição Federal, como fundamento

material capaz de justificar os gastos públicos, faz-se cabível verificar o conteúdo e a significação desse comando constitucional (o que se pode deduzir dele), considerando que ele pode ser considerado, a par das considerações doutrinárias precedentes, a própria finalidade ética do Estado brasileiro.

Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estão substanciados em quatro grandes categorias de ações afirmativas: (1) *construir* uma sociedade livre, justa e solidária; (2) *garantir* o desenvolvimento nacional; (3) *erradicar* a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e; (4) *promover* o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação⁸. Cuida-se, portanto, antes de análise mais aprofundada, de objetivos de Estado (que tem sentido maior de perenidade) e não de governo (que conota delimitação no tempo). Disso decorre que os governos (no Brasil) que se sucedem, em razão dos mandatos eletivos, devem, valendo-se dos meios disponíveis em cada época, caminhar sempre na direção de viabilizar esses objetivos de Estado, que são fundamentais, básicos e prioritários para o País, segundo os representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, nos anos 1987-1988, para elaborar a sua Constituição Federal.

Dois grandes constitucionalistas brasileiros⁹ se expressaram especificamente acerca do conteúdo desses objetivos fundamentais consignados na Carta Política. Rocha (1996, p. 289), por um lado, destacou a função desses objetivos na afirmação do princípio da igualdade:

verifica-se que todos os verbos utilizados na expressão normativa – construir, erradicar, reduzir, promover – são de ação, vale dizer, designam um comportamento ativo. O que se tem, pois, é que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são definidos em termos de obrigações transformadoras do quadro social e político retratado pelo constituinte quando da elaboração do texto constitucional. E todos os objetivos [...] traduzem exatamente mudança para se chegar à igualdade. Em outro dizer, a expressão normativa constitucional significa que a Constituição determina uma mudança do que se tem em termos de condições sociais, políticas, econômicas e regionais exatamente para se alcançar a realização do valor supremo a fundamentar

⁸ É o que está preconizado no Art. 3º da Constituição Federal (2018a, p. 4).

⁹ Trata-se da Ministra do Supremo Tribunal Federal, Carmen Lúcia Antunes Rocha, e do Professor Titular aposentado da Universidade de São Paulo, José Afonso da Silva, que foi membro da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, a denominada Comissão Afonso Arinos - instituída por Decreto do então Presidente da República José Sarney com o objetivo de preparar um anteprojeto de Constituição que servisse de orientação para os trabalhos dos constituintes e que não chegou a ser encaminhado para o Congresso Nacional – e Assessor Especial da *Comissão de Redação* da Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

o Estado Democrático de Direito constituído. [...] O significado maior do art. 3º da Lei Fundamental da República é, pois, a demonstração de uma mudança essencial do constitucionalismo brasileiro, de uma proposta de sociedade diferente da que percebeu o constituinte de 87/88 e que não lhes pareceu livre, justa, fraterna e solidária (ROCHA, 1996, p. 289;290).

Em comentário contextual à Constituição de 1988, por outro lado, Silva (2014b, p. 47-48) tratou de atribuir um sentido geral ao artigo 3º da Carta Magna e explicar o escopo de cada uma das suas quatro categorias de ação¹⁰. Nessa análise, o autor pontua a correlação desse artigo com a promessa estabelecida no preâmbulo da Constituição Federal¹¹, pois, “construir uma sociedade livre, justa e solidária significa formar uma sociedade dotada dos valores supremos dos direitos sociais e individuais, tais a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça”. Especifica que as disposições desse artigo traduzem normas de caráter dirigente e teleológico, e não meramente programáticas, porque apontam fins positivos a serem alcançados pela ação governamental. Além disso, entende que esses objetivos fundamentais tem a pretensão de solidificar “a ideia de comunidade fundada no bem comum”.

Conquanto relevantes e esclarecedoras essas exegeses de Rocha (1996) e Silva (2014b) acerca dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, afigura-se pertinente avançar na compreensão do conteúdo deles, tendo em vista a pretensa função que está sendo reservada a tais objetivos como fundamento material para justificar a alocação do gasto público. Nesse sentido, três ordens de ideias parecem emergir do artigo 3º da Constituição Federal: (1) o preceito constitucional exprime a necessidade de uma determinada forma de atuação do Estado brasileiro; (2) a busca da efetiva realização de justiça social constitui o cerne das questões refletidas nesse magno dispositivo e; (3) a imprescindibilidade de ações governamentais concretas para viabilizar o supremo propósito idealizado pelo constituinte originário.

Se os objetivos fundamentais do Brasil impõem a necessidade de uma determinada forma de atuação estatal, que modelo de Estado é capaz de assegurar o cumprimento de tamanha tarefa? A resposta pode ser encontrada em algumas abordagens teóricas e em pesquisas empíricas concernentes ao papel do estado na contemporaneidade.

Em princípio, nota-se forte sintonia entre o que exige fazer o artigo 3º da Constituição Federal, em termos de políticas públicas, e o modo de ser

¹⁰ A análise contextualizada de cada um dos quatro incisos que formam o artigo 3º da Constituição Federal pode ser encontrada em Silva (2014b, p. 47-51).

¹¹ O preâmbulo da Constituição Federal está transcrito na página 153 deste trabalho.

do Estado social aclamado no constitucionalismo democrático. Esse modelo de Estado social – *que consagra o intervencionismo na esfera econômica e social, sem destruir o espírito do capitalismo* – representa mudança de visão em relação ao Estado liberal, fundado no conceito de liberdade e no primado dos direitos individuais. Para Bonavides (2004), que desenvolveu o tema da passagem do Estado liberal para o Estado social, o mundo fez do Estado social uma necessidade, independente do regime político. Reforçam essa tese do jurista as discussões de Bobbio (2000a; 2000b), Burdeau (2005), Foucault (2008a; 2008b; 2016; 2017) e Evans (2004) acerca do fim social do Estado nos tempos atuais, conforme analisado no capítulo cinco desta pesquisa. De fato, o artigo 3º da Constituição Federal traz à luz a discussão acerca da quantidade de intervenção do Estado na vida das pessoas e das organizações, quer dizer, desperta o debate ainda presente sobre o contraste entre o Estado dirigista (mais intervencionista, ou desenvolvimentista, como se diz de um lado)¹² e o liberal (menos intervencionista, ou mesmo neoliberal, como se fala de outra parte). A inteligência dos objetivos fundamentais, consoante se pode deduzir da literalidade do seu texto, tende a indicar que os constituintes originários optaram pelo modelo intervencionista de Estado. As formas e quantidades dessa intervenção variaram de governo para governo, ao longo desses últimos trinta anos após a promulgação da Carta Política de 1988. É a leitura que se faz ao examinar a finalidade dos programas que constam dos planos plurianuais da União, sobretudo, os seguintes: PPA 2000-2003; PPA 2004-2007; PPA 2008-2011; PPA 2012-2015; PPA 2016-2019 (BRASIL, 2016a; 2016b).

Nesse encadeamento de ideias, Evans (2004, p. 29), em obra que procura avaliar os resultados de alguns anos de pesquisa empírica em países como o Brasil, a Coreia e a Índia, assinala que, no mundo contemporâneo, é esperado “que o Estado fomente a transformação econômica e garanta níveis mínimos de bem-estar social”, considerando que a sobrevivência política e a paz interna de países estão cada vez mais na dependência da economia. Assim, acrescenta, bem-estar social e crescimento econômico devem se tornar permanentemente

¹² Silva (2014b, p. 48) sugere que a inclusão de uma norma que patenteasse o caráter dirigente da Constituição tem inspiração na Constituição Portuguesa de 1976 e indica claramente a opção dos membros da Assembleia Nacional Constituinte por uma forma de atuação do Estado que flexibilizasse o modelo de Constituição-garantia, de caráter mais liberal. Com efeito, buscando a gênese do artigo 3º da Constituição Federal, verifica-se que a redação inicial proposta para esse dispositivo era a seguinte: “as tarefas fundamentais do Estado são:”, semelhante ao do texto da Constituição portuguesa de 1976, portanto (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013, p. 66).

interconectados, pois o fomento desse crescimento revela-se fator preponderante para evitar o enfrentamento direto da questão da distribuição¹³.

Pode-se, então, pensar que a finalidade do Estado tal qual preconizada pelo constituinte de 1987-1988, por meio do artigo 3º da Constituição Federal, coaduna-se com o escopo idealizado de um Estado do bem-estar social? O que se percebe é a estreita equivalência entre o teor das linhas-mestras estabelecidas por aquele comando constitucional e o desenho institucional do Estado do bem-estar social (*the welfare state*)¹⁴ que transparece da doutrina especializada e das experiências relatadas dos países tidos como social-democratas, sobretudo os situados em boa parte do continente europeu¹⁵. Não é possível afirmar, contudo, que o Brasil, mesmo com objetivos de Estado tão bem demarcados, na prática, tenha atingido (ou sequer tenha se aproximado do) patamar de desenvolvimento econômico e social a ponto de ser qualificado como autêntico Estado do bem-estar social. A pretensão de ser esse Estado existe – e está formalizada na Carta Magna do País –, mas o caminho até lá ainda é longo e exige muitos recursos materiais para superar as persistentes desigualdades sociais e econômicas que por aqui ainda predominam.

A complexidade dos problemas existentes nas sociedades capitalistas contemporâneas exige certamente uma organização política cuja conformação estrutural e funcional esteja à altura para dar conta de enfrentar esses enormes desafios. Tal complexidade envolve fluxos de interdependências entre as esferas da economia, da sociedade civil e do próprio Estado. Não há possibilidade de cada um desses segmentos querer enfrentar isoladamente as questões que emergem dessa dinâmica sócio-econômico-estatal. Nessa conjuntura, o Estado tem uma função central e insubstituível a exercer, de natureza integrativa e de coordenação, de modo a evitar a desordem de todo o sistema. Essa análise é compartilhada por Burdeau (2005), que sugere a necessidade de uma entidade estatal

¹³ Cabe esclarecer, neste ponto, que não se está fazendo juízo de valor sobre alguma teoria econômica em especial ou mesmo sobre o tamanho do Estado, mas enfatizando a finalidade desse Estado, isto é, o que ele deve realizar para cumprir os seus objetivos sociais. Em outros termos, está em discussão a temática do escopo do Estado em sua esfera de regulamentação dos direitos e do estabelecimento dos meios necessários para a sua concretização.

¹⁴ A nota de rodapé nº 21 do capítulo quatro deste trabalho traz breve revisão teórica do que se espera ser o Estado do bem-estar social.

¹⁵ Em síntese, e consoante o que mostra o pensamento de Esping-Andersen (1991, p. 101), o Estado do bem-estar social (*welfare state*) deve promover a igualdade com os melhores padrões de qualidade possíveis. Esse é o sentido e o alcance que se deduz também dos objetivos proclamados no artigo 3º da Constituição Federal.

que se caracterize pela função que exerça (o Estado funcional), concluindo haver evidências de que a opinião pública está cada vez mais tendente a querer que o Poder (político) seja justificado em razão da função que a ele cumpre realizar, ou seja, um Poder que seja legitimado por seus fins.

Nessa primeira ordem de ideias, verifica-se que existe certa aproximação entre as características presentes na forma de atuação do Estado do bem-estar social (*welfare state*) e o modelo de organização política que os constituintes deixaram transparecer como primordiais para assegurar o cumprimento das tarefas definidas no artigo 3º da Constituição Federal¹⁶. Com isso, a alocação do gasto governamental para o atendimento das políticas públicas que visem a promoção de igualdades, sejam de natureza social e/ou econômica, com reflexo no bem-estar de todos – essência do *welfare state* – tende a coadunar-se com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil ensejando, assim, potencial aptidão para obter da comunidade, o assentimento.

Outra perspectiva de compreensão dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil está relacionada ao raciocínio de que a busca da efetiva realização de justiça social constitui o cerne das ações refletidas nesse dispositivo constitucional. É oportuno lembrar que a questão da desigualdade, em doutrina, está inserida no domínio das teorias da *justiça distributiva* e nos contemporâneos estudos sobre o *reconhecimento*¹⁷. Como o tema da presente pesquisa incorpora elementos da economia política – sobretudo aqueles pertinentes à alocação dos recursos públicos e a distribuição da renda e da riqueza – as teorias de justiça são mais indicadas para orientar a análise ora pretendida.

A teoria da *justiça como equidade*, formulada por John Rawls (1921-2002), oferece, enquanto concepção política de justiça, alguns critérios éticos para examinar a questão da legitimidade do gasto público. O próprio Rawls (1992; 2002; 2003; 2008; 2011) admite que os dois princípios de justiça, adiante expressos, funcionam também na forma de uma concepção de economia política, ou seja, como padrões por meio dos quais os arranjos e as políticas econômicas e suas instituições básicas são analisados. Em outras palavras, a doutrina da economia política deve conter uma interpretação do bem público que se baseie numa

¹⁶ Esse reconhecimento não significa que o Estado do bem-estar social (*welfare state*) seja o único modelo apropriado para tornar efetivos os objetivos fundamentais do Estado brasileiro. Outros arranjos estatais podem reunir as condições formais e materiais capazes de dar conta de tarefa dessa natureza.

¹⁷ Para conhecer melhor o tema do reconhecimento, ver Taylor (1994), Fraser (2003) e Honneth (2009).

concepção de justiça, acrescenta o autor¹⁸. Apenas alguns dos aspectos dessa teoria – máxime aqueles que interessam mais de perto ao objeto de pesquisa – serão aqui contemplados.

A justiça é a primeira virtude das instituições sociais, assim como a verdade é dos sistemas de pensamento; as leis e as instituições, ainda que eficientes e bem organizadas, devem ser reformuladas ou abolidas se forem injustas, sentencia Rawls. Ele parte da ideia de que a sociedade, embora seja um empreendimento cooperativo que visa ao benefício comum, está marcada, ao mesmo tempo, por uma identidade e um conflito de interesses. Há identidade de interesse na medida em que a cooperação social torna possível a vida melhor para todos em comparação ao que qualquer um poderia ter caso dependesse apenas dos próprios esforços. Existem conflitos de interesses porque ninguém ficaria indiferente no que se refere à maneira como seriam distribuídos os benefícios maiores produzidos por sua colaboração (cada pessoa, para atingir seus fins, preferiria uma parcela maior a uma parcela menor desses benefícios). Além disso, existem determinadas circunstâncias (ou condições) que tornam a cooperação humana possível e necessária e elas se mostram sempre que os indivíduos apresentam reivindicações conflitantes à divisão das vantagens sociais em condições de escassez moderada. É nesse contexto que se oportuniza a virtude da justiça, infere Rawls.

Para equilibrar esses conflitos, faz-se necessário, segundo o autor, um conjunto de princípios (concepção de justiça) destinados a orientar a escolha entre os diversos modos de organização social para a divisão de vantagens e a selar um acordo acerca das parcelas distributivas apropriadas. Esses seriam os princípios da justiça social, que devem reger a atribuição de direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade e também definir a distribuição apropriada dos benefícios e dos encargos da cooperação social. Portanto, tais princípios de justiça social, que têm como objeto principal a estrutura básica da sociedade, devem ser gerais na forma, estáveis, universais na aplicação e publicamente reconhecidos como última instância de apelação para a ordenação das reivindicações conflitantes de pessoas morais, além de gerar sua própria sustentação.

Rawls (2008, p. 5) explica a diferença entre justiça e concepção de justiça. Enquanto *justiça* está relacionada a um equilíbrio apropriado entre exigências conflitantes; *concepção de justiça* é entendida como um conjunto de princípios correlacionados que objetiva identificar as considerações relevantes que determinam esse equilíbrio. Nesse contexto, “a sociedade é bem-ordenada não somente

¹⁸ A aplicação da *teoria da justiça como equidade* à economia política é notada por Nunes Júnior (2005).

quando foi planejada para promover o bem de seus membros, mas também quando é realmente regulada por uma concepção pública de justiça”. No entanto, a maneira como essa concepção de justiça é modelada deve levar em conta a solução de outros problemas sociais fundamentais como os de coordenação, eficiência e estabilidade.

Os dois princípios de justiça social, que formam a concepção política de justiça de Rawls, de natureza liberal-igualitária, e objetivam regular as instituições básicas realizadoras desses valores, são os seguintes:

1. Each person has an equal right to a fully adequate scheme of equal basic rights and liberties, which scheme is compatible with a similar scheme for all. 2. Social and economic inequalities are to satisfy two conditions: first, they must be attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity; and second, they must be to the greatest benefit of the least advantaged members of society (RAWLS, 1985, p. 223-251)¹⁹.

Essa concepção política de justiça tem a pretensão de ser aplicada à estrutura básica de uma democracia constitucional contemporânea, como a do Brasil. A estrutura básica significa “as principais instituições políticas, sociais e econômicas de uma sociedade e o modo como se combinam em um sistema único de cooperação social de uma geração às seguintes” (Rawls, 2011, p. 13). A ordem dos princípios é serial (léxica), o primeiro (das *liberdades e direitos básicos*) sendo prioritário do segundo (da *igualdade* de oportunidade e o da *diferença*), ou seja, essa ordenação significa que as violações das iguais liberdades fundamentais protegidas pelo primeiro princípio não podem ser justificadas nem compensadas por maiores vantagens sociais e econômicas.

Dos dois princípios da justiça, o segundo – *igualdade de oportunidade* e o *princípio da diferença* – é o que está mais relacionado com a questão de pesquisa ora proposta. A explicação do princípio substantivo da diferença consiste em que todos devem se beneficiar das desigualdades permissíveis na estrutura básica. Significa, de outro modo, que as expectativas mais elevadas dos que estão em melhor situação serão justas se, e somente se, fizerem parte de um esquema que eleve as expectativas dos membros mais desfavorecidos da sociedade. Assim,

¹⁹ Cada pessoa tem um direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdade para todos; As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: a primeira é que devem estar vinculadas a cargos e posições abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; a segunda é que devem redundar no maior benefício possível para os membros menos privilegiados da sociedade (RAWLS, 2011, p. 345).

“a ideia é que a ordem social não deve instituir e garantir as perspectivas mais atraentes para os que estão em melhor situação, a não ser que isso seja vantajoso também para os menos afortunados” (RAWLS, 2008, p. 91). As desigualdades sociais e naturais são fatos e a forma como as instituições da sociedade lidam com esses fatos é que pode ser considerada justa ou injusta. O princípio da diferença não supõe a eliminação de diferenças decorrentes das contingências, mesmo porque seria impossível tal empreitada, porém, sugere tanto quanto possível a neutralização dos seus efeitos²⁰.

Conhecido, em linhas gerais²¹, o essencial da teoria da *justiça como equidade*, assim como os dois *princípios de justiça social*, formulados por Rawls, que relações podem ser estabelecidas com os objetivos fundamentais do Estado brasileiro? De outro modo, qual o lugar do artigo 3º da *Constituição Federal* na contextura da *teoria da justiça como equidade*?

A concepção sistematizada por Rawls consiste no estabelecimento de princípios morais capazes de instrumentalizar o governo da estrutura básica

²⁰ A *concepção política de justiça* de Rawls é objeto de reflexão por alguns estudiosos do autor no Brasil. Vita (2007; 1992, p. 1), por exemplo, ao avaliar a tarefa prática da filosofia política, situa a teoria da justiça de Rawls (2008; 2011) como um reino de considerações morais que permitem julgar o que é objetivamente válido em relação a ações, escolhas públicas, instituições e estados de coisas. Vita (1992, p. 9) aduz que a justiça como equidade é uma teoria deontológica, ou kantiana, na qual “o que é correto fazer tem precedência sobre o que é bom ser”, em oposição ao que seria uma teoria teleológica (o utilitarismo, por exemplo), que estabelece a primazia de certa concepção de boa vida humana. Por isso, a justiça como equidade é vista como uma concepção moral (ou padrão moral) de primeira ordem que busca proteger direitos de cálculos utilitaristas.

²¹ A teoria da justiça de Rawls (também conhecida como *liberalismo igualitário*) é extremamente complexa; uma exposição mais ampla dela demandaria esforços de hermenêutica que estariam muito além da modesta contribuição que este trabalho se propõe. Por isso, não se trará à luz as principais abordagens teóricas que se posicionam em sentido crítico ao liberalismo (em especial ao pensamento liberal-igualitário rawlsiano), tais como, o *libertarismo* e o *comunitarismo*. Para o libertarismo, pode ser consultado Nozick (2011). O comunitarismo pode ser visto em MacIntyre (2001), Sandel (2005), Taylor (2005) e Walzer (2003). Do ponto de vista político-ideológico, tanto o liberalismo igualitário quanto o comunitarismo partilham a ideia de um Estado do bem-estar social, enquanto o libertarismo defende o Estado mínimo e o mercado. O liberalismo igualitário e o libertarismo se aproximam à medida que adotam o indivíduo como centro de gravidade. O comunitarismo, por seu turno, propõe “pensar a questão da justiça valendo-se de fundamentos normativos mais sensíveis à autocompreensão cultural das pessoas, recorrendo a fontes morais supostamente mais apropriadas para lidar com as necessidades das pessoas e das comunidades concretas” (Werle, 2015, p. 272)

de uma sociedade. Como isso acontece? Para o autor, há três tipos de juízo que o cidadão deve emitir: (1) tem de julgar a justiça da legislação e das políticas sociais, considerando que as opiniões das pessoas não coincidem umas com as outras, ou, que os juízos e as convicções humanas tendem a divergir; (2) deve definir as ordenações constitucionais justas de sorte a conciliar opiniões conflitantes acerca da justiça e; (3) necessita estar apto para definir os fundamentos e o limites das obrigações e dos deveres políticos. A teoria da justiça, então, precisa considerar essas três questões, pelo menos, para a sua consecução. Com isso, Rawls indica a necessidade de realização do seu projeto em etapas (ou estágios) consecutivas, de maneira a simplificar a aplicação dos princípios de justiça. Cada etapa concentra-se em determinado ponto de vista em função do qual certas espécies de questões são postas e analisadas²². Esse sistema idealizado facilita situar melhor o artigo 3º da Constituição Federal no quadro da teoria da justiça como equidade.

O primeiro estágio desse itinerário compreende exatamente a fixação dos dois princípios de justiça (retromencionados), que expressam os termos equitativos de uma cooperação social, aplicáveis à estrutura básica da sociedade, originados do acordo celebrado por cidadãos livres e iguais em uma esfera *hipotética* e *ahistórica* denominada de *posição original*^{23, 24}.

²² A importância dessa aplicação dos princípios de justiça como equidade, por etapas (ou estágios), é destacada também em Kukathas e Pettit (2005, p. 64-70).

²³ Segundo Rawls (2003, p. 26), para a justiça como equidade, os cidadãos estão comprometidos com a cooperação social e são plenamente capazes desse envolvimento durante toda a vida; pessoas nessas condições possuem as duas “faculdades morais” necessárias para estar nesse processo de participação: “capacidade de ter um senso de justiça” e “capacidade de formar uma cooperação do bem”. É isso que caracteriza a ideia de pessoas livres e iguais.

²⁴ A lógica de Rawls (2003, p. 20-25) é a seguinte: se a sociedade é concebida, por ele, como um sistema equitativo de cooperação entre pessoas livres e iguais, é preciso saber como e onde esses termos equitativos de cooperação devem ser definidos. Ele mesmo responde afirmando que esses termos “são estabelecidos por meio de um acordo entre cidadãos livres e iguais, unidos pela cooperação, à luz do que eles consideram ser suas vantagens recíprocas”, sob o véu da ignorância. A posição original, nesse sentido, “generaliza a ideia familiar de contrato social”, só que de uma forma mais abstrata, tendo como objeto do *acordo* os princípios primeiros de justiça para a estrutura básica da sociedade (e não para uma determinada forma de governo), sendo que tal acordo deve ser pressuposto como sendo *hipotético* e *ahistórico*. Hipotético, porque as partes (livres e iguais) perguntam “o que poderiam acordar, ou acordariam, e não o que acordaram”. Ahistórico, porque não se supõe “que o acordo tenha sido concertado alguma vez ou venha a ser celebrado, e mesmo que o fosse, isso não faria nenhuma diferença”. Rawls propõe, então, que a *posição original* consubstancia um procedimento de representação (ou um experimento mental), para os propósitos de esclarecimento público,

Após a adoção dos princípios de justiça na posição original, as partes, reunidas em uma assembleia constituinte (uma convenção), decidiriam acerca da justiça das formas políticas e adotariam uma constituição justa. Seria o segundo estágio. Nessa fase, já sendo possuidores de conhecimentos teóricos e dos fatos gerais relativos à sociedade onde vivem, mas submetidos às balizas dos princípios de justiça como equidade, os representantes reunidos avaliariam a justiça dos procedimentos para lidar com as visões políticas distintas e, com isso, escolheriam a constituição justa e eficaz, que atendessem aos princípios de justiça e ao mesmo tempo fosse a mais bem concebida para produzir igualmente uma legislação eficaz e justa. É aqui que seriam estabelecidos os direitos e liberdades fundamentais dos membros da sociedade política.

No terceiro estágio, resolvida a questão pertinente à elaboração da constituição política, e com informações mais completas sobre a realidade da sociedade, seriam escolhidos os arranjos econômicos e sociais justos, valendo-se não somente dos princípios de justiça, mas também dos limites impostos pela própria constituição então promulgada. Constituiria, assim, o momento da produção legislativa com vistas à consecução das políticas que incidirão na estrutura e no funcionamento das esferas econômica e social do país.

Por fim, depois de formulada a constituição e editadas as leis, e considerando o pleno acesso às informações respeitantes à sociedade como um todo, já seria possível avaliar e julgar os atos e fatos decorrentes da realização, na estrutura básica da sociedade, dos princípios de justiça como equidade. Seria o quarto estágio, que consistiria “na aplicação das normas a casos específicos por juízes e administradores, e a observação das normas pelos cidadãos em geral” (RAWLS, 2008, p. 245)²⁵.

Este é o momento de estabelecer as possíveis relações entre os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, expressos no artigo 3º da Constituição Federal, e esses estágios de fixação e efetivação dos princípios da justiça como equidade, ainda que Rawls esclareça que essa sequência de quatro etapas constitua apenas

formalizador “de convicções refletidas de pessoas razoáveis ao descrever as partes (cada qual responsável pelos interesses fundamentais de um cidadão livre e igual) como situadas de uma forma equitativa e como devendo chegar a um acordo sujeitas a restrições apropriadas às razões que podem apresentar para propor princípios de justiça política”.

²⁵ Kukathas e Pettit (2005, p. 66) observam, com razão, que, à medida que essas quatro etapas se desenvolvem, o *véu da ignorância* vai gradualmente sendo removido. Quer dizer, do hipotético e ahistórico momento da posição original até o nosso mundo da vida, a cada estágio que passa, o conhecimento das coisas vai se expandindo até o ponto do pleno domínio dos atos e fatos que afetam os princípios de justiça como equidade.

um recurso didático para ilustrar o processo de aplicação dos princípios da teoria da justiça como equidade; e não deve ser considerada uma narrativa de como as convenções constitucionais e as legislaturas são conduzidas na prática.

Como se depreende do encadeamento desse processo, existem diferentes tipos de questões de justiça social que seriam tratadas em cada um dos estágios. A constituição política faz cumprir o *primeiro princípio da justiça como equidade*, ou melhor, a convenção constituinte tem como paradigma exatamente aquele princípio que demarca os direitos e as liberdades fundamentais do cidadão. As leis que definem os arranjos de políticas econômicas e sociais – com vistas a maximizar as expectativas de longo prazo dos menos favorecidos – têm como marco referencial o *segundo princípio da justiça como equidade*, que delimita os critérios da igualdade de oportunidades e da justiça distributiva em sentido estrito (princípio da diferença). Esse é o nexa a que chega Rawls (2008, p. 244) quando idealiza as estruturas políticas, sociais e econômicas de uma sociedade justa.

A Constituição de 1988 traz, em seu conteúdo normativo, um título inteiro²⁶ dedicado aos direitos e garantias fundamentais, nestes, incluídos os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais e as regras referentes à nacionalidade, aos direitos políticos e aos partidos políticos. É nesta seção que estão definidos os direitos e as liberdades fundamentais, dentre outras, a liberdade de locomoção, a livre manifestação do pensamento, a liberdade de consciência e de crença, a livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, a liberdade do exercício profissional, a liberdade de reunião e associação. Afora os direitos sociais e políticos, são setenta e oito comandos que estabelecem, em grau exaustivo, os direitos e as garantias fundamentais, individuais e coletivos, todos de aplicação imediata e sem prejuízo de outros decorrentes do regime, dos princípios adotados na Carta Magna ou de tratados internacionais em que o Brasil seja signatário. Esses direitos e garantias fundamentais são compatíveis com uma Constituição de feição liberal-igualitária. Com essa natureza revelada, crê-se que o primeiro princípio da justiça como equidade esteja expresso na Carta Política do País, pelo menos em termos formais²⁷.

²⁶ Trata-se do Título II da Constituição Federal, formado pelos Capítulos I a V e abrangido por dezessete artigos.

²⁷ Há quem considere – e já foi exposto em outro lugar desta tese – que o gasto público estaria legitimado quando a sua destinação atendessem aos ditames desses direitos e liberdades fundamentais. É esse o pensamento de Moreira Neto (2008, p. 46) e Comparato (1998).

O artigo 3º da Constituição Federal, que fixa os objetivos fundamentais do País, está inserido no quadro dos denominados princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, cujos alicerces são a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, dentre outros. Acredita-se que tal artigo seja corolário, não somente dos direitos e garantias fundamentais, mas também da cláusula incorporada no preâmbulo da Constituição Federal²⁸. É o que se pode apreender quando se coteja essa proclamação solene com os objetivos positivados no corpo normativo da Constituição.

Na figura 5 a seguir (BRASIL, 2018a), é possível visualizar melhor o sentido dessa convergência:

Figura 5 - Preâmbulo da Constituição Federal e os objetivos fundamentais do Brasil

Preâmbulo da Constituição Federal	Objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil
<p>Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para <i>instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos</i>, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.</p>	<p><i>Construir</i> uma sociedade livre, justa e solidária. <i>Garantir</i> o desenvolvimento nacional. <i>Erradicar</i> a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. <i>Promover</i> o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.</p>

Fonte: adaptado da Constituição Federal (BRASIL, 2018a).

Com efeito, pode-se dizer que o propósito fulcral do artigo 3º da Constituição Federal seja a concretização da igualdade de oportunidades e da justiça distributiva (justiça social), o que faz dele uma manifestação do segundo princípio da teoria da justiça como equidade formulado por Rawls.

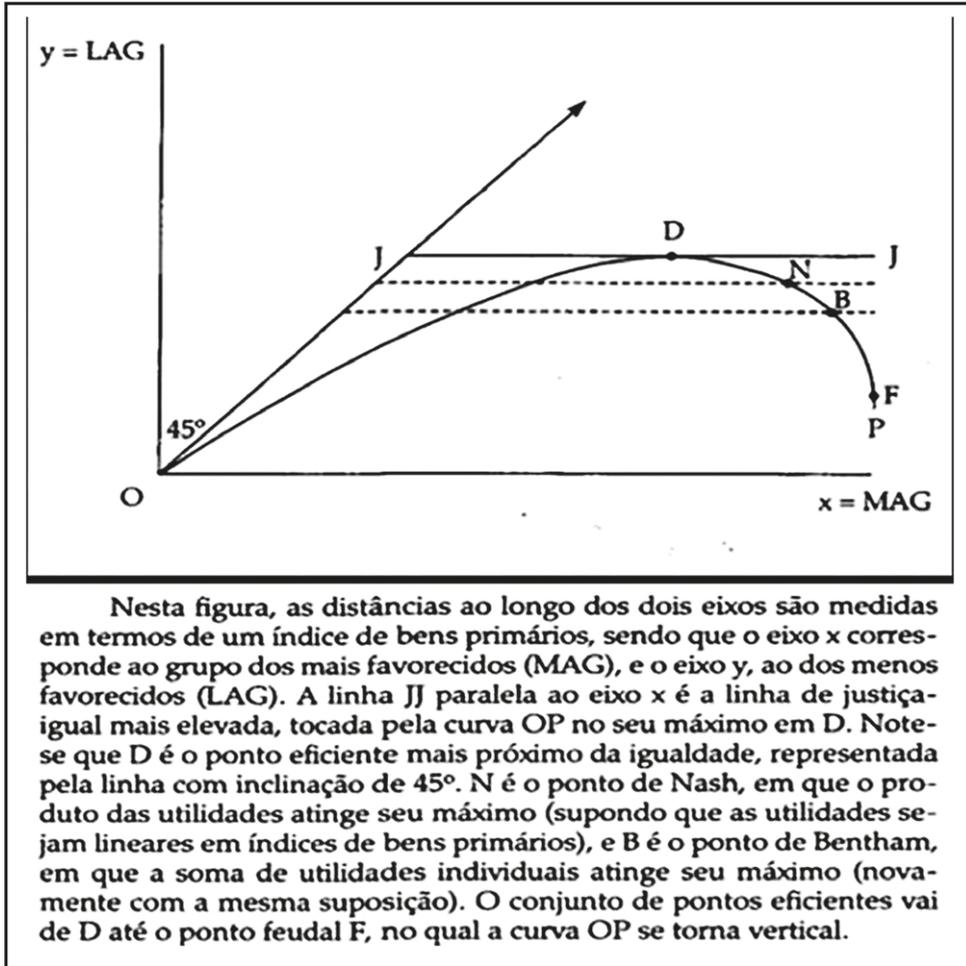
²⁸ O preâmbulo constitui a parte que precede o texto estruturado da Constituição Federal e não tem força normativa, porém, possui eficácia interpretativa e integrativa, além de exercer a função de cláusula de promulgação e ordem de obediência (SILVA, 2014b, p. 23).

Todavia, faz-se necessário aprimorar esse raciocínio. O artigo 3º da Constituição Federal não corresponde exatamente aos arranjos de políticas econômicas e sociais demandados para a implementação do *segundo princípio da justiça como equidade*, que especifica as bases da igualdade de oportunidades e da justiça distributiva em sentido estrito (princípio da diferença), como retromencionado. Ele estipula precisamente aquilo que de mais essencial deve ser buscado pelo Estado brasileiro para resolver o problema da desigualdade em todas as suas dimensões, sobretudo as sociais e econômicas, mediante a formulação e a implementação de políticas públicas. Quer dizer, esse comando constitucional orienta e parametriza a formação de leis definidoras dos arranjos de políticas sociais e econômicas que terão, na prática, a função de promover as igualdades de oportunidades e a distribuição equitativa dos recursos. É esse, portanto, o lugar dele na *teoria da justiça como equidade*.

A partir desse ponto, passa-se a examinar as tarefas que pertencem ao terceiro estágio do processo de aplicação dos princípios de justiça. É o momento de aclarar o quanto pode existir no contexto da relação entre os arranjos econômicos e sociais e o segundo princípio de justiça como equidade, especialmente no que diz respeito ao impacto do artigo 3º da Constituição Federal na formulação das leis definidoras das políticas sociais e econômicas, haja vista ter estas, na prática, a função de promover as igualdades de oportunidades e a distribuição equitativa dos recursos, com incidência direta sobre a estrutura básica da sociedade. Procura-se saber aqui o que seria necessário fazer institucionalmente para viabilizar a igualdade de oportunidades e o princípio da diferença.

Convém recordar que o segundo princípio da justiça como equidade estipula que as desigualdades sociais e econômicas somente seriam toleráveis se estiverem satisfeitas as duas exigências seguintes: (1) a primordialidade de acesso a cargos e posições, a todos, com igualdade equitativa de oportunidades e; (2) a imprescindibilidade de resultar em maior benefício possível para os membros menos favorecidos da sociedade (RAWLS, 2011, p. 345). Essa última condição do segundo princípio de justiça como equidade é que introduz a ideia de *reciprocidade* no acordo de cooperação entre os membros da sociedade e, como já visto, recebe a denominação doutrinária de *princípio da diferença*, instituto particularmente importante para a presente argumentação. Embora se tenha, lá atrás, assentado o seu escopo geral, qual outro significado poderia se atribuir ao princípio da diferença? A figura a seguir, desenvolvida por Rawls (2003, p. 87-88), oferece dados adicionais que possibilitam ampliar objetivamente o conteúdo explicativo desse princípio.

Figura 6 - Significado do princípio da diferença



Fonte: Rawls (2003, p. 87).

O conteúdo ampliado do princípio da diferença, como apresentado acima, proporciona algumas opções de análise. Dois conceitos-chave afloram desse quadro: *bens primários* e *menos favorecidos*. Rawls (2003, p. 81-82) ensina que bens primários “consistem em diferentes condições sociais e meios polivalentes necessários para que os cidadãos possam desenvolver-se adequadamente e exercer plenamente suas duas faculdades morais²⁹, além de procurar realizar suas

²⁹ Capacidade de ter um senso de justiça e a capacidade de formar uma concepção do bem (RAWLS, 2003, p. 26).

concepções do bem”³⁰. A estrutura básica da sociedade é avaliada sob a lente dos dois princípios de justiça levando em conta o modo como é regulada a repartição dos bens primários entre os cidadãos. Os denominados “menos favorecidos são os que pertencem à classe de renda com expectativas mais baixas”, pois eles são identificados em razão de sua renda e riqueza e não em razão de características, tais como a raça, o gênero, a nacionalidade, a cor, ou outras dessa natureza.

Dentre as várias interpretações plausíveis que emergem desse plano cartesiano, acerca do princípio da diferença, afigura-se relevante aquela representada pela linha “JJ”, paralela ao eixo “x”, porquanto reflete o ápice (possível) a ser atingido na trajetória do deslocamento ao longo da curva OP. Supondo já ter a igualdade nas outras esferas (direitos e liberdades fundamentais e igualdade de oportunidade), esse é o patamar almejado pela sociedade, que consiste em alcançar a linha de justiça-igual³¹ mais elevada. Rawls (2003, p. 90), a par dessa constatação, conclui que esse é o sentido do princípio da diferença, qual seja, o de conduzir a sociedade a ascender ao “ponto mais alto da curva OP do esquema de cooperação desenhado de forma mais eficiente”.

Duas preocupações são levantadas por Rawls (2003, p. 229) no tocante ao princípio da diferença. A primeira questiona se é necessário que, em qualquer política pública formulada e implementada, este princípio teria que ser observado. A resposta é que, “dado todo o conjunto de políticas públicas, deve-se selecionar alguns assim chamados instrumentos que possam ser ajustados de maneira que satisfaçam o princípio da diferença”. Assim, para não ter que considerar esse princípio em cada uma das políticas públicas, “a faixa de renda isenta do imposto proporcional sobre a renda poderia ser ajustada para cima ou para baixo”, de sorte a atender o princípio da diferença. A segunda indaga se tal princípio deveria ser afirmado na constituição de uma sociedade. A posição do autor é que isso traria dificuldades de interpretação por parte dos Tribunais Constitucionais, uma vez que a satisfação, ou não, desse princípio exige plena compreensão do funcionamento da economia. Propõe, então, que, em havendo consenso em torno do princípio, ele poderia constar “das aspirações políticas da sociedade num preâmbulo da Constituição, destituído de força legal”.

³⁰ Como tipos de bens primários Rawls (2003, p. 82-83) destaca: os direitos e liberdades básicos; as liberdades de movimento e de livre escolha de ocupação sobre um fundo de oportunidades diversificadas; os poderes e prerrogativas de cargos e posições de autoridade e responsabilidade; renda e riqueza e; as bases sociais do autorrespeito.

³¹ Essa *linha de justiça-igual* significa “a maneira como os direitos a bens cooperativamente produzidos serão divididos entre aqueles que os produziram, e reflete uma ideia de reciprocidade” (RAWLS, 2003, p. 88).

Uma especificidade que se revela primordial no princípio da diferença, segundo a doutrina de Rawls (2003, p. 230), seria a fixação de um *mínimo social* capaz de suportar, pelo menos, as necessidades humanas básicas³². O autor assinala que a não garantia desse mínimo social levaria inexoravelmente à violação do princípio da diferença.

Como alternativas para preservar a justiça econômica e social ao longo do tempo, Rawls (2003, p. 228) ainda prescreve algumas medidas que teriam o condão de afirmar o princípio da diferença. Trata-se de sugestões que poderiam redundar em atos legislativos na esfera da tributação, com repercussão na capacidade de poupança e consumo das famílias, como as seguintes: (1) aqueles que herdaram e recebem doações deveriam pagar imposto progressivo de acordo com o valor recebido e/ou o perfil do recebedor; (2) o princípio progressivo de tributação (aplicável à renda e à riqueza) deveria ser empregado para evitar acumulações de riqueza consideradas adversas à justiça de fundo e; (3) a adoção de um imposto proporcional aos gastos (um imposto sobre o consumo conforme uma taxa marginal constante) seria preferível, uma vez que, ao tributar os gastos apenas acima de uma certa faixa de renda, o imposto seria ajustável de sorte a possibilitar um mínimo social satisfatório. Nesse sentido, explica Rawls, “o princípio da diferença poderia ser aproximadamente satisfeito elevando-se e diminuindo-se esse mínimo e ajustando-se a taxa marginal constante de tributação”.

A compreensão dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil como a busca efetiva de realização da justiça social pode ser examinada também à luz da filosofia moral de Dworkin (2011; 2014), portadora que é de critério ético útil para a verificação da legitimidade do gasto público. Para ele, a justiça social (justiça distributiva) somente é possível quando existir igualdade na distribuição dos recursos aos membros da sociedade, sendo que o princípio da diferença de Rawls constitui uma forma de interpretação da concepção da *igualdade dos recursos*.

Dworkin sintetiza sua teoria de justiça distributiva nas bases seguintes.

nenhum governo é *legítimo* a menos que endosse dois princípios soberanos: em primeiro lugar, ele deve demonstrar igual consideração pelo destino de toda pessoa sobre a qual pretende ter domínio; em segundo lugar, deve respeitar plenamente a responsabilidade e o direito de toda pessoa de decidir por si mesma como fazer de sua vida algo valioso. Esses princípios orientadores definem quais são as teorias aceitáveis

³² O conceito de mínimo social está explicitado por Rawls da seguinte forma: “o princípio de diferença exige um mínimo que, junto com todo o conjunto de políticas sociais, maximize as perspectivas de vida dos menos favorecidos”.

de justiça distributiva – teorias que estipulam os recursos e as oportunidades que o Estado deve disponibilizar ao povo que ele governa. Coloco a questão nesses termos, em termos de o que o Estado deve fazer, porque toda distribuição é consequência das leis e dos programas políticos oficiais: *não há distribuição politicamente neutra. Dada qualquer combinação de qualidades pessoais de talento, personalidade e sorte, o que a pessoa obterá em matéria de recursos e oportunidades dependerá das leis vigentes no lugar onde ela é governada. Por isso, toda distribuição deve ser justificada demonstrando-se de que modo a ação do governo respeita esses dois princípios fundamentais: a igual consideração pelo destino e o pleno respeito pela responsabilidade* (DWORKIN, 2014, p. 4-5, grifo nosso).

Embora essa concepção se refira a governos, sabe-se que a sua lógica tem aplicabilidade igualmente ao gasto governamental, com sua natureza de recurso do poder político, conforme já demonstrado no capítulo precedente. A contribuição trazida por essa teoria é de duas ordens: reforça a necessidade de igualdade de consideração na distribuição dos recursos e no respeito ao direito dos membros da sociedade de decidir sobre o que é melhor para si e; define a lei como o instrumento para a formalização e a justificação desse modelo de distribuição igualitária. Segundo o autor, inexistem legitimidade sem a observância dessas disposições normativas. Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil parecem transparecer, em seu conjunto, as diretrizes desse modelo de justiça social preconizado por Dworkin, o que enseja considerá-los como fundamento para a legitimidade do dispêndio governamental.

A par de toda essa exposição, na qual se procurou deixar assentado o argumento de que os fins sociais (finalidade) do Estado servem de referência maior ou mesmo de fundamento material para legitimar os gastos públicos no Brasil, indaga-se onde se pode encontrar, na produção legislativa da União, algo que materialize a instituição, a formulação e a implementação de políticas públicas, nas diversas funções de governo, voltadas para o cumprimento do artigo 3º da Constituição Federal, de modo a verificar a validade das teorias de justiça de Rawls e Dworkin, ainda que se valendo apenas de dados qualitativos. A resposta parece estar no conteúdo dos programas formulados nos Planos Plurianuais (PPA), a partir da promulgação da Carta Política de 1988, na medida em que expressam a ação concreta do Estado no cumprimento da sua finalidade social.

Segundo explicitado no capítulo um desta tese, tais programas, especialmente os temáticos, destinados às ações finalísticas do Estado, constituem o instrumento que busca viabilizar, em grande medida, os objetivos fundamentais do País. O Quadro seguinte apresenta a distribuição dos programas por função de governo, relativamente aos três últimos planos plurianuais que foram editados pela União, a partir da reordenação do sistema de planejamento e orçamento

brasileiro, ocorrida com o advento da Decreto Federal nº 2.829, de 28 de outubro de 1998 (BRASIL, 1998), e da Portaria MPO nº 42, de 14 de abril de 1999 (BRASIL, 1999c): PPA 2000-2003; PPA 2004-2007; PPA 2008-2011; PPA 2012-2015; PPA 2016-2019 (BRASIL, 2016a; 2016b). O enquadramento dos programas no âmbito das funções de governo tende a mostrar, em cada legislatura, a política de alocação dos recursos orçamentários da União, isto é, qual (ou quais) objetivo(s) do artigo 3º da Constituição Federal está (estão) sendo priorizado(s), além de evidenciar igualmente o grau de responsividade dos programas.

Quadro 5 - Programas finalísticos distribuídos por função de governo

Função de Governo	PLANOS PLURIANUAIS UNIÃO		
	PPA 2008-2011	PPA 2012-2015	PPA 2016-2019
Administração	4	1	1
Agricultura	16	5	3
Assistência Social	9	7	4
Cultura	10	1	1
Comunicações	5	1	1
Ciência e Tecnologia	11	1	1
Direitos da Cidadania	10	3	5
Desporto e Lazer	4	3	1
Defesa Nacional	4	3	3
Educação	12	4	1
Encargos Especiais	-	-	-
Energia	15	3	4
Essencial à Justiça	3	-	1
Gestão Ambiental	13	7	5
Habitação	3	1	1
Indústria, Comércio e Serviços	18	5	5
Judiciária	8	-	-
Legislativa	2	-	-
Organização Agrária	6	2	3
Previdência Social	4	1	1
Reserva de Contingência	-	-	-
Relações Exteriores	2	3	1
Saúde	12	2	2
Saneamento	3	2	1
Segurança Pública	8	2	2
Trabalho	7	1	1
Transporte	14	6	3
Urbanismo	6	2	3
SOMA	209	66	54

Fonte: adaptado dos Planos Plurianuais da União (BRASIL, 2016a).

Cabe fazer algumas considerações acerca do quadro acima. Como está no título, ele apresenta apenas a distribuição quantitativa dos programas ditos finalísticos, ou temáticos, os quais agregam as ações (projetos e atividades) voltadas para a consecução das políticas públicas do governo federal. Cuida-se, portanto, do meio de produção e entrega dos *bens e serviços* para a sociedade, em cada uma das funções onde o governo deve atuar, de acordo com a técnica do *orçamento-programa* apresentado no capítulo um deste trabalho. As categorias *encargos especiais e reserva de contingência*, embora figurem como funções de governo, representam, a rigor, os programas afetos à gestão, manutenção e serviços do Estado, portanto, de apoio e suporte às políticas públicas. Isso explica estarem sem os respectivos quantitativos. O decréscimo verificado na soma geral dos programas, nos três últimos Planos Plurianuais, de 209 para 54, não significou necessariamente redução da atuação do Estado. Como esclarecido no capítulo um, com o aprimoramento da técnica de planejamento e orçamentação, reservou-se ao âmbito do Plano Plurianual a definição do tema da política pública, isto é, o objetivo a alcançar com a implementação dela e o que será efetivamente entregue à sociedade, ficando as ações dela decorrentes incorporadas à Lei Orçamentária Anual de cada exercício, após as diretrizes e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentária correspondente. E assim está sendo feito.

Essa distribuição dos programas governamentais no contexto das funções de governo traz evidências quanto ao grau de *responsividade*. Ou melhor, diz até que ponto os escopos desses programas, contidos tacitamente na natureza das diversas funções de governo, estão coadunados com os objetivos fundamentais do País. Nada revela, porém, sobre a *efetividade* do gasto governamental, ou seja, não tem o condão de apontar os efeitos (impactos) das ações programáticas sobre as realidades que pretendiam atuar. As evidências indicativas de atenção para com o resultado das ações programáticas, concretizadas pelo gasto público, estão presentes nas atividades de avaliação realizadas na esfera do próprio governo e em outros trabalhos dessa natureza produzidos por organismos nacionais e internacionais. Quer dizer, não basta apenas a fidelidade aos objetivos a serem alcançados, mas se o alcance desses objetivos produz efetivamente os resultados esperados. Aí residem as condições de possibilidade de os gastos governamentais se justificarem em plenitude.

No âmbito da própria Administração Pública, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em razão do Decreto Federal nº 2.829, de 28 de outubro de 1998 (BRASIL, 1998), que fixa as normas para a elaboração

e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, realiza avaliação anual da consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e do *resultado* dos programas, incluindo, na hipótese de cabimento, a avaliação do *grau de satisfação da sociedade* quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público.

Em relação ao PPA 2016-2019 (BRASIL, 2016b), tomado aqui como referência, constata-se a produção de dois Relatórios Anuais de Avaliação, ano-base 2016 (BRASIL, 2017a) e ano-base 2017 (BRASIL, 2018h), encaminhados ao Congresso Nacional, para conhecimento e providências a seu cargo, e disponíveis para conhecimento da sociedade, no portal eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Em cada um desses relatórios, estão especificados, dentre outros dados e análises, considerações sobre indicadores, estratégias e resultados das políticas públicas, com destaque para a evolução cumulativa dos indicadores de todos os programas constantes do PPA. Apesar de ainda não ter sido disponibilizado o sistema de avaliação do grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados, o conteúdo desses relatórios, como sistematizado hoje, já fornece informações úteis sobre a efetividade das ações programáticas da União.

Livro publicado, em 2015, pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM)³³ – *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos* –, coordenado por Arretche (2015), baseado nas seis últimas edições dos Censos Demográficos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 1960 a 2010, oferece análise aprofundada das mudanças ocorridas ao longo desse período, em cinco dimensões consideradas centrais pela literatura sobre desigualdades: participação política, educação e renda, políticas públicas, demografia e mercado de trabalho. A principal conclusão extraída do estudo dá conta de que a desigualdade de renda no Brasil caiu sistematicamente, nesse interstício, em direção oposta às democracias do mundo desenvolvido, que tiveram aumento substancial e inesperado da desigualdade nas últimas décadas, segundo os pesquisadores. Se em 1989, auge da desigualdade de renda no País, o piso da renda dos cinco por cento mais ricos correspondia a 79 vezes o teto da renda dos cinco por cento mais pobres, em

³³ O Centro de Estudos da Metrópole (CEM) constitui um dos Centros de Pesquisa, Inovação e Difusão (CEPID) da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e um dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com sede na Universidade de São Paulo (USP) e no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Fundado em 2001, reúne pesquisadores de diferentes áreas das ciências sociais voltados ao estudo das desigualdades sociais e espaciais em contextos urbanos e metropolitanos (ARRETCHÉ, 2015).

2012, ano em que a série esteve em seu nível mais baixo, essa mesma razão era de 36, ainda que esse patamar continue posicionando o Brasil como um dos países mais desiguais da América Latina e do mundo.

A pesquisa destaca, ademais, que a queda simultânea das desigualdades em diversas dimensões relevantes no Brasil não ocorreu por força de algum fator isolado, mas da “combinação no tempo do efeito de diferentes políticas orientadas a públicos distintos, cuja característica comum foi a tentativa de reverter a longa trajetória de estabilidade de altos níveis de desigualdade” (ARRETCHE, 2015, p. 7). O Coeficiente de *Gini*³⁴, divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para este mesmo período, oscilou também positivamente. Em 1989, era de 0,636; em 2012, atingiu 0,530. No último ano divulgado, 2014, já se encontrava em 0,517. A trajetória desse indicador estatístico está em consonância com a da análise empreendida pelo grupo de pesquisadores do CEM. Os resultados dessa investigação reforçam a importância de se considerar a efetividade como variável necessária na equação da legitimidade do gasto governamental. Ao analisar o efeito das políticas públicas sobre os níveis da desigualdade, tal pesquisa evidencia a importância da efetividade como elemento de aferição da legitimidade dos gastos governamentais.

Para além desses exames apoiados em indicadores, mas na linha de procurar avaliar os resultados de suas ações orçamentárias, o Brasil encomendou ao Grupo Banco Mundial (2017, p. 1) a produção de relatório com o objetivo de “realizar análise aprofundada dos gastos governamentais, identificar alternativas para reduzir o *déficit* fiscal a um nível sustentável e, ao mesmo tempo, consolidar os ganhos sociais alcançados nas décadas anteriores”. O relatório final, intitulado “Um *ajuste* justo: análise de eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, seguiu metodologia baseada nas melhores práticas internacionais e “na revisão da eficiência dos gastos entre as diferentes entidades e programas governamentais”. O estudo, ao examinar as raízes dos problemas fiscais recorrentes do País e indicar as opções para a solução dos problemas identificados, conclui que “o

³⁴ O coeficiente de *Gini* mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde *zero*, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até *um*, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE). Essa descrição conceitual *ipsis litteris* e os dados do texto constam do portal eletrônico do IPEADATA (<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>). Assim, quanto mais próximo de zero for o coeficiente de *Gini* menor será a desigualdade medida.

Governo brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal”. Poderia, aos olhos dos analistas do Banco Mundial, oferecer mais e melhor com os mesmos recursos orçamentários disponíveis, o que traria melhoras significativas no nível de efetividade dos gastos públicos, potencializando assim a sua legitimidade substancial. Tanto no primeiro quanto no segundo estudo, existe a preocupação com o que efetivamente deve ser feito com os recursos orçamentários e qual o efeito que isso pode gerar na realidade.

Outros trabalhos podem ser aqui citados, ademais, por serem relevantes e ilustrativos para corroborar a hipótese de que a verificação da efetividade do gasto público no Brasil também importa para a consecução dos objetivos fundamentais do País.

Gobetti e Almeida (2016, p. 42), em *Texto para Discussão*, elaborado no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, apresentam “Uma radiografia do gasto público federal entre 2001 e 2015”, no qual concluem que, ainda que “seja preciso pensar uma agenda de reforma fiscal mais estrutural e gradual”, faz-se necessário “reconhecer a importância de se consolidar o Estado do bem-estar social no Brasil e de se oferecer uma saúde e uma educação pública de qualidade para a sociedade”. Medeiros e Souza (2013, p. 5), em outro *Texto para Discussão*, também para o IPEA, ao analisarem as relações entre gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil, concluem que “ao contrário do que ocorre em outros países, o gasto público com trabalho e políticas sociais é concentrado em uma pequena população e, em seu conjunto, tende a aumentar a desigualdade”. Esses dois estudos, nesses termos, sugerem a necessidade de redirecionamento do gasto público de sorte a melhorar o seu desempenho em busca de maior equidade, mostrando, ainda, a relevância de considerar a efetividade do gasto público como elemento-chave para a alavancagem do Estado do bem-estar social no País, mediante a implementação de políticas sociais.

Nessa mesma direção, dois outros trabalhos, de Rodrigues e Teixeira (2010) e Hiromoto (2018) analisam, com a aplicação de métodos quantitativos, respectivamente, o peso da efetividade dos dispêndios governamentais por meio das relações entre gasto público e crescimento econômico e os efeitos das despesas sociais sobre a pobreza no Brasil, ou melhor, analisam o impacto do montante do gasto público sobre o crescimento econômico do País, de um lado, e o efeito dos gastos sociais na erradicação da pobreza entre nós, do outro lado.

Os resultados da primeira pesquisa, com base em análise comparativa dos gastos realizados nas esferas de governo (federal, estadual e municipal), indicam que “o investimento é o gasto mais relevante e a esfera estadual a que apresenta

maior capacidade de impulsionar o crescimento econômico” (RODRIGUES; TEIXEIRA, 2010, p. 423). Essa constatação traz significados para o campo da efetividade dos recursos orçamentários da União: de um lado, o efeito da priorização da despesa de capital (investimento público) em detrimento das despesas correntes (consumo, subsídios e transferências); do outro, o valor da descentralização na implementação das ações orçamentárias (pacto federativo).

No segundo estudo, Hiromoto (2018, p. 17) chega à conclusão de que existe “clara efetividade dos gastos federais que focam na população mais carente, distribuindo a renda e melhorando a saúde, contribuindo para a redução da pobreza no País”. Para a autora, existem evidências de que políticas como foco na melhoria da educação, saúde e renda, são essenciais para a mudança estrutural das condições de bem-estar da população com a consequente influência sobre a redução da pobreza.

O Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de alguns *precedentes*³⁵ derivados, em geral, da sua jurisdição em matéria de controle de constitucionalidade de lei orçamentária, tem exercido papel imprescindível na apreciação do mérito das escolhas orçamentárias que são realizadas no âmbito das atribuições constitucionais dos Poderes Executivo e Legislativo. Nessa esfera de atuação, ainda que respeitando a independência daqueles Poderes para a elaboração e aprovação das leis orçamentárias, o STF tem deliberado no sentido de assegurar prioridade às demandas mínimas e básicas dos cidadãos, porquanto indispensáveis à sua existência digna, no sistema de planejamento e orçamento governamentais, de modo a coibir violação, na dinâmica da alocação dos recursos públicos, dos direitos e garantias fundamentais estabelecidos na Carta Magna. A Suprema Corte brasileira, no contexto dessas decisões, tem sopesado, em grande medida, a aplicação dos princípios do *mínimo existencial*, da *vedação ao retrocesso* e da *reserva do possível*. A interferência, nessa proporção, do Poder Judiciário evidencia a existência de cuidado essencial com a justificação material do gasto público, à medida que procura garantir que o propósito maior dos recursos orçamentários é a promoção das condições de bem-estar dos membros da sociedade, sobretudo dos mais necessitados.

³⁵ Acórdãos em sede de *Ação Direta de Inconstitucionalidade* (ADI) e de *Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF), sobretudo. Análises jurídico-doutrinárias aprofundadas dessas Decisões do STF podem ser encontradas em Assoni Filho (2011, p. 21-40), Conti (2016, p. 219-238), Correia Neto (2011, p. 111-126), Fux (2016, p. 25-47), Mânica (2008, p. 89-104), assim como na coletânea organizada por Sarlet e Timm (2013), que inclui diversas abordagens acerca dos princípios do *mínimo existencial*, da *vedação ao retrocesso* e da *reserva do possível*.

Por mais que haja a percepção (ou o sentimento) de que os grandes problemas que afligem o País, atualmente, estejam voltados para a insegurança, a corrupção ou mesmo para o desemprego, dentre outras menos comentadas, não é desarrazoado pensar que, a rigor, essas mazelas podem transparecer indicativos de uma questão de fundo representada pela desigualdade de oportunidades e pela injusta distribuição dos recursos que ainda dominam a estrutura da sociedade brasileira. Essa análise de causa e efeito, embora não seja demonstrada com o uso de métodos quantitativos, faz sentido (ainda que intuitivamente) porque quando os governos buscam fazer intervenções na problemática do desemprego, por exemplo, a solução passa necessariamente pela formulação e implementação de políticas econômicas e sociais adequadas para o seu enfrentamento, como acima ilustrado. Isso reforça o argumento a favor da tese de que o emprego do recurso estatal deve dar cumprimento aos objetivos estatuidos no artigo 3º da Constituição Federal. De outro modo, os recursos não teriam outra razão de estarem consignados no orçamento público, seja qual for a função de governo em que sejam alocados, senão a de tornar efetivo o sistema de direitos e liberdades fundamentais e contribuir para a redução das desigualdades sociais e econômicas do País, mediante a oferta igual e equitativa de oportunidades e o estabelecimento do maior benefício possível dos membros menos privilegiados da sociedade. A legitimidade do gasto público em seu enfoque substancial tende a aflorar em consequência do êxito dessas medidas.

Procurou-se explicitar, até esse ponto, baseado em estudos e evidências, a validade do argumento de que existe um fundamento material – *os objetivos fundamentais do País* – em razão do qual o gasto governamental se justifica. Esses estudos e evidências trazem elementos por meio dos quais é permitido sustentar que a *legitimidade substancial* do gasto público possui forte ressonância na teoria e na prática.

Prossegue-se agora com a averiguação da viabilidade da *legitimidade procedimental* do gasto público. Em outros termos, quer-se conferir se o *processo orçamentário brasileiro*, como se desenvolve atualmente no âmbito da União, constitui o método adequado para tornar essa justificação possível. Examinar-se-á, sob a ótica racional-prática, o potencial desse procedimento gerar decisões legitimadas. Essa análise se dará mediante o cotejamento da prática processual-orçamentária com a racionalidade de Jürgen Habermas (1929-) e Niklas Luhmann (1927-1998)³⁶.

³⁶ O pensamento de Jürgen Habermas (1929-) e de Niklas Luhmann (1927-1998) acerca do fenômeno da legitimidade está explicitado no capítulo quatro deste trabalho.

O processo orçamentário brasileiro, conforme está delineado no capítulo primeiro do presente trabalho, se desenvolve em quatro etapas: formulação da proposta de lei orçamentária (*elaboração*), sob a coordenação do Chefe do Poder Executivo; discussão, votação e deliberação do projeto de lei orçamentária (*aprovação*), que acontece na esfera do Poder Legislativo (Congresso Nacional); implementação da lei orçamentária (*execução*), onde os órgãos integrantes dos Poderes Públicos executam a dotação (montante alocado) que lhes cabe no Orçamento Geral da União do respectivo ano e; avaliação e controle da execução orçamentária (*controle e avaliação*), momento reservado à prestação de contas à sociedade dos recursos administrados, para que esta controle, avalie e julgue os resultados gerados.

Como já visto, é por meio desse rito procedimental que se dá a formação do gasto governamental no Brasil. Nesse ambiente político-institucional, promovendo as articulações e as deliberações com vistas a viabilizar suas preferências na alocação dos recursos públicos, atuam, no caso da União, o Presidente da República, os Ministros de Estado, a burocracia governamental, o Congresso Nacional, os partidos políticos, o Poder Judiciário e os representantes da sociedade civil, tais como as empresas, a imprensa, os sindicatos, os movimentos sociais e os detentores do conhecimento especializado, dentre outros. Com efeito, o grau de legitimidade dos gastos governamentais, em grande medida, é função da maior ou menor participação relativa desses atores na dinâmica da alocação dos recursos orçamentários.

Em que pese tratar-se de um processo no qual os detentores de mandato eletivo – *Presidente da República e membros do Congresso Nacional* – detêm as competências e prerrogativas constitucionais para a deliberação final sobre os projetos das leis orçamentárias, tornou-se obrigatório o *incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas*, durante os processos de elaboração e de discussão do PPA, da LDO e da LOA. Com essa abertura processual, a decisão final em matéria orçamentária *deve* levar em consideração também a vontade da sociedade civil no processo de elaboração, no âmbito do Poder Executivo, e de aprovação, na instância do Congresso Nacional, relativamente a essas leis que compõem o sistema governamental de planejamento e orçamento.

Esse *devido processo constitucional-legal*, que instrumentaliza a formação do gasto governamental, tal como disposto no capítulo um e aqui resumido, com a obrigatoriedade de que governantes e governados atuem institucionalmente na sequência dessas quatro fases e no limite do rito procedimental, possui os meios apropriados e favoráveis para produzir escolhas orçamentárias legítimas?

Na perspectiva de Luhmann (1980, p. 7-8), consoante exposto na *seção 4.4* deste trabalho, os “procedimentos legalmente organizados podem contribuir ou mesmo levar à legitimação de opções obrigatórias do ponto de vista jurídico”. O foco da abordagem do autor é procurar sedimentar o pensamento de que a “interdependência dos diversos conjuntos de problemas em que se envolve uma sociedade que já não legitima o seu direito por meio de verdades invariáveis existentes, mas, apenas, ou principalmente, por meio de participação em procedimentos”³⁷.

O argumento de Luhmann sugere que os mecanismos formais do processo decisório têm papel essencial na formação da vontade coletiva. Embora defendida que não existam verdades absolutas capazes de determinar a deliberação, o processo de comunicação instaurado para a decisão é a diretriz que serve de fio condutor nesse sentido. Esse processo de comunicação, quando efetivo e realizado mediante regras bem demarcadas (procedimentos), possibilita discussões racionalmente conduzidas e refletidas, que culminam na produção de deliberações materialmente fundamentadas e passíveis da aceitação de todos.

Por conseguinte, a resolução manifestada no procedimento decorrerá, certamente, da seleção e ponderação das propostas que são colocadas em discussão pelos participantes, tudo feito de forma racional e refletida. Essa situação parece indicar vínculos entre o processual e o substancial, ainda que Luhmann não o declare expressamente. A par de toda a racionalidade de Luhmann, então, crê-se razoável dizer que o processo orçamentário brasileiro tende a incorporar os meios capazes de encaminhar as escolhas orçamentárias à condição de legitimadas, pelo menos em tese.

Jürgen Habermas (1929-) também se alinha à corrente de pensamento que adota o procedimento como caminho para a questão da legitimação, embora com fundamentação própria, conforme amplamente explicitado na *seção 4.5* deste trabalho. Para ele, a centralidade na formação da vontade política está em saber por quais procedimentos uma racionalidade moral pode ser estabelecida, o que significa submeter nossos pontos de vista, nossas preferências, nossos valores, pelo filtro de uma discussão argumentada. Habermas (2003; 2014a; 2015) reconhece em um rito procedimental formal o possível instrumento racional para a validade de decisões e agrega a seu modelo analítico elementos como as *regras e pressupostos de comunicação*, o *acordo entre livres e iguais* e o *consenso*.

³⁷ Essa referência à *interdependência dos diversos conjuntos de problemas em que se envolve uma sociedade* tem congruência com a definição de perspectiva interdisciplinar para a legitimidade do gasto público defendida no presente trabalho (ver capítulo dois, parte final).

O aprofundamento e a consolidação dessa nova perspectiva conceitual estão presentes em sua teoria da *democracia deliberativa*. O autor busca saber, pois, em seu modelo teórico de democracia, como se dá o processo de formação da opinião e da vontade política dos cidadãos.

O desenvolvimento da *democracia deliberativa* de Habermas (HABERMAS, 2014a, p. 108) é corolário dos dois princípios de sua Ética da Discussão, quais sejam: (1) uma norma somente pode pretender a validade se todas as pessoas que podem estar envolvidas estão de acordo (ou poderiam estar) enquanto participantes de uma discussão prática sobre a validade dessa norma e; (2) toda norma válida deve satisfazer a condição segundo a qual as consequências e os efeitos secundários, que (de maneira previsível) provêm do fato de que a norma foi universalmente observada na intenção de satisfazer os interesses de todos, podem ser aceitos por todas as pessoas envolvidas. É consequência igualmente da sua *racionalidade discursiva*, ou moral-prática, que tem lugar na comunicação e mesmo na comunicação mais cotidiana e cujo propósito é estabelecer uma cooperação, uma partilha, um entendimento. A particularidade da *política deliberativa* de Habermas (2003; 2015) reside, assim, na ideia de uma rede de discursos e de negociações, com vistas a possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, morais e éticas, que são precisamente os problemas acumulados de uma fracassada integração funcional, moral e ética da sociedade, o que envolve a atuação articulada de três atores no processo, que são o Estado, o mercado e a sociedade civil. Portanto, arremata Habermas, o fundamento da legitimidade não está na vontade já determinada dos indivíduos, mas no seu processo de formação que é a deliberação³⁸. Essa percepção é compatível com o pensamento de Luhmann, que também não considera tal *vontade já determinada* como fonte de legitimidade.

É possível encontrar pontos de contato entre a dinâmica do processo orçamentário brasileiro e o modelo analítico de democracia deliberativa de Habermas. As *regras e pressupostos de comunicação*, o *acordo entre livres e iguais* e o *consenso*, presentes no marco referencial do autor, são elementos que também são identificados nas etapas – sobretudo na de *elaboração* e na de *aprovação* dos projetos de lei orçamentária – que marcam o passo a passo da formação do gasto governamental. Essas duas fases, em especial, concentram a quase totalidade das discussões e deliberações em torno dos interesses e demandas

³⁸ Análises críticas acerca da teoria da *democracia deliberativa* podem ser verificadas em coletâneas como as de Audard (2006), Coelho e Nobre (2004), Macedo (2002) e Werle e Melo (2007).

que deverão prevalecer na alocação dos recursos orçamentários. Por isso, não é desarrazoado dizer que as articulações político-institucionais desenvolvidas nesse processo orçamentário podem ensejar escolhas orçamentárias justificadas (legitimadas), tal qual preconizado no arcabouço normativo de Habermas³⁹.

Não obstante à exequibilidade e o alcance do procedimento de formação da vontade política em matéria orçamentária, as evidências indicam que a prática da legitimação do gasto governamental, por intermédio do processo orçamentário, está ainda em construção no Brasil, especialmente na esfera federal. A partir do PPA 2004-2007, a metodologia para a elaboração dos planos plurianuais já incorpora a interface com a sociedade civil e os mercados econômicos como meio para tornar os programas e respectivas ações de governo mais coadunados com as reais necessidades e interesses da coletividade. O desempenho dessas iniciativas foi captado pelos estudos de Avritzer (2009), Pires (2011), Cunha (2012), Pires e Vaz (2012), Souza (2012) e Avritzer e Souza (2013).

³⁹ Com isso, quer-se dizer que os mecanismos da democracia representativa são adequados e necessários à concepção deliberativa de formação da vontade política.