

O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL E A REALIDADE BRASILEIRA DIANTE DA INEFICIÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA

THE WELFARE STATE AND THE BRAZILIAN REALITY EN FUNCTION OF THE INEFFICIENCY OF PUBLIC MANAGEMENT

Emerson Ademir Borges de Oliveira⁵⁹

André Luís Cateli Rosa⁶⁰

Laura Regina Echeverria da Silva⁶¹

RESUMO: O objetivo do presente artigo é entender a política do bem-estar social e confrontá-la com a atual realidade do Estado brasileiro no que diz respeito à garantia dos direitos sociais. Por meio de uma análise comparativa entre a carga tributária e os índices de retorno ao bem-estar social de vários países, verificar se a gestão se mostra eficiente ou não na alocação dos recursos escassos de nossa sociedade. Para tanto, uma criteriosa revisão de literatura, legislação e dados foram preceitos básicos do estudo que, por meio do método dedutivo, possibilitaram chegar ao resultado da investigação. Em conclusão, foi possível antever que não há perspectivas de que o Estado resolva todos os problemas sociais. Entretanto, pode ele, por meio de gestão mais eficiente, entregar ao menos o mínimo existencial aos seus cidadãos.

Palavras-chave: Bem-estar social. Estado Mínimo. Eficiência. *Compliance*.

ABSTRACT: The objective of this paper is to understand the social welfare state and to confront it with the current reality of the Brazilian State with

⁵⁹ Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra. Mestre e Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Marília. E-mail: emerson@unimar.br

⁶⁰ Doutor em Direito pela Universidade de Marília. Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília. Professor das Faculdades Integradas de Ourinhos. Advogado. E-mail: andreecateli@gmail.com

⁶¹ Mestre e Doutoranda em Direito Econômico pela Universidade de Marília. E-mail: lauraicheverriasilva@gmail.com



regard to the guarantee of social rights. Through a comparative analysis between the tax burden and the rates of return to social welfare in several countries, verify whether management is efficient or not in allocating the scarce resources of our society. Therefore, a careful review of literature, legislation and data were basic precepts of the study that, through the deductive method, made it possible to arrive at the result of the investigation. In conclusion, it was possible to foresee that there is no prospect that the State will solve all social problems. However, it can, by means of more efficient management, deliver at least the minimum existential to its citizens.

Keywords: Welfare state. Minimum state. Compliance. Efficiency

INTRODUÇÃO

O estado do bem-estar social surgiu após a 2ª guerra mundial e está relacionado a tentativa de diminuir as crises e tensões sociais ocasionadas pelo capitalismo liberal que não aceita a intervenção do Estado na economia quando esta gera distorções e abusos.

Tal política nasce como uma espécie de resposta do Estado aos clamores sociais e tentativa de garantia de valores e direitos mínimos, pois os governantes perceberam que ao dar acesso e garantir direitos sociais as instabilidades sociais diminuem, o que torna a economia e o governo mais estável.

Ocorre que o financiamento da manutenção do estado mínimo demanda cada vez mais investimento de dinheiro público e, em momentos de crise econômica, ideias neoliberais ganham força e se estabelecem restrições às políticas de bem-estar, o que se chama de crise do bem-estar social.

Sendo certo que os recursos são escassos, surge sempre a questão de como entregar aos cidadãos ao menos os direitos sociais, principalmente em momentos de crises agudas, como a que se vive atualmente em função da pandemia do novo coronavírus.



Diante disso passa-se a abordar o estado do bem-estar social com foco específico em como as políticas públicas nesse sentido estão refletindo a entrega desses direitos sociais no Brasil, levando-se em consideração a relação de custo-benefício com a atual carga tributária, comparando-se ainda com os resultados obtidos por outros países.

Com o intuito de entender os resultados dessa análise, aborda-se o contexto da eficiência e também das práticas de *compliance*, com o fim de verificar condições de melhorias na gestão pública.

Para tanto, uma criteriosa revisão de literatura, legislação e dados foram preceitos básicos do estudo que, por meio do método dedutivo, possibilitaram chegar ao resultado da investigação.

Em conclusão, foi possível antever que não há perspectivas de que o Estado resolva todos os problemas sociais. Entretanto, pode ele, por meio de gestão mais eficiente, entregar ao menos o mínimo existencial aos seus cidadãos.

O Estado do bem-estar social e a realidade brasileira

O Estado do bem-estar social (*Welfare State*) se refere ao Estado como ente provedor de recursos mínimos sociais aos indivíduos, no intuito da manutenção do mínimo de dignidade à sobrevivência humana, tais como: saúde, habitação, educação, seguridade social etc.

Políticas públicas de promoção da implementação dos direitos sociais causam um mínimo de bem-estar social à população, principalmente no tocante a parcela mais carente, que vislumbra no Estado a única opção de acesso a tais direitos.

É nesse contexto então que surgem os chamados direitos sociais, hodiernamente denominados de direitos fundamentais de segunda geração, que dizem respeito aos direitos de igualdade e visam a



realização da justiça social, garantindo a liberdade por intermédio do Estado (CATELI ROSA; FERREIRA, 2020, p. 153).

Traduzem uma etapa de evolução na proteção da dignidade humana. Sua essência é a preocupação com as necessidades do ser humano. Garantem uma forma de proteção à dignidade humana, objetivando assegurar a satisfação das necessidades mínimas para que se tenha dignidade e sentido na vida.

Trata-se de desdobramento da perspectiva de um Estado Social de Direito. Seu reconhecimento encontra guarida pela primeira vez na Constituição Francesa de 1791 e, posteriormente, possui como documentos marcantes a Constituição mexicana de 1917, a de Weimar, na Alemanha, de 1919, e, no Brasil, a Constituição de 1934.

Nas palavras de José Afonso da Silva (2000, p. 289):

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Desta forma, os direitos sociais apresentam-se como prestações positivas a serem implementadas pelo Estado e tendem a concretizar a perspectiva de uma isonomia substancial e social na busca de melhores e adequadas condições de vida.

Ingo Sarlet (2008, p. 304) destaca que os direitos sociais se encontram intimamente ligados às tarefas de melhoria, distribuição e



redistribuição dos recursos existentes, assim como à criação de bens essenciais não disponíveis para todos que deles necessitam.

Para Luiz Alberto David Araújo (1999, p. 146), os direitos sociais são aqueles que reclamam do Estado um papel prestacional de minoração das desigualdades sociais.

Tem-se assim que:

Direitos sociais devem ser compreendidos como aqueles necessários para um bom desenvolvimento da vida em sociedade. Não são necessariamente coletivos, mas muitas vezes, podem estar mais ligados a aspectos individuais, com vistas a bem inserir o cidadão na sociedade. Visam dar efetividade ao valor superior igualdade, proporcionando situações materiais de igualdade a todos os cidadãos, mormente no tocante à igualdade de oportunidades. Daí, por exemplo, a necessidade de garantia de educação pública – e também privada – de qualidade (OLIVEIRA, 2020, p. 158).

Nesse sentido, a partir da existência desses direitos, devem todas as pessoas, em especial o Estado, protegê-los e promovê-los a fim de atingir seu objetivo, que é a dignidade humana (ZAMBAM; LEAL, 2020, p. 170).

No Brasil, esses direitos encontram-se consagrados como fundamentos da República Federativa (art. 1.º, IV, da CF/88), que assim dispõe:

Art. 1.º. 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:

[...]

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Não obstante sua consagração, no Brasil, a Constituição Federal de 1988, trouxe de forma expressa o reconhecimento dos direitos sociais



em seu capítulo II, primeiramente por meio de rol prescrito no art. 6º, que assim dispõe: “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”.

Além do caput do art. 6º, a Constituição Federal também abriga esses direitos em seus incisos I a XXXIV, alíneas e parágrafo único; artigo 8º, incisos I a VI e parágrafo único; artigo 9º e parágrafos 1º e 2º; bem como nos artigos 10 e 11.

Diante desse contexto, perceptível é que esses direitos demandam absoluta prestação estatal, o que torna importante e atual o debate acerca de sua eficácia e aplicabilidade, bem como a implementação de formas eficientes que tornem possível o seu alcance, não só para uma minoria, mas para toda a sociedade, cenário no qual o auxílio de práticas de *compliance* pode ser fundamental.

Certo é que a promoção dos direitos sociais e as formas de torná-los efetivos contribuem para a dignificação do ser humano, melhora na sua qualidade de vida e proporciona a redução das desigualdades entre as classes no que diz respeito ao acesso aos direitos mínimos, como saúde, educação etc.

Desta forma, os direitos sociais, espécies de direitos fundamentais, têm o Estado como uma espécie de agente de promoção social e ente organizador da economia, já que a implementação de direitos também é causa de estímulo econômico ao mercado, com feitura de obras, criação de postos de emprego, procura por insumos e produtos, entre outros.

Assim, a promoção de direitos sociais, embora tenha seus custos, também é causa de estímulo econômico ao mercado, já que toda ação estatal causa reação no mercado. Por isso a necessidade de políticas

públicas que acompanhem o dinamismo social e que possam gerar reflexos positivos na geração de renda com o surgimento de novas oportunidades na economia.

O Estado do bem-estar social surgiu após a 2ª guerra mundial e está ligado a tentativa de alento, um fôlego de esperança aos problemas sociais do pós-guerra e ao processo de industrialização.

Nesse contexto, tem-se como estado social aquele que atende ao clamor dos mais vulneráveis e age para promover ações em prol dos hipossuficientes nas áreas econômicas, sociais, jurídicas e culturas mais integrativas, no intuito de fomentar meios de fazer valer a igualdade material em detrimento da igualdade formal, bem como traz formas de abalizar ações em que os interesses coletivos prevaleçam, em determinadas ocasiões, aos interesses meramente individuais.

O *welfare state* opera buscando neutralizar os efeitos perversos da modernização, assim, reconhece direitos sociais de cidadania e delinea um conjunto de ações públicas intervencionistas para a provisão de certos bens e serviços sociais com a finalidade de produzir bem-estar social (ARAÚJO; MEDINA; CONDÉ, 2017, p. 30).

Assim, a origem do estado do bem-estar social está relacionado à tentativa de diminuir as crises e tensões sociais ocasionadas pelo capitalismo liberal que não aceita a intervenção do Estado na economia, gerando distorções, abusos, desigualdades, resultando na necessidade de uma regulação mínima pelo Estado, no intuito de se preservar, inclusive, a própria estabilidade política do Estado.

Salienta-se que a política estatal de garantir o bem-estar social apresenta

[...] uma nova definição da estrutura jurídica dos Estados que faria, inclusive, que os direitos de



liberdade (de primeira geração) fossem remodelados, repensados e confrontados com uma plêiade de leis sociais, de proteção da parte economicamente menos favorecida na relação jurídica, na construção de um espaço de igualdade não meramente legal, mas material (SILVEIRA, 2012, p. 44).

Modelos de Estado que adotam políticas que visam garantir a todos seus cidadãos direitos mínimos, consagram efetivamente a promoção da igualdade material, já que garante o acesso a toda a sociedade de direitos fundamentais que exigem uma atuação positiva estatal.

Verifica-se ao longo da história que a implementação de programas do bem-estar social foi, e continua sendo, importante instrumento de estabilidade política do Estado, pois alimenta reivindicações populares e diminui as insatisfações sociais, já que se dá a sensação de que o mínimo de dignidade é garantida pelo Estado.

Nesse sentido, vislumbra-se a Inglaterra que, em 1942, implantou serviços sociais na área da saúde e da educação, gerando à época a redução do descontentamento social com o Estado e suas políticas econômicas, incorporando, na ocasião, com sucesso, o Estado do bem-estar social, sendo acompanhada por outros Estados.

Cada uma das nações adotou a sua própria política de bem-estar transformando suas demandas sociais em direitos e contribuindo para sua estabilidade política e governamental.

A política do bem-estar social atingiu seu auge na década de 60, oportunidade na qual obteve apoio e reconhecimento uníssono da sociedade como modelo de eficiência e concretização dos direitos sociais.



Entretanto, durante a década de 70, passou a ser questionado e também combatido, já que a extensão de direitos sociais e sua implementação estão ligadas ao crescimento econômico, uma vez que, para o equilíbrio da oferta desses direitos e a manutenção saudável das contas públicas, necessita-se da existência de recursos, pois exigem uma contraprestação positiva do Estado, que passa a vivenciar uma crise econômica e fiscal, com a arrecadação de recursos que não correspondem na proporção suficiente para a manutenção das obrigações do Estado.

Surge aí a desunião de ideias, já que a crise expõe as fragilidades do mercado e da gestão pública. Diante dessa desarmonia, tem-se a relação entre o capital e o trabalho desgastada, haja vista que empresas e trabalhadores entram em conflito na tentativa de preservar, cada um, o seu próprio interesse, bem como se nota a cisão de interesses entre a tentativa de manutenção de equilíbrio das contas públicas e o crescimento da fragilidade econômica da população de baixa renda em busca da manutenção da sobrevivência.

Na Grã-Bretanha, a eleição da primeira-ministra Margareth Thatcher (do Partido Conservador, que governou de 1979 a 1990) foi a representante do marco histórico do desmonte gradual do Estado de bem-estar inglês a partir da política de privatização das empresas públicas. Já o Brasil não implementou o Estado do bem-estar social, mas na era Vargas, o Estado exerceu grande intervenção na economia. Os governos democráticos que se sucederam a partir de 1985 adotaram políticas denominadas neoliberais, cujas consequências mais evidentes foram a feitura de inúmeras privatizações de empresas estatais.

É possível assim antever que diante do contexto histórico, a promoção dos direitos sociais por parte do poder público, com o objetivo



de implementar um Estado de bem-estar, sempre foi essencial para manter o mínimo de dignidade da população mais vulnerável.

Para que tais direitos possam estar presentes e serem objeto de fruição pela sociedade faz-se necessário a concessão ao mínimo existencial, ou seja, direitos prestacionais indispensáveis para a garantia da sobrevivência dos indivíduos, tais como: alimentação, saúde, educação e principalmente os meios para sua satisfação:

A proteção positiva do mínimo existencial se realiza de diversas formas [...]. Mas em todos esses casos, insista-se, a ação estatal deve se circunscrever à entrega de um mínimo de bens públicos ou de “bens primários”, adequados às necessidades de sobrevivência dos pobres, posto que ao Estado não compete conceder bens e serviços a toda população, que a livre das necessidades materiais (TORRES, 1999, p. 180).

Portanto, a garantia do mínimo existencial deve se dirigir àqueles que realmente necessitam da ajuda estatal para a manutenção de um estado mínimo de dignidade.

É nesse cenário que cresce a pressão para o reconhecimento dessas garantias por meio do ordenamento jurídico dos Estados, vez que, conforme bem contextualiza Dalmo de Abreu Dallari (2004, p. 46), “não basta afirmar que todos são iguais perante a lei; é indispensável que sejam assegurados a todos, na prática, um mínimo de dignidade e igualdade de oportunidades”.

Entretanto, em decorrência de má alocação dos recursos, o Brasil gasta de forma considerável na área social, mas os resultados positivos alcançados com tal investimento não são suficientes, com resultados muito menores do que em relação a outros países que investem valores parecidos (AMARAL, 2010, p. 102).



No Brasil, são muitos trilhões de reais arrecadados e gastos com a máquina pública que parece existir para servir a si mesma (IBPT, 2019, n/p). Para medir tudo isso, e na esperança de que um dia o cenário melhore, o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT criou o Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade, o IRBES.

Por meio de dados da OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, como a Carga Tributária sobre o PIB – Produto Interno Bruto e o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano ONU – (Organização das Nações Unidas), o IBPT criou o IRBES, com importâncias ponderadas, de 15% e 85% respectivamente, que demonstrasse matematicamente a realidade sentida no dia a dia da sociedade brasileira.

Em sua 9ª edição, o IRBES colocou o Brasil como sendo o último de 30 países analisados entre aqueles com as mais altas cargas tributárias, correspondendo a 34% do PIB. Desde a primeira edição do estudo, o Brasil ocupa a última posição, acrescentando que possui a 15ª carga tributária mais alta do mundo, entre os 193 países signatários da ONU (IBPT, 2019, n/p).

Verifica-se que o brasileiro paga muito para ver seus direitos sociais concretizados, pois além dos tributos, ainda precisa pagar por assistência médica particular, escola de qualidade, segurança, transporte e estradas sem buracos.

A ineficiência do retorno dos valores investidos no Brasil em relação ao retorno do bem-estar da sociedade é denunciada pelo IRBES que, conforme mencionado, coloca a nação na lanterna, conforme quadro abaixo que apresenta um resumo atual da situação:



Figura 01: Índice de Retorno ao Bem-estar da Sociedade

DESCRIMINAÇÃO	IRBES - ÍNDICE DE RETORNO AO BEM ESTAR DA SOCIEDADE				
	ANO 2017	ANO 2018	ÍNDICE OBTIDO	RESULTADO	RESULTADO
30 PAÍSES DE MAIOR TRIBUTAÇÃO	C.T SOBRE O PIB	IDH	IRBES	RANKING	RANK. ANTERIOR
IRLANDA	22,80%	0,938	168,51	1º	1º
AUSTRÁLIA	27,80%	0,939	162,85	2º	4º
SUIÇA	28,50%	0,944	162,47	3º	3º
ESTADOS UNIDOS	27,10%	0,924	162,38	4º	2º
CORÉIA DO SUL	26,90%	0,903	160,82	5º	5º
JAPÃO	30,60%	0,909	157,08	6º	6º
CANADÁ	32,20%	0,926	156,68	7º	7º
NOVA ZELÂNDIA	32,00%	0,917	156,15	8º	8º
REINO UNIDO	33,30%	0,922	155,08	9º	11º
ISRAEL	32,70%	0,903	154,15	10º	9º
NORUEGA	38,20%	0,953	152,08	11º	12º
ESPANHA	33,70%	0,891	151,98	12º	13º
ALEMANHA	37,50%	0,936	151,44	13º	16º
ISLÂNDIA	37,70%	0,935	151,12	14º	14º
REPÚBLICA TCHECA	34,90%	0,888	150,35	15º	15º
ESLOVÁQUIA	32,90%	0,855	149,84	16º	20º
ESLOVÊNIA	36,00%	0,896	149,76	17º	19º
URUGUAI	29,30%	0,804	149,65	18º	10º
ARGENTINA	31,30%	0,825	149,13	19º	18º
LUXEMBURGO	38,70%	0,904	147,34	20º	17º
ÁUSTRIA	41,80%	0,908	144,11	21º	26º
DINAMARCA	43,50%	0,929	143,94	22º	23º
FRANÇA	41,50%	0,901	143,86	23º	24º
SUÉCIA	44,00%	0,933	143,71	24º	22º
GRÉCIA	39,40%	0,870	143,64	25º	21º
FINLÂNDIA	43,30%	0,920	143,41	26º	28º
HUNGRIA	37,70%	0,838	142,88	27º	29º
BÉLGICA	44,60%	0,916	141,57	28º	25º
ITÁLIA	42,40%	0,880	141,04	29º	27º
BRASIL	34,25%	0,759	140,13	30º	30º

CARGA TRIBUTÁRIA 2017 - FONTE OCDE
IDH 2018 FONTE - ONU

Fonte: IBPT, 2019, n/p.

Aliado a isso, dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA mostram que desde longa data o investimento em políticas sociais, sobretudo na educação, mostra-se como um dos melhores caminhos para a evolução da nação, bem como para a garantia do mínimo existencial à população.⁶²

⁶² Em um momento em que a grande discussão são as restrições que os gastos públicos trazem ao crescimento do país, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) divulgou um estudo que mostra que a cada R\$ 1 investido pelo governo em despesas sociais gera-se R\$ 1,37 em riquezas para a economia. No caso da renda, o efeito é ainda maior: um incremento de 1% do PIB em políticas sociais representa quase 2% de alta no rendimento das famílias. O Brasil gasta 21,1% do PIB com previdência, educação, saúde e assistência social. Desse bolo, 7% é previdência social (geral), 4,3% é aposentadoria do setor público e 4,05% é educação. Apesar de aparecer em terceiro lugar, é a educação que mais gera valor para a economia: a cada R\$ 1 investido pelo governo na área, o Produto Interno Bruto aumenta R\$ 1,85 (IPEA, 2006, n/p).

Sabe-se que o orçamento é elemento limitador do mínimo existencial, já que sem recursos o Estado não tem como propiciar a sua garantia, mas no Brasil, o orçamento existe, entretanto, é mal-empregado, administrado e fiscalizado, o que gera a ineficiência da máquina pública na garantia dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, os mecanismos empregados para a efetivação de direitos fundamentais, devem ser objeto de manejo mais eficiente.

Na esteira desse entendimento, no âmbito da análise de sua gestão, o Estado deve cuidar para que suas ações sejam eficientes, de forma a proporcionar um estado de coisas com melhor custo-benefício, promovendo o bem comum, diante da realidade concreta, de forma a suprir de fato a necessidade da sociedade, criando mecanismos capazes de resguardar efetivamente os direitos sociais, pois só assim refletirá em eficiência⁶³.

É como tratado na obra “O custo dos direitos” (*The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*), na qual é abordado que todos os direitos têm seus custos, ou seja, os direitos fundamentais em todas as suas dimensões (positivas ou negativas) têm seus custos, alguns em maior e outros em menor grau, para a efetivação dos mesmos. Pois todos têm sua eficácia comprometida quando ocorre falta de recursos financeiros públicos e necessitam, de alguma forma, de atuação estatal. Assim, “os direitos diminuirão quando os recursos diminuïrem e poderão se expandir à medida que se expandam os recursos públicos” (HOLMES; SUSTEIN, 2019, p. 90). Entretanto, é certo que a gestão eficiente dos recursos pode expandi-los.

⁶³ Messias e Cateli ensinam que, por meio de uma visão factual do direito, reduzindo-se a complexidade através de uma organização de acontecimentos do mundo social, observando-se as externalidades envolvidas, bem como a racionalidade e o custo/benefício em relação à sociedade, é que se consegue alcançar o resultado social mais eficiente (MESSIAS; CATELI ROSA, 2019, p. 139).



Nesse contexto, tem-se que,

No ambiente onde se admita que só existem direitos sociais, pelo menos do ponto de vista orçamentário, é consequência lógica a sujeição de todos os direitos fundamentais ao problema da escassez, passando todos a terem sua concretização associada às escolhas que devem ser feitas em um ciclo de recursos limitados (TELES; FERNANDES, 2018, p. 2018).

Verifica-se que a “escassez pode ser resultado de dificuldades alocativas, inclusive de logística” (AMARAL, 2010, p. 178), motivo pelo qual há grande importância no desenvolvimento de técnicas mais eficientes de alocação de recursos e a boa gestão orçamentária.

Eficiência na gestão pública como meio de garantir os direitos fundamentais

Os direitos do homem são frutos de infinitas variáveis, dentre elas, o momento histórico, a forma de governo, a economia, o grau de influência das externalidades climáticas e sanitárias, como por exemplo: aumento da temperatura e suas consequências como tempestades, falta de água potável, furacões, bem como a pandemia causada pelo novo coronavírus.

Observa-se que a humanidade sempre esteve em mutação e o dinamismo pelo qual se tem avançado sofreu uma aceleração com a pandemia de Covid-19.

Houve avanço na ciência na busca por vacinas e formas de tratamento médico mais eficientes no combate ao novo vírus; necessidade de estabelecimento de novos formatos econômicos com o auxílio das novas tecnologias, como por exemplo: oferecimento de bens e serviços por plataformas digitais, adaptações nos meios de produção



e de trabalho, com a implementação do *home office* em muitos casos; o surgimento de novas necessidades de mercado, como a busca por profissionais capacitados em tecnologia da informação e de empresas especializadas na criação de novos aplicativos digitais, entre outros.

Entretanto, os impactos dessa aceleração social e econômica trouxeram reflexos bastante negativos em países como o Brasil, proporcionando alta concentração de renda nas mãos de poucos⁶⁴, ou seja, um aumento nas desigualdades sociais.

Percebe-se assim, diante da dinâmica dos cenários sociais, que o Direito deve se moldar com o fim de se adequar aos anseios da sociedade no contexto e no tempo em que será aplicado.

É com observância a essa natural influência dos fatos sociais que as normas jurídicas devem ser elaboradas. Nesse sentido, Bobbio salienta que:

O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade *sacre et inviolabk*, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações. Não é difícil prever que, no futuro, poderão emergir novas pretensões que no momento nem sequer podemos imaginar, como o direito a não portar armas contra a própria vontade, ou o direito de respeitar a vida também dos animais e não só dos homens. O que prova que não existem direitos fundamentais por natureza. O que

⁶⁴ O Brasil é o segundo país do mundo com maior concentração de renda. Os 1% mais ricos concentram 28,3% da renda total do País. Os dados deixam o Brasil somente atrás do Catar, onde a proporção é de 29%. Nesses dois países, quase um terço da renda está nas mãos dos mais ricos. Já os 10% mais ricos no Brasil concentram 41,9% da renda total (CARTA CAPITAL, 2020, n/p).



parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas (BOBBIO, 2004, p. 18).

Assim, tem-se o direito como uma ciência em constante mutação, desconstrução e reconstrução, uma dinâmica que se retroalimenta e sofre influência com as exigências que vão surgindo e o abandono daquelas que não mais são adotadas pela sociedade.

O dinamismo é natural da evolução humana, pois se trata da busca por adaptações necessárias à sobrevivência. Em tempos de pandemia, o Brasil, apesar da instabilidade financeira e em pleno momento de discussões legislativas acerca de reformas, no intuito de reduzir os gastos sociais, como, por exemplo, a reforma da previdência, a qual retirou inúmeros direitos e aumentou o tempo de contribuições, viu-se obrigado a criar uma espécie de auxílio para amenizar a enorme crise financeira que atingiu de maneira mais contundente a população mais vulnerável.

Assim, o Brasil instituiu o auxílio emergencial regulado pela Lei nº 13.982/2020, Decretos nº 10.316/2020 e nº 10.488/2020 e Medida provisória nº 1.000/2020, estabelecendo um auxílio pecuniário e auxílio emergencial residual, para pessoas em grau alto de vulnerabilidade econômica, tais como pessoas desempregadas, trabalhadores informais e de baixa renda, tudo em decorrência da pandemia sanitária gerada pela Covid-19.

Referido auxílio emergencial foi concretizado inicialmente no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) e partir de outubro o residual no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais), cuja finalidade foi de minimizar os efeitos financeiros e sociais negativos introduzidos pela pandemia de Covid-19.

Nesse sentido,

No caso do Auxílio Emergencial, a conformação do arranjo sofreu forte influência de relações preexistentes



entre órgãos públicos, derivadas da participação destes em outras políticas públicas. Isso chama a atenção para o fato de que a criação de novos arranjos institucionais, sobretudo em situações nas quais se requerem respostas rápidas, não se faz do zero e é condicionada pelos arranjos já existentes e em operação no âmbito de outras políticas públicas (CARDOSO, 2020, p.1054-1055).

Portanto, o auxílio emergencial pode ser entendido como um arranjo econômico social entre órgãos públicos promovendo políticas públicas de manutenção de direitos sociais mínimos, ou seja, garantidor de direitos de segunda dimensão.

Ademais, tal auxílio possui como financiamento recursos de operação de crédito interno, em virtude de emissão de títulos de responsabilidade do tesouro nacional, autorizado por meio da Medida Provisória nº 970, de 25 de maio de 2020, no valor de R\$ 29.058.260.654,00 (vinte e nove bilhões, cinquenta e oito milhões, duzentos e sessenta mil, seiscentos e cinquenta e quatro reais), tudo para que haja conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2004, art. 32 § 1º, I.

Tal programa de auxílio e transferência de renda visou manter o mínimo existencial à população mais vulnerável atingida pela pandemia, evitando-se também práticas socialmente indesejadas, como saques e o aumento da criminalidade.

Entretanto, após vultuosos gastos públicos com o pagamento de tal auxílio, o governo brasileiro suscitou a insuficiência de recursos para a sua manutenção, de forma que as consequências econômicas negativas da Covid-19 devem ainda surtir efeitos por muito tempo.

Há uma esperança de que as atividades sociais e laborativas voltem aos tempos da normalidade após a vacinação em massa da população, mas tudo ainda é incerto. O que se tem como certeza é que tal crise sanitária gerou o empobrecimento de muitas famílias com



perdas dos postos de trabalho e paralisação de muitas atividades econômicas.

Diante disso, o auxílio buscou trazer uma espécie de alento às pessoas mais vulneráveis, revestindo-se em uma política pública de garantia ao mínimo essencial, demonstrando preocupação nesse sentido por parte do Estado.

Evidente nesse contexto que a boa gestão dos recursos públicos se mostra determinante para viabilizar a dignidade dessas pessoas mais vulneráveis e mais atingidas pela pandemia.

Em tempos de escassez, o investimento correto e bem aplicado é fundamental para o enfrentamento do desmonte das contas públicas, oportunidade em que o *compliance* é fundamental para a eficiente gestão dos recursos públicos.

Compliance é um termo em inglês que significa agir em conformidade, de acordo com a lei, ou seja, reveste-se na adoção de práticas, seja no ambiente público ou privado, que estejam de acordo com a legislação.

Nesse sentido, Cateli e Ferreira (2018, p. 15) ensinam que o *compliance* diz respeito a regras e padrões que orientam as pessoas e as empresas a como se comportarem. Seu objetivo é certificar-se de que elas se comportem de maneira aceitável e preferível pela sociedade sob os mais diversos aspectos (políticos, éticos, econômicos etc.), tudo visando ao objetivo final de gastar menos recursos e alcançar maior eficiência.

Assim, as instituições democráticas, bem como o desenvolvimento social, político, econômico e ambiental sofrem abalos quando há prática de condutas que as corrompem, como atos desleais, contrários à lei, obscuros, imorais, sem primar pelo interesse público.



O sentimento de confiança nas instituições do Estado (formais: Lei, Poder Judiciário, Legislativo, Executivo; informais: práticas sociais, costumes etc) é elemento estratégico de desenvolvimento, pois atrai investidores, o capital estrangeiro e a segurança que suas práticas econômicas e industriais serão geridas por um Estado com preocupações ambientais nesse sentido (PESSANHA, 2015, p. 2).

Essa confiança é o que gera competitividade econômica internacional, induções empresariais, aumento de postos de trabalho e melhoria na qualidade de vida da população. Pois, transparência nas relações, sejam estas públicas ou privadas, provocam naturalmente o aumento da segurança dos negócios realizados. Nesse sentido é a grande importância do fortalecimento de boas práticas (*compliance*) para o desenvolvimento de uma nação, já que o estado de incerteza interfere na tomada de decisões pelo Estado e pelos mercados (DEQHECH, 1996, p. 68).

Tal postura, na verdade, é o que se exige e se espera de toda a sociedade. Além do que, a ética é espécie de “atributo que visa a sensibilizar o indivíduo para uma necessidade de mudança de comportamento, para uma reconstrução das obrigações que ele possui em relação aos demais seres vivos.” (LOURENÇO, 2019, p. 82).

Todos são responsáveis para sobrevivência digna de todos os seres do planeta, por isso a importância na preocupação com o bem-estar do outro, sentimento de empatia por todas as formas de vida, sem discriminação, sem adoção de práticas antropocentristas, já que as riquezas incalculáveis da natureza e sua biodiversidade devem servir de modo sustentável e racionalizado a todo o planeta, e não somente ao homem.

Desta forma, resta evidente a importância do cometimento de boas condutas, principalmente no manejo da coisa pública. Diante disso,



a própria legislação brasileira já estabelece diferentes formas de controles interno e externo, exercidas por órgãos diversos, conforme o estabelecido nos artigos 70 e seguintes da Constituição Federal (BRASIL, 2005, p. 67).

Tais maneiras de controle no âmbito público visam a manutenção do interesse público, a conformidade do ato praticado com a lei, bem como a promoção da eficiência deste ato praticado.

Portanto, conforme restou demonstrado, a exigência de comportamentos éticos e leais é fator importante e ganha mais atenção em tempos de crise, vez que os recursos são escassos, as expectativas daqueles que necessitam são enormes, e o tempo para tomada de decisões curto, o que consagra também a necessidade de eficiência dos órgãos de controle.

Dentro de todas essas perspectivas éticas vislumbra-se um formato atual de promoção da solidariedade e justiça social, qual seja, maneiras de tornar as relações entre os indivíduos minimamente saudável, dentro de padrões éticos mundialmente aceitáveis, prevenindo, assim, conflitos, insatisfações e desentendimentos.

O estímulo de práticas justas e solidárias permeiam por induções a ações éticas, leais e corretas entre os seres. O respeito ao espaço e direitos do próximo têm se tornado elemento cada vez mais necessário para a manutenção de comportamentos pacíficos, fomentadores da liberdade de desenvolvimento social e tecnológico.

Nesse contexto, observa-se que

Na concepção pré-moderna de solidariedade, esta é entendida como amor altruísta ao próximo, tendo sua origem nos termos fraternidade e irmandade. Esse conceito, *fraternité*, foi adotado na revolução francesa e tornou-se lema de luta para a construção de uma sociedade de cidadãos igualitários. Em consequência, a



concepção de luta da *fraternité* passou a ter um significado político (WESTPHAL, 2008, p. 44).

Portanto, o ativismo estatal para suprir ou amenizar os efeitos da miserabilidade permeiam por diversos setores e geram grandes impactos no que pertine a sua atribuição legislativa. Tudo conforme os exemplos aqui tratados que expõem as dimensões legislativas com o viés solidário.

Ademais, a atuação eficiente dos poderes da nação, cada qual atuando de forma harmônica dentro de suas atribuições, contribuem para a estabilização política e estrutural do país, o que gera desenvolvimento e crescimento econômico. Ocorre que para tal feito não há fórmulas prontas, exigindo preparo, inclusive técnico, e sobretudo comprometimento de seus gestores.

A promoção de igualdade de oportunidades com ações que proporcionem o acesso a ensino de qualidade, seja em cursos regulares ou técnicos, proporciona o ingresso no mercado de trabalho de forma mais especializada, com melhores remunerações e chances de crescimento e aprimoramento.

Portanto, ações efetivas de bem-estar social, são atualmente, muito mais do que dar acesso à saúde, educação etc, já que estas são mesmo necessárias, mas o que se tem mostrado mais eficiente, principalmente a longo prazo, são as políticas públicas e da sociedade civil que proporcionam a capacitação pessoal e profissional do indivíduo, já que nesses casos, o desempenho de atividades profissionais dignas repercute em toda a família e, até mesmo, na sociedade ali envolvida.

O auxílio na capacitação das pessoas concretiza uma espécie de ajuda coletiva em virtude da repercussão na comunidade em que o indivíduo está inserido.

Nesse sentido, faz-se necessário que o Poder Público esteja atento às mudanças sociais, pois são estas que ditam os rumos pelos quais



caminham a humanidade, surgindo daí seus anseios, necessidades, novos formatos de arranjos econômicos e estruturais. Essa atenção constante é necessária para a tempestiva implementação de estratégias sustentáveis de manutenção digna da vida humana nas nações.

Importante ressaltar que as estratégias traçadas pelo Estado para garantir os direitos fundamentais devem se pautar sempre pela eficiência, tendo nas práticas de *compliance* valioso aliado.

Assim, conforme apontado por Ivo Gico Teixeira Júnior (2020, p. 38), a eficiência pode

ajudar a nossa sociedade a alcançar o ápice de sua potencialidade, ou seja, a maximizar o seu bem-estar social. Nenhuma dessas medidas é perfeita. Nenhuma delas resolve todos os problemas sociais e, mais importante, nenhuma delas resolve o problema essencial da humanidade: a escassez. Mas assim como a medicina não é perfeita e, ainda assim, é tudo que temos para salvar vidas, os critérios de eficiência também não são perfeitos, mas não existe nada melhor.

Não se espera do Estado que resolva todos os problemas sociais. Entretanto, espera-se que por meio de gestão mais eficiente, entregue ao menos o mínimo existencial aos seus cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao incluir na Constituição Federal de 1988 os direitos sociais, o constituinte impôs ao Estado várias obrigações de caráter positivo, com a finalidade de assegurar aos cidadãos a condição de igualdade e dignidade da pessoa humana, o seja, o bem-estar social.

Todavia, referidos direitos sociais somente podem ser assegurados com a existência de recursos financeiros, vez que envolvem prestações



positivas do Estado, encontrando assim barreiras para a sua efetivação, tornando-se inviáveis para grande parte da população, vez que, o Estado, mesmo detentor de recursos financeiros suficientes para proporcionar dignidade a todos, não é capaz de racionalizar a sua aplicação de maneira eficiente.

Verificou-se que no Brasil, não obstante exista uma das maiores cargas tributárias do mundo, há um dos menores índices de retorno ao bem-estar social, o que leva à conclusão de que a gestão pública é dotada de ineficiência.

Diante disso foi possível inferir que a adoção de programas de *compliance* na administração pública, estes que são considerados ferramentas empresariais com a capacidade de criar sinergia direta entre aspectos jurídicos da atividade empresarial e os aspectos da administração dos negócios e empresas, adequando o segundo em razão do foco na sustentabilidade legal e ética dos negócios, pode resultar em desenvolvimento social, por meio de maior eficiência no tratamento dos recursos públicos.

Conclui-se que não há perspectivas de que o Estado resolva todos os problemas sociais. Entretanto, pode ele, por meio de gestão mais eficiente, entregar ao menos o mínimo existencial aos seus cidadãos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Carolina Pires; MEDINA, Lízia Coelho; CONDÉ, Eduardo Salomão. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E BEM-ESTAR SOCIAL: fronteiras entre o financiamento público e o privado no Brasil e em Portugal. **Revista Estudos de Sociologia**, UFPE. Recife, vol. I, n.23, Recife, 2017.



AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez & escolha**: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. 2ªed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, v. 54-n.4. 1052-1063, Rio de Janeiro July/aug, 2020.

CARTA CAPITAL. **Desigualdade**: Brasil tem a 2ª maior concentração de renda do mundo. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/desigualdade-brasil-tem-a-2a-maior-concentracao-de-renda-do-mundo/>. Acesso em 01º abr. 2021.

CATELI ROSA, André Luís; FERREIRA, Jussara Suzi Borges Nasser. Capital humano e empreendedorismo como forma de alcance dos direitos sociais. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 42, p. 150-171, abr. 2020. ISSN: 0104-6594. E-ISSN: 2595-6884. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.77477>.

CATELI ROSA, André Luís; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. *Compliance*: contribuição ao desenvolvimento social por meio da *Foreign Corrupt Practices Act*. **Revista de Direito Empresarial – RDEmp**, p. 13-31, Belo Horizonte, ano 15, n. 2, maio/ago. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 2004.

DEQUECH, D. Uncertainty, conventions and short-term expectations. **Brazilian Journal of Political Economy**, v.19, n.3 (75), jul/sep.1996.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. Bem-Estar Social e o Conceito de Eficiência. **Revista Brasileira de Direito**, ISSN 2238-0604, Passo Fundo, vol. 16, n. 2, p. 1-43, Maio-Agosto, 2020.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.



IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. **Estudo sobre carga tributária/PIB x IDH – CÁLCULO DO IRBES**, julho de 2019. Disponível em: <https://ibpt.com.br/estudo-sobre-carga-tributaria-pib-x-idh-calculo-do-irbes/>. Acesso em: 31 mar. 2021.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil Econômico: Ipea mede efeito de gastos sociais**, 2006. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&ordering=5&limitstart=2300&limit=10. Acesso em: 31 mar. 2021.

LOURENÇO, Daniel Braga. **Qual o valor da natureza?** Uma introdução à ética ambiental. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

MESSIAS, Ewerton Ricardo; CATELI ROSA, André Luís. A validade da análise econômica do direito nas decisões judiciais: uma análise à luz do constructivismo lógico-semântico. **Revista Brasileira de Estudos Jurídicos**, v. 14, n. 2, pp. 121-142, mai./ago, 2019.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de. **A constituição brasileira ao alcance de todos**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

PECK, Patrícia. **Direito digital**. São Paulo: Saraiva, 2002.

PESSANHA, Marcus Vinícius Macedo. **Crise institucional, desenvolvimento econômico e instabilidade política**: como a corrupção enfraquece as instituições democráticas brasileiras. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/37734/crise-institucional-desenvolvimento-economico-e-instabilidade-politica-como-a-corrupcao-enfraquece-as-instituicoes-democraticas-brasileiras>. Acesso em 06 maio 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SILVEIRA, Daniel Barile. **A institucionalização do Supremo Tribunal Federal e sua posição contramajoritária na Constituição da República de 1988**. (Tese de Doutorado em Direitos) Universidade de Brasília.

TELES, Brenda Bezerra; FERNANDES, Cícera Amanda Guilherme. Uma visão dos direitos fundamentais sob a perspectiva da teoria dos custos



dos direitos: todos os direitos são positivos? **Revista Juris UniToledo**, Araçatuba, SP, v. 03, n. 02, 66-78, abr./jun. 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume III**: os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

WESTPHAL, Vera Herweg. Diferentes matizes da ideia de solidariedade. **Rev. Katálysis**. Florianópolis, SC, v. 11 n. 1 p. 43-52 jan./jun. 2008.

ZAMBAM, Neuro José; LEAL, Dionis Janner. A pobreza como privação de capacitações (capabilities): referências sobre a necessidade de políticas públicas no Brasil em tempos de grave crise. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 11, n. 2, p. 167-185, jul./dez. 2020.

