

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
FACULDADE DE DIREITO**

LEANDRO GONÇALVES MARQUES

ANÁLISE ECONÔMICA DOS DIREITOS SOCIAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 88

**CURITIBA
2015**

LEANDRO GONÇALVES MARQUES

ANÁLISE ECONÔMICA DOS DIREITOS SOCIAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 88

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito na
Universidade Federal do Paraná.**

Orientador: Rodrigo Kanayama

**CURITIBA
2015**

TERMO DE APROVAÇÃO

LEANDRO GONCALVES MARQUES

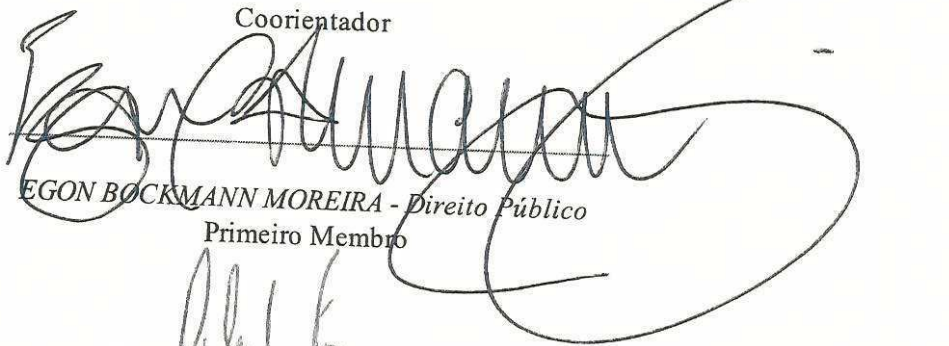
Análise Econômica dos Direitos Sociais da Constituição de 88

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

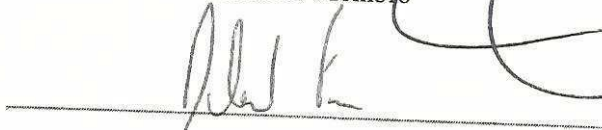


RODRIGO LUÍS KANAYAMA
Orientador

Coorientador



EGON BOCKMANN MOREIRA - Direito Público
Primeiro Membro



ALEXANDRE DITZEL FARACO
Segundo Membro

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Edilia

Minha inspiração pela perseverança

À namorada, Ana

Minha amada companheira.

"A solução do governo para um problema
geralmente é tão ruim quanto o problema
e com frequência o torna o ainda pior."

(MILTON FRIEDMAN)

RESUMO

O objetivo principal do trabalho é proceder considerações econômicas a partir do compromisso estatal de garantir e promover aqueles itens constantes no capítulo dos Direitos Sociais na Constituição de 1988. Para tanto utilizar-se-á do ferramental da Análise Econômica do Direito a fim de estabelecer a relação e compreender os mecanismos de influência entre o direito assegurado na norma e o efetivamente observado na realidade, e em que medida essa positivação influenciou (para o bem ou para o mal) em sua (da realidade) alteração. Dividiu-se esse estudo em 4 partes principais. A primeira trata do âmbito do Direito que será abordado no presente trabalho, englobando um pequeno estudo sobre a Constituição de 1988 e os Direitos Sociais nela contidos. A segunda trata da Economia, ciência com imensurável potencial de ajuda ao Direito, por efetivamente se debruçar sobre o estudo de diferentes temas de íntima relação com o desenvolvimento econômico e social. A Análise Econômica do Direito é o tema da terceira parte, onde busca-se apresentar e explicar o instrumento que será aplicado para que se compreenda as relações mais ou menos próximas – ou até inversas – entre a intenção da lei e o que efetivamente se apresenta factualmente. Na quarta parte tem-se a aplicação da Análise Econômica do Direito sobre o Título II, capítulo II da Constituição de 1988, da onde se apresenta os resultados da escolha dessa previsão de direitos sobre a realidade, para tanto apoia-se sobre as premissas da economia e do que é observado em outras nações, que adotaram fórmulas diferentes, entre outros métodos que permitam dar sustentação ao apresentado. Para este trabalho a linha metodológica que será seguida será o de pesquisa bibliográfica, principalmente entre os incipientes expoentes da Análise Econômica do Direito no Brasil, os quais, geralmente incluem referências à realidade social nacional.

Palavras-chave: análise econômica do direito, constituição, direitos sociais.

RESUMEN

El objetivo principal del presente trabajo es llevar a cabo las consideraciones económicas sobre el compromiso del Estado con la protección y promoción de los temas que figuran en el capítulo de los derechos sociales en la Constitución de 1988. Para ello se utilizarán las herramientas de Análisis Económico del Derecho a establecer la relación y comprender los mecanismos de influencia entre el derecho garantizado en la norma y la realidad observada en la realidad, y en qué medida influyó esta positivación (para el bien o para el mal) en su (la realidad) cambio. Se divide el estudio en cuatro partes principales. El primero viene con todo el alcance del derecho que se abordarán en esta obra, que abarca un pequeño estudio de la Constitución de 1988 y de los derechos sociales que contiene. La segunda trata de la economía, la ciencia con la con inconmensurable potencial del ayudas a el derecho, por efectivamente mirar en el estudio de los diferentes temas estrechamente relacionados con el desarrollo económico y social. La Análisis Económico del Derecho es el objeto de la tercera parte, que trata de presentar y explicar la herramienta que se aplica con el fin de entender las más o menos estrechas relaciones - o incluso inversas - entre la intención de la ley y lo que efectivamente presenta fácticamente. En la cuarta parte tenemos la implementación del Análisis Económico del Derecho en el Título II, Capítulo II de la Constitución de 1988, de las cuales se presentan los resultados de la elección de estos derechos sobre la realidad, por lo tanto, se basa en las premisas de economía y lo que se observa en otras naciones que han adoptado diferentes fórmulas, entre otros métodos para dar apoyo a la presentada. Para este trabajo el enfoque metodológico que se seguirá será el de la literatura, sobre todo entre los emergentes exponentes del Derecho y Economía de Brasil, que a menudo incluyen referencias acerca de la realidad social del país.

Palabras clave: análisis económico del derecho, constitución, los derechos sociales.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. DO OBJETO DA ANÁLISE – O DIREITO.....	12
2.1 A CONSTITUIÇÃO	12
2.2 OS DIREITOS SOCIAIS.....	17
3. DA FONTE DO INSTRUMENTO DE ANÁLISE – A ECONOMIA	26
3.1 ECONOMIA - POSTULADOS BÁSICOS	26
3.1.1 Definição e Conceitos Fundamentais	26
3.1.2 Os Problemas Econômicos Fundamentais	28
3.1.3 Sistemas Econômicos.....	29
3.1.3.1 Sistema capitalista ou economia de mercado.	30
3.1.3.2 Sistema socialista ou economia centralmente planejada.	30
3.1.3.3 Situando a economia brasileira	31
3.1.3.1.1 Perspectiva histórica	31
3.1.3.1.2 Perspectiva contemporânea.....	33
3.1.4 Três Ideias Econômicas Fundamentais	36
3.2 ELEMENTOS COMPLEMENTARES DE ANÁLISE	39
3.2.1 Teoria da Escolha Pública (<i>Public Choice</i>)	40
3.2.2 As Quatro Formas De Se Gastar Dinheiro.....	41
4. DO INSTRUMENTO DE ANÁLISE – A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO.....	43
4.1 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO	43
4.1.1 Noções Centrais	43
4.1.2 Metodologia Da AED.....	44
4.1.2.1 Individualismo metodológico.....	46
4.1.2.2 Modelagem e reducionismo.....	47
4.1.2.3 Eficiência e justiça	48
4.1.3 Benefícios do Direito e Economia.....	49
5. ANÁLISE ECONÔMICA DOS DIREITOS SOCIAIS	53
5.1 ANÁLISE ECONÔMICA DOS DIREITOS SOCIAIS GLOBALMENTE CONSIDERADOS.....	53
5.2 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À EDUCAÇÃO.....	57
5.3 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À SAÚDE.....	67
5.4 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO.....	73
5.5 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO AO TRABALHO	76
5.6 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À MORADIA	85

5.7 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO AO LAZER	89
5.8 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À SEGURANÇA.....	95
5.9 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL, À PROTEÇÃO À MATERNIDADE E À INFÂNCIA, E À ASSISTÊNCIA AOS DESAMPARADOS	100
5.9.1 Maternidade e Infância	101
5.9.2 Assistência Social	105
5.9.2.1 Benefício de prestação continuada	106
5.9.2.2 Programa bolsa família.....	109
5.9.3 Previdência Social	114
REFERÊNCIAS	122
ANEXO A – Ranking de países por liberdade econômica segundo o Index of Economic Freedom, com a nota atual e respectiva mudança.....	129
ANEXO B – Ranking de países por liberdade econômica segundo o relatório da Economic Freedom of the World 2015.....	133
ANEXO C – Ranking dos países por IDH segundo as Nações Unidas.....	135

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento social diz respeito ao processo de melhora na qualidade de vida de uma população. Essa evolução no padrão de vida, instintivamente, é buscada tanto de forma individual quanto coletivamente. Acaba, assim, se tratando de uma questão pública e, como consequência, sofre forte influência das decisões políticas quanto às melhores formas de se percorrer os trilhos do desenvolvimento.

Embora a visão costumeira do operador do Direito possa fazê-lo se debruçar sobre a melhor regulação para o atingimento de tal fim, trabalhando, por exemplo, sobre o estímulo à indústria nacional mediante a tributação de importados e a partir de que valor mínimo os salários devem ser fixados - possuindo, então, em regra, uma postura essencialmente ativa, normatizadora, dirigente - os economistas vão além¹ e já vislumbram, com a ajuda dos conhecimentos da sua formação, além das questões suscitadas no nosso exemplo do operador do Direito, a possibilidade de todo um espectro de intervenções/normatizações cada vez menores nas atividades econômicas da sociedade, chegando, até o extremo desse espectro - para que fique bem clara a distinção - a imaginar e a propor, a depender da escola econômica, a menor intervenção estatal possível.

Sem dúvida esse é um pensamento pouco instintivo para o jurista.

No entanto, essa inclinação ativa que vimos do operador do Direito não deve ser confundido com a área de interesse do Direito em si ou, dito de outra forma, ainda é plenamente área afeta ao interesse jurídico aquelas em que o operador eventualmente decida não intervir por meio de suas normas².

Temos então a economia a estudar e a fornecer conclusões a toda série de possíveis normas jurídicas. O entrelaçamento dessas duas ciências, como será melhor explicado adiante, resultou na Análise Econômica do Direito, também chamada de Direito e Economia a revelar a beleza das relações entre essas duas áreas do conhecimento.

1 Até porque é o esperado, já que se trata do seu mister.

2 Afinal, a mera conclusão de que a melhor atitude numa dada situação é não agir, absolutamente não tira essa situação do foco de interesse do sujeito.

Defende-se a relevância do presente trabalho ao se constatar que, para atingir o legítimo objetivo do desenvolvimento social, o Estado brasileiro optou firmemente - como se verá - pela postura ativa, o que se demonstra pela profusão de regulamentações que se pretendem, por assim dizer, servir de balizas por onde a sociedade deve trilhar rumo à melhora gradativa na vida das pessoas. Tem-se a declaração dos direitos sociais na lei fundamental da nação tanto um retrato do *zeitgeist* que confirma o que foi dito acima quanto, em si, um importantíssimo instrumento na condução dessa política, visto sua capacidade de sustentar desde sentenças em processos judiciais até a revogação de leis que disponham, de qualquer forma, em sentido contrário. Ocorre que a referida firme escolha acaba por representar a prática de uma aposta do tipo *all in* onde tanto os bônus quanto os ônus poderão ser demasiados altos, o que acaba por justificar a pertinência de um estudo a respeito dessa escolha.

Ainda, mostra-se oportuno o estudo pois, justamente pela forte inclinação por um modelo intervencionista, é de se esperar que a ciência econômica consiga ser mais assertiva em suas contribuições, por não sofrer com a obscuridade de uma zona cinzenta encontrada num modelo intermediário. De qualquer forma, a tirar a prova das deduções apresentadas poderão ser juntadas informações sobre os resultados de outros países que adotaram outros modelos de desenvolvimento e se encontram, assim, em níveis diferentes de liberdade.

Antes, porém, deve-se passar ao estudo fragmentado de cada parcela importante para este trabalho. É o que se fará a seguir.

2. DO OBJETO DA ANÁLISE – O DIREITO

2.1 A CONSTITUIÇÃO

A assembleia constituinte responsável pela elaboração da vigente carta magna teve como antecedente histórico um período de exceção institucional, representado por vinte e um anos de administração militar sobre o país. Felizmente, para este trabalho, é possível passar ao largo de questões mais polêmicas a respeito desse período - cuja discussão adequada exigiria uma vastidão de laudas - nos atendo apenas a (raros) pontos em que há consenso.

De fato - e não entraremos no mérito desse acontecimento - os trabalhos dos responsáveis pela elaboração da constituição estavam fortemente marcados por um juízo de desvalorização do período anterior, o que até é um acontecimento comum em se tratando de poderes constituintes originários. No campo de interesse deste trabalho podemos citar, por exemplo, que ainda que com vultuoso crescimento do PIB - ou até mesmo por causa disso - a enorme desigualdade social existente no período final da administração militar, resultado do modelo econômico adotado, impingiu-lhe a pecha de um governo pouco ou nada afeto à questão social.

Foi o acúmulo de insatisfações como essa que acabou por fazer com que ruísse o período de ingerência militar, juntamente com o crescimento da demanda de uma nova constituição que estivesse de acordo com os novos tempos - e também com o que se pretendia deles.

Eloquente de toda essa explanação é o histórico discurso do deputado Ulysses Guimarães, justamente o presidente da assembleia nacional constituinte, no dia 5 de outubro de 1988 por ocasião da promulgação da constituição. Fazendo referência ao fato de ter conhecido um "caminho maldito" marcado por atos como "rasgar a constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio, o cemitério" continua mais adiante, num recado claro, a dizer expressamente "temos ódio à ditadura. Ódio e nojo."

Esse clima parece ter influenciado a elaboração do documento, e o produto, que deveria ter sido o resultado da melhor técnica legislativa, com ponderação e isenção, nasceu inflamado de ojerizas ao passado, de modo que suas normas parecem demasiadamente tendentes ao atingimento de uma direção diametralmente oposta àquela anterior³.

Contra o sentimento de escassez de democracia, uma constituição onde essa é o "coração" da Constituição⁴.

Contra o sentimento de opressão, o destaque às garantias do indivíduo.

Contra a desconfiança aos detentores do poder, diversos mecanismos de garantia da efetividade do contido na constituição, *vg.* a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais e o mandado de injunção.

Como exemplo da natureza do novo documento, é interessante atentar que:

[...] a palavra 'produtividade' só aparece uma vez no texto constitucional; as palavras 'usuário' e 'eficiência' figuram duas vezes; fala-se em 'garantias' quarenta e quatro vezes; em 'direitos' setenta e seis vezes, enquanto a palavra 'deveres' é mencionada apenas quatro vezes. Para quem duvide da tendência antiliberal do texto, basta dizer que a palavra 'fiscalização' é usada quinze vezes e a palavra 'controle' nada menos de vinte e duas vezes!⁵

Realmente, no nível social/econômico - mais afim ao objeto desse trabalho - essa também foi a intenção do constituinte originário.

-
- 3 Evidências de que os trabalhos da constituinte não estavam com o perfeito discernimento - como era de se esperar - podem ser verificadas pelas entrevistas de Nelson Jobim e de Francisco Dornelles que podem ser encontradas respectivamente em: Empresa Brasil de Comunicação. Detalhamento da Constituição é fruto dos traumas da ditadura militar, diz Jobim. Outubro 2013. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-10-04/detalhamento-da-constituicao-e-fruto-dos-traumas-da-ditadura-militar-diz-jobim>> e Empresa Brasil de Comunicação. Motivados pelo momento, constituintes criaram texto "socializante", avalia Dornelles. Outubro 2013. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-10-04/motivados-pelo-momento-constituintes-criaram-texto-%E2%80%9Csocializante%E2%80%9D-avalia-dornelles>> Acessos em 21 outubro 2015
 - 4 A expressão é de SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Editorial Fórum, 2014. 173 p.
 - 5 MERCADANTE, Paulo (coord.). Constituição de 1988: o avanço do retrocesso. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990. 148 p.

Contra a impressão de um Estado que usava os indivíduos como recursos e era indiferente à sua penúria e sofrimento, um novo Estado mais voluntarioso em sua caridade.

Talvez o melhor seja dizer "inocentemente voluntarioso" se levarmos em conta que:

Em seu texto multiplicam-se incansáveis as referências à gratuidade, seja de modo direto, seja de modo indireto, prometendo diversas vezes dispendiosas prestações públicas aos indivíduos - não raro a todos os indivíduos - independentemente de qualquer contraprestação por parte dos beneficiários (ou mesmo de outrem). Quase sempre criam-se despesas infinitas e indeterminadas sem se preocupar minimamente com qualquer previsão de receitas orçamentárias (vinculadas ou não a tais despesas)⁶.

De qualquer modo, nessa área, porém, o sucesso dos trabalhos da assembleia, no tocante a efetivamente ter atingido o caminho diametralmente oposto ao regime anterior é discutível, e parece depender do ponto de vista adotado.

Nesse sentido, fazendo-se uma analogia, poderia se perguntar: o contrário ao período escravocrata brasileiro seria escravização dos brancos, ou a abolição da escravização?

Nos parece pertinente lançar tal questionamento fazendo remissão à já comentada "tendência" de pensamento do jurista e do economista, com o primeiro pensando em termo de regulação em prol de um ponto ou outro e o segundo pensando em termos de Estado interventor (nos vários sentidos possíveis) ou não⁷.

Assim, se na analogia dada se entende que o oposto ao regime anterior é a escravização dos brancos, então efetivamente atingiu-se o inverso àquilo que ficou como sendo a impressão reinante do período militar, ou seja, passou-se de um estado que participava economicamente em prol da busca dos seus

6 GALDINO, Flávio. Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos – direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 337

7 Por curiosidade, 86,9% dos membros da constituinte tinham curso superior, com absoluto predomínio do Direito: nada menos que 243 parlamentares possuíam formação jurídica.

objetivos, para outro estado que também participava economicamente, sendo que seus objetivos eram apenas orientados ideologicamente na direção oposta.

Por outro lado, para aqueles que entendem que o oposto, no exemplo, era a abolição da escravidão - qualquer que fosse - então a nova ordem errou de alvo, pois o correto era abster-se de maiores intervenções na economia.

De qualquer forma, ao final dos trabalhos foi promulgado

um texto que tem como marcas distintivas o profundo compromisso com os direitos fundamentais e com a democracia, bem como a preocupação com a mudança das relações políticas, sociais e econômicas, no sentido da construção de uma sociedade mais inclusiva, fundada na dignidade da pessoa humana.⁸

A Constituição nascera, assim, baseada no pensamento de que bastaria meramente “vontade política” - a ser conquistada mediante muita mobilização social, como houve durante a sua elaboração - para que o governo, através de uma mera decisão, inscrevendo na norma fundamental o futuro que desejava, resolvesse os males que assolavam o país.

Nesse sentido:

A Constituição brasileira de 1988, triste imitação da Constituição portuguesa de 1976, oriunda da Revolução dos Cravos, levou ao paroxismo a mania das Constituições ‘dirigentes’ ou ‘intervencionistas’. Esse tipo de constituição, que se popularizou na Europa após a Carta Alemã de Weimar, de 1919, tem pouca durabilidade. Ao contrário da mãe das Cartas Magnas democráticas - a Constituição de Filadélfia - que é, como diz o professor James Buchanan, a ‘política sem romance’, as constituições recentes fizeram o ‘romance da política’. Baseiam-se em dois erros. Primeiro, a ‘arrogância fatal’, de que nos fala Hayek, de pensar que o processo político é mais eficaz que o mercado na promoção do desenvolvimento. Segundo, a ideia romântica de que o Estado (...) é uma entidade benevolente e capaz. Esse idiotice foi mundialmente demolida com o colapso do socialismo na inesperada Revolução de 1989/91, no Leste Europeu.⁹

E, repisando tal concepção na ordem econômica,

8 SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 170

9 CAMPOS, Roberto. A lanterna na popa: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. 322 p.

[...] a Constituição de 88 adotou a fórmula compromissória. Por um lado, adotou como princípios a livre-iniciativa, o direito de propriedade e a livre concorrência, mas por outro, tingiu esse sistema com preocupações com a justiça social, a valorização do trabalho e a dignidade da pessoa humana. A Constituição expressa adesão ao regime capitalista, rejeitando o modelo de economia planificada e de apropriação coletiva dos meios de produção. Porém, o capitalismo que resulta do texto constitucional não é o do *laissez-faire* e do Estado absenteísta, mas uma fórmula intermediária, que aposta na força criativa e empreendedora da iniciativa privada, mas não foge à sua responsabilidade de discipliná-la e limitá-la, não só na higidez do próprio mercado, como também com o objetivo de promoção da igualdade material e da justiça social. A constituição prevê amplos espaços para a regulação estatal na economia, mas a intervenção estatal direta nessa seara é vista como exceção, justificada apenas 'quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei' (art.173). O texto originário da Constituição, elaborado antes da queda do Muro de Berlim, continha traços mais estatizantes e refratários à presença do capital estrangeiro no país. Porém, reformas constitucionais de inclinação liberal, que foram promovidas a partir de meados dos anos 90, esmaeceram essas feições da Constituição, sem, no entanto, comprometerem a cosmovisão econômica social-democrática do texto constitucional.¹⁰

Ainda

O sistema de direitos fundamentais é o ponto alto da constituição. Ao lado de um amplo e generoso elenco de direitos civis e políticos, a carta de 88 também garantiu direitos sociais - tanto trabalhistas quanto prestacionais em sentido estrito - e ainda agregou direitos de 3ª dimensão, como o direito ao patrimônio cultural (arts. 215 e 216) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225).¹¹

Temos assim uma norma fundamental fortemente impregnada pela concepção socialdemocrata - ou paternalista - de Estado.

Lembra-se também do uso da Constituição como instrumento reacionário, ou seja, pode-se ter a Constituição como um mecanismo para a retirada de certos assuntos da deliberação política futura, tencionando-se dar o cumprimento a compromissos previamente estabelecidos¹². O estabelecimento

10 SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 175

11 SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 172

12 No mesmo sentido TIMM, 2014. 150 p.

de tal intento se dá através das chamadas cláusulas pétreas, e seu efetivo uso - como se verá - denuncia a absoluta confiança que o constituinte possuía em seu modelo de estado socialdemocrata.

É justamente neste contexto que deve ser compreendido a criação/existência do rol de direitos sociais, cujo estudo se fará no item seguinte.

2.2 OS DIREITOS SOCIAIS

Para este trabalho, os Direitos Sociais chamados básicos, ou seja, aqueles constantes do art. 6º da CF, se tratam do núcleo da matéria a ser verificada. Ainda que não nos detenhamos agora no conceito e estudo dos direitos sociais em espécie - que será feito na quarta parte - entendemos que, quanto a certos elementos relevantes a esse estudo, é fundamental o conhecimento prévio em caráter geral, quer dizer, quanto aos aspectos que tanto se dirigem aos vários direitos indistintamente quanto à própria ideia dos direitos sociais como corpo único.

Conforme foi mostrado, os Direitos Sociais não se tratam de uma criação excêntrica ou de um item descontextualizado dentro da Constituição. Ao contrário, se tratam de mais um elemento, ou talvez se possa dizer, uma ferramenta na implementação do sistema econômico¹³ adotada pelo paradigma reinante quando da elaboração da Constituição¹⁴.

13 Sistemas econômicos serão vistos no item 2.1.3.

14 No mesmo sentido a lição de Ingo Wolfgang Sarlet: "Voltando-nos ao texto da Constituição Federal (1988) é facilmente perceptível que o art. 6º, onde estão sediados os direitos sociais básicos (sem prejuízo dos direitos dos trabalhadores e outros direitos sociais), insere-se num contexto mais amplo no plano constitucional. Com efeito, o Preâmbulo já evidencia o forte compromisso com a justiça social, comprometimento este reforçado pelos princípios fundamentais elencados no Título I da CF, dentre os quais se destaca a dignidade da pessoa humana(art. 1º, III), positivada como fundamento do próprio Estado Democrático de Direito. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme Bittencourt; MITIDIERO, Daniel Francisco. Curso de direito constitucional. 2. tir. São Paulo: Rev. dos Tribunais, 2012. 543 p.

A eles se somam, a denunciar a inclinação de Estado atuante na busca da elevação da qualidade de vida da população, também os ditames da ordem econômica e da ordem social, por exemplo.

No entanto esses direitos se revelam de uma incisão ímpar, pois diferentemente de outras determinações constantes do texto constitucional a respeito do modo de se proceder a fim de atingir certos fins, ou de metas a serem alcançadas, o Título II, Capítulo II do texto de 88 já garante desde o início a titularidade de prerrogativas, independentemente de maiores realizações.

Frise-se, não se trata de pactuar pela busca do atingimento de uma dada meta, ou de orientar a atuação do Estado a fim de se otimizar a sua busca pelo bem comum através da maximização da disponibilidade de um certo bem ou serviço escasso (educação, por exemplo). Antes disso, já se parte, de pronto, para a universal garantia¹⁵ de diversos direitos subjetivos, tendo o Estado como compromissário do encargo de prover todas essas promessas.

Ainda que os direitos fundamentais tenham sido positivados na carona do espírito reinante da Constituição de 1988, é certo que possuem toda uma dinâmica e origem histórica própria, e mesmo as inspirações dos constituintes sobre tal assunto podem revelar nuances interessantes para a sua compreensão.

De fato, ainda que havendo certa divergência na doutrina quanto ao real fato causador - Revolução Industrial, período pós-guerra, etc. - diz-se que historicamente esses direitos são aqueles que surgiram em resposta às crises no aspecto social.

A história jurídica¹⁶ dessas garantias diz que tal qual a gênese da nossa constituição, que irrompeu através do desgaste da administração anterior, também os direitos sociais se fizeram gradativamente necessários numa relação inversa ao prestígio do regime prévio, fundado num estado absentéista

15 O tema dos destinatários dos direitos sociais será melhor tratado no decorrer desse trabalho, mas já adiantamos que, conforme a doutrina: "O oferecimento de direitos de cunho social tem como destinatários todos os indivíduos, mas pretendem, em especial, alcançar aqueles que necessitam de um amparo maior do Estado." In: TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 702 p.

16 Para esse trabalho diremos assim, porque é o relato histórico constante em geral nos livros jurídicos e também porque essa história não apresenta reflexões econômicas, a que nos deteremos no decorrer dessa obra.

em matéria social, até que com a falência desse modelo, representado pela alta desigualdade econômica e pela carestia da maioria, aqueles direitos surgissem a salvaguardar a ampla coletividade desamparada.

Surgia assim o Estado Social de Direito, que representaria uma evolução¹⁷ sobre o regime até então reinante - Liberal Clássico - ainda que mantendo as suas conquistas, porém, com acréscimos.

Conquanto este último também tenha surgido como uma evolução do Estado Absolutista, suas premissas se revelariam falsas no baixar da poeira da revolução, e teria sido possível ver que a mera função de garantidor de uma ampla liberdade aos cidadãos - os chamados direitos de defesa - não era mais o suficiente.

É justamente a adoção do cânone de Estado Social de Direito, ou Estado de Bem-estar Social que o constituinte adotou quando da elaboração da CF e, se considerarmos a perspectiva econômica da existência de níveis de interferência estatal na sociedade, pode-se afirmar que não o fez com timidez, mas com pujança, como se verá ao longo deste trabalho.

Haveria então a vanguarda na aplicação das funções do Estado, pois por um lado persistiria a obrigação do governo de se abster de ingerências indevidas e, lado outro, estabelece-se a obrigação de fazê-lo agir a fim de promover o desenvolvimento social, a qualidade de vida, combater a indevida desigualdade material, entre outras finalidades.

Com o fim de pôr o país nos trilhos da prosperidade o constituinte não buscou orientação na Áustria, Dinamarca, Alemanha, Austrália, Suíça, Nova Zelândia (etc.), mas tomou a nacionalmente prestigiada¹⁸ decisão de, em 1987 e 1988, buscar amparo na Constituição Mexicana de 1917¹⁹ e, especialmente²⁰

17 Nesse sentido: GALDINO, 2005, 154 p.

18 A constatação pode ser extraída a partir da verificação de que a constitucionalização desses direitos, conforme feito pela carta de 1988, aparece na doutrina como sendo meio ou instrumento de realização da "justiça social", "promoção da dignidade da pessoa humana" entre outros ideais éticos. Como exemplo, por todos: "Além disso, a busca da justiça social, portanto, o compromisso com a realização dos direitos sociais, guarda sintonia com os objetivos fundamentais da República elencados no art. 3.º da CF, que estabelece como norte, dentre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como a erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais." In: SARLET; MARINONI; MITIDIERO. 2012, 543 p.

19 Esta Constituição ainda é a atual lei suprema do México, estando, portanto, às portas de completar um século. Aquela república nunca conseguiu atingir níveis satisfatórios de desenvolvimento e atualmente ainda convive com uma violência epidêmica. Maiores informações podem ser conferidas ao longo de toda a obra de BETHELL, Leslie (org).

na Constituição da República de Weimar de 1919²¹, as pioneiras mundiais na constitucionalização dos direitos sociais.

O constituinte procurando afastar maiores dúvidas quanto à natureza, dos Direitos Sociais os localizou no Título II da Constituição, referente aos direitos e garantias fundamentais. No entanto não apenas lá, visto que pela previsão do art. 5º, § 2º da CF há o reconhecimento da existência de outros direitos - sociais inclusive, pois o texto não traz nenhuma exceção - implícitos decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Trata-se, portanto, de mero rol básico e exemplificativo.

Portanto, a circunstância de os Direitos Sociais serem uma espécie dos direitos fundamentais garante aos primeiros a mesma consideração jurídica desses últimos.

Mas não se resume aí a extensão de influência da incidência da alta hierarquia desses direitos.

De fato, a natureza de fundamentalidade dos Direitos Sociais também os insere na determinação constante no art. 5º, § 1º da CF no sentido de terem aplicação imediata. Tal mandamento se estabelece na esteira do princípio da máxima efetividade e procura evitar que a efetividade desses direitos ficassem ao alvedrio do legislador infraconstitucional.

Interessante fazermos um parêntese aqui para ressaltar que, como se pode constatar do contido acima - e ainda observaremos outros exemplos - é realmente notável o nível de confiança do constituinte com relação às normas que prescrevia e, em decorrência disto, a desconfiança, o melindre, a

HISTÓRIA DA AMÉRICA LATINA: A América Latina após 1930: Economia e Sociedade. Vol. VI. Tradução de Geraldo Gérson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

20 Conforme DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. Curso de Direito Constitucional. 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2010, 722 p.

21 A Constituição de Weimar delegava ao presidente do Reich o poder de nomear e destituir o chanceler quando quisesse e, através dos artigos 25 e 48, dispunha de competência para dissolver o Parlamento, convocar as Forças Armadas e baixar decretos emergenciais. Ainda, moldava o estado com ares de promotor e garantidor de direitos sociais, o que dava a sustentação moral para ainda mais intervenção. Viabilizou a chegada ao poder de Hitler, responsável direta ou indiretamente por 40 milhões de mortes. Sobre a influência dessa constituição na chegada de Hitler ao poder ver em: CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito constitucional: teoria do Estado e da constituição; direito constitucional positivo. 14. ed. rev. atual. e ampl. - Belo Horizonte: Del Rey, 2008. 39 p. Também em <<http://www.dw.com/pt/constitui%C3%A7%C3%A3o-de-weimar-era-assinada-h%C3%A1-90-anos-na-alemanha/a-4558174>> Acesso em 21 agosto 2015

preocupação com quaisquer abertura da onde poderiam emergir ameaças às suas decisões²².

Porém, no que concerne à efetividade da aplicação da norma do art. 5º, § 1º da CF, o constituinte obteve um sucesso significativo, porém, não cabal, ao menos no que se refere à interpretação jurisprudencial e doutrinária, havendo, nesta última rubrica, posições divergentes que Dirley da Cunha Júnior apresenta, explicando que:

Na doutrina vigem duas posições extremadas. Uma entende que o art. 5º, § 1º da CF não pode atentar contra a natureza das coisas, de modo que os direitos fundamentais só tem aplicação imediata se as normas que os definem são completas na sua hipótese e no seu dispositivo; e outra, situada no extremo oposto, defende a imediata e direta aplicação das normas e direitos fundamentais, ainda que de caráter programático, no sentido de que os direitos subjetivos nela consagrados podem ser imediatamente desfrutados, independentemente de concretização legislativa.²³

Mas a existência de posições extremadas dá indício de existência de posições intermediárias. Para apresentá-las, recorreremos novamente às lições de Dirley da Cunha Júnior que muito bem tratou do assunto:

Alguns autores, entre eles Ingo Sarlet, José Afonso da Silva e Celso Ribeiro Bastos, procuram uma solução intermediária, que, a um só tempo, não neutralize o princípio em causa nem o superestime, haja vista que, muito embora ele se aplique a todas as normas de direitos fundamentais (direitos de defesa e direitos de prestação), há casos em que não se tem como dispensar uma concretização pelo legislador (alguns direitos sociais).²⁴

22 Também neste sentido: "(...) os parlamentares e grupos de pressão que se articulavam na Constituinte não se contentavam com o mero reconhecimento principiológico das suas bandeiras e interesses. Preferiam a consagração de regras específicas e detalhadas, que os colocassem a salvo de incertezas quanto às concretizações legislativas ou interpretações judiciais futuras dos dispositivos que lhes favorecessem. Todos estes fatores contribuíram para que fossem incorporadas à Constituição normas de duvidosa estatura constitucional, ora definindo políticas públicas que, do ponto de vista da teoria democrática, talvez devessem ser decididas no processo político majoritário, ora salvaguardando do alcance das maiorias interesses de caráter puramente corporativo, ora, ainda, adentrando em minúcias impróprias para um texto magno." A passagem é de SOUZA NETO; SARMENTO. 2014. 171 p.

23 CUNHA JÚNIOR. 2010, 624 p.

24 Id., 2010, 632 p.

Essa divergência doutrinária parece ser muito bem sintetizada na seguinte lição de Ingo Sarlet que serve muito bem aos modestos propósitos do presente trabalho, ao explicar:

Do disposto no art. 5.º, § 1.º, da CF é possível extrair tanto um dever de maximização (otimização) da eficácia e efetividade das normas de direitos fundamentais quanto uma regra impositiva de um dever de aplicação imediata de tais normas, dimensões que não se excluem;²⁵

Temos, portanto, dois entendimentos – ou três, contanto a posição intermediária como sendo uma, apenas - que, a depender da interpretação, podem ser excludentes entre si ou até mesmo conviver simultaneamente. No entanto é essencial constatar que todas as percepções garantem uma crucial importância aos direitos fundamentais na orientação da atividade estatal, ou noutras palavras, a determinação da aplicação incontinenti - seja qual for o entendimento doutrinário a que se filie - garante aos direitos fundamentais, e conseqüentemente aos direitos sociais, um caráter normativo efetiva e imediatamente cogente variando relativamente com relação à sua intensidade, mas sem desprezá-los jamais.

Nesse sentido, para fins de análise dos impactos econômicos da determinação constante do 5.º, § 1.º, da CF a divergência doutrinária adquire uma menor - embora que ainda não desprezível - relevância, posto que a regra geral a ser acatada é clara, como visto acima.

Um outro aspecto jurídico que merece atenção - ao qual retomaremos adiante a fim de sustentar uma conclusão - diz respeito ao destinatário dos Direitos Fundamentais. Importa considerar o relevante reflexo econômico desse assunto, pois a depender de quem, ou melhor, de quantos são os destinatários desse direitos, mais ou menos recursos escassos serão destinados à sua implementação.

Ocorre que a Constituição, apesar de descrever razoavelmente o rol de direitos fundamentais - estando os direitos sociais inclusos nesses, lembramos para reforçar - não cuidou expressamente de quem seria o seu destinatário.

25 SARLET; MARINONI; MITIDIERO. 2012, 318 p.

Pior, deixou aos juristas o dever de extrair esse importante conteúdo fornecendo-lhes apenas passagens imprecisas do texto constitucional.

A doutrina e o STF²⁶ têm forte inclinação no sentido de que a melhor resposta a essa questão se revelaria a partir de uma leitura sistemática da Constituição, com especial atenção ao seu princípio da unidade. Assim, se chegaria a conclusão de que todas as pessoas, físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, residentes ou não no Brasil são destinatárias dos direitos e garantias fundamentais da Constituição, respeitando as exceções previstas no próprio texto²⁷.

No entanto, essa questão não se resolve diante dessa conclusão, sendo necessário o seu aprofundamento para se responder a questão seguinte, qual seja, a de que se os direitos sociais se encontram protegidos pela cláusula de irredutibilidade ou de eternidade consignada no inciso IV, § 4º do art. 60 da Constituição, tendo sido elevados pelo Constituinte originário à condição de limites materiais do poder de reforma constitucional.

Tal como o alcance dos destinatários dos direitos sociais, também esse assunto eminentemente jurídico se encontra impregnado de consequências econômicas, visto que representaria a galvanização de um modelo econômico definido *a priori*, a despeito de posteriores estudos sobre o seu proveito.

Ingo Wolfgang Sarlet discorre sobre a inclusão dos direitos fundamentais e, especificamente, dos direitos sociais apresentando uma embasada compreensão sobre esse tema na seguinte passagem:

Como a inclusão dos direitos sociais (e demais direitos fundamentais) no rol das 'cláusulas pétreas' pode ser justificada à luz do direito constitucional positivo é questão que merece análise um pouco mais detida. Já no Preâmbulo da Constituição Federal encontramos referência expressa no sentido de que a garantia dos direitos individuais e sociais, da igualdade e da justiça constitui objetivo permanente de nosso Estado. Além disso, não há como negligenciar o fato de que nossa Constituição consagra a ideia de que constituímos um Estado democrático e social de Direito, o que transparece claramente em boa parte dos princípios fundamentais, com destaque para os arts. 1.º, I a III, e 3.º, I, III e IV. Com base nessas breves considerações, verifica-se, desde já, a íntima vinculação dos direitos fundamentais sociais com a concepção de

26 LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 1.033 p.

27 No mesmo sentido: DA CUNHA JÚNIOR. 2010, 621 p.

Estado da nossa Constituição, razão pela qual já se sustentou que os direitos sociais (assim como os princípios fundamentais) poderiam ser considerados - mesmo não estando expressamente previstos no rol das 'cláusulas pétreas' - autênticos limites materiais implícitos à reforma constitucional. Poder-se-á argumentar, ainda, que a expressa previsão de um extenso rol de direitos sociais no título dos direitos fundamentais seria, na verdade, destituída de sentido, caso o Constituinte tivesse outorgado a tais direitos proteção diminuída, transformando-os em direito de 'segunda classe'.

Além do exposto, verifica-se que todos os direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal (mesmo os que não integram o Título II) são, em última análise, direitos de titularidade individual, ainda que alguns sejam de expressão coletiva e sem prejuízo de uma correlata dimensão transindividual, mais ou menos relevante a depender do direito em causa. É o indivíduo que tem assegurado o direito de voto, assim como é o indivíduo que tem direito à saúde, assistência social, aposentadoria etc. Até mesmo o direito a um meio ambiente saudável e equilibrado (art. 225 da CF), em que pese seu habitual enquadramento entre os direitos da terceira dimensão, pode ser reconduzido a uma dimensão individual, pois mesmo um dano ambiental que venha a atingir um grupo dificilmente quantificável e delimitável de pessoas (indivíduos), gera um direito à reparação para cada prejudicado, inclusive viabilizando execução individualizada ainda que no bojo de uma ação coletiva. Ainda que não se queira compartilhar tal entendimento, não há como negar que, nesses casos (de direitos coletivos propriamente ditos) nos encontramos diante de uma situação de cunho notoriamente excepcional, que em hipótese nenhuma afasta a regra geral da titularidade individual da absoluta maioria dos direitos fundamentais. Os direitos e garantias individuais referidos no art. 60, § 4.º, inc. IV da nossa Lei Fundamental incluem, portanto, os direitos sociais e os direitos da nacionalidade e cidadania (direitos políticos).²⁸

Temos, portanto, de acordo com o fragmento acima, o desdobramento de que o destinatário dos direitos sociais são as pessoas, físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, residentes ou não no Brasil, não havendo de ser, necessariamente, consideradas de forma coletiva para usufruírem de tal garantia, ao contrário até, pois a constatação de que a fruição dos direitos fundamentais, - mesmo os sociais - se dá a mais das vezes no âmbito individual ajuda a esclarecer o ponto a respeito do limite material ao poder de reforma do texto constitucional.

No entanto, é importante atentar que o texto constitucional referente ao estabelecimento de limites materiais ao poder de reforma se reporta à proibição de abolição e de afetação do "núcleo essencial"²⁹ das chamadas cláusulas pétreas, mas não de restrição, ou seja, esse limite estabelecido não significa a

28 SARLET; MARINONI; MITIDIERO. 2012. 133-135 p.

29 A expressão é de Id., 2012, 142 p.

conferência de um caráter de absoluta imutabilidade dessas normas podendo, portanto, o poder constituinte reformador realizar alterações dentro dos parâmetros que não façam se caracterizar uma tentativa de aboli-las³⁰, o que só pode ser avaliado diante do caso em concreto.

Quanto a isso, é sólida entre os operadores do direito a noção de vedação ao retrocesso, a ponto de já ter se tornado um princípio de índole constitucional, ainda que não exista nenhum respaldo na constituição.

Segundo Ingo Sarlet, esse “princípio” é

[...] a proteção de direitos fundamentais em face de medidas do poder público, com destaque para o legislador e o administrador, que tenham por escopo a supressão ou mesmo restrição de direitos fundamentais (sejam eles sociais, ou não)”³¹.

Essa construção jurídica impossibilita o poder público de alterar o sentido da condução econômico-social contida originalmente na constituição.

De qualquer modo, o fato é que mesmo a existência de um mero compromisso constitucional gera importantes efeitos no direcionamento de bens escassos na economia³². Ainda, não podemos esquecer que o discutido acima se refere aos limites de possibilidade futura de alteração do texto constitucional e que, no presente, temos a plena incidência de um texto “profundamente compromissado” com a questão social. Isso não quer dizer que não há importância no que foi visto, ao contrário, tendo em vista os objetivos do presente trabalho e de tantos outros que se somam, referentes a análises econômicas, é crucial se conhecer a possibilidade de correções de rumo no que se refere ao que já foi previamente traçado pelo campo do Direito.

Para tal investigação apresenta-se a ciência econômica como a ferramenta adequada. Para uma breve esclarecimento, usaremos o capítulo seguinte.

30 Como é cediço, a alteração que não se refere à supressão, mas a ampliação de tais direitos e garantias não gera nenhuma limitação.

31 SARLET, Ingo Wolfgang. A assim designada proibição de retrocesso social e a construção de um direito constitucional comum latinoamericano. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC. Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jul./set. 2009.

32 A ideia de que todos os direitos, mesmo os chamados de primeira geração, geram despesa para o Estado, impactando o direcionamento de bens escassos é justamente a tese que perpassa a obra de GALDINO. 2005.

3. DA FONTE DO INSTRUMENTO DE ANÁLISE – A ECONOMIA

3.1 ECONOMIA - POSTULADOS BÁSICOS

3.1.1 Definição e Conceitos Fundamentais

Para uma introdução à epistemologia da economia, é importante ter em mente a efetiva abrangência dessa ciência:

Quando falamos em economia nossa pré-compreensão nos leva automaticamente a pensar em dinheiro, mercados, emprego, inflação, juros etc. Assim, por exemplo, são consideradas questões econômicas perguntas do tipo: qual é o efeito da taxa de juros sobre o nível de emprego? Por que empresas nacionais pregam a criação de barreiras tarifárias para seus produtos? Essas barreiras são boas para os consumidores? Quanto custa construir uma ponte ligando o Brasil à Argentina sobre o rio Uruguai? Por que nossa taxa de juros é uma das maiores do mundo?

Por outro lado, não são tradicionalmente consideradas econômicas perguntas do tipo: por que estupradores costumam atacar entre 5h e 8h30min da manhã ou à noite? Por que os quintais de locais comerciais são geralmente sujos, enquanto as fachadas normalmente são limpas? Por que está cada vez mais difícil convencer os Tribunais Superiores de que uma dada questão foi efetivamente prequestionada? Por que em Brasília os motoristas param para que um pedestre atravesse a faixa, mas em outros locais do Brasil isso não ocorre? Por que os advogados passaram a juntar cópia integral dos autos para instruir um agravo de instrumento quando a lei pede apenas algumas peças específicas? Por que o governo costuma liberar medidas tributárias ou fiscais impopulares durante os recessos e feriados, como o Natal? Por que o Número de divórcios aumentou substancialmente nas últimas décadas? Por que existem várias línguas?

Para a surpresa de alguns essas perguntas são tão econômicas quanto as primeiras e muitas delas têm sido objeto de estudos por economistas ou cientistas sociais empregando o método econômico. Se pararmos para pensar, de uma forma ou de outra, cada uma das perguntas do parágrafo anterior impõe decisões aos agentes. Se envolvem escolhas, então são condutas passíveis de análise pelo método econômico, pois o objeto da moderna ciência econômica abrange toda forma de comportamento humano que requer a tomada de decisão.

O principal motivo dessa amplitude é que, antes de qualquer coisa, a economia é caracterizada por um método de investigação e não por um objeto específico em si.³³

Assim, Economia deve ser entendida, conforme a conhecida definição (com algumas pequenas variações a depender da fonte), como a

[...] ciência social que estuda de que maneira a sociedade decide (escolhe) empregar recursos produtivos escassos na produção de bens e serviços, de modo a distribuí-los entre as várias pessoas e grupos da sociedade, a fim de satisfazer as necessidades humanas.³⁴

Essa definição apresenta alguns elementos que necessitam de maior aprofundamento a fim de se obter um melhor entendimento da ciência econômica, quais sejam:

- ciência social;
- escolha;
- recursos escassos;
- necessidades;
- produção/distribuição;

Pelo fato de se basear no estudo das ações dos indivíduos - particularmente o comportamento de tomada de decisões, a Economia é uma ciência social, e que, ao envolver juízos de valores, dá origem a diferentes formas de interpretação e, conseqüentemente a diferentes linhas de pensamento econômico.

Podemos entender os demais elementos com a ajuda do excerto seguinte:

"Ocorre que as necessidades humanas são **infinitas** ou **ilimitadas**. Isto porque o ser humano, pela sua própria natureza, nunca está satisfeito com o que possui e sempre deseja mais coisas. Por outro lado, os recursos produtivos (ou *fatores de produção*) que a sociedade conta para fabricação de bens e serviços (a extensão de

33 TIMM (org.). 2014.12-13 p.

34 VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval de. Fundamentos de economia. 5 ed. São Paulo: Saraiva. 2014. 2 p.

terra agriculturável e demais recursos naturais, o volume de mão de obra disponível para o trabalho e a quantidade de máquinas e equipamentos que a sociedade possui) têm caráter **finito** ou **limitado**.

Há, portanto, uma contradição. Os desejos e necessidades da sociedade são **ilimitados** e os recursos para efetivar-se a produção dos bens e serviços que devem atendê-los são **limitados**.

Isto nos leva a seguinte proposição: por mais rica que a sociedade seja (por mais recursos produtivos de que disponha), os fatores de produção serão sempre **escassos** para efetivar a fabricação de **todos** os bens e serviços que essa mesma sociedade deseja. Ou seja, ela terá de efetuar escolhas sobre **quais** os bens e serviços deverão ser produzidos, da mesma forma que o cidadão comum, contando com um salário de determinado valor, não pode naturalmente consumir todos os bens e serviços que deseja, devendo escolher entre eles quais poderá adquirir e que estejam ao alcance de sua renda."³⁵

3.1.2 Os Problemas Econômicos Fundamentais³⁶

Considerando que, conforme visto acima, vivemos num mundo de escassez de fatores de produção aptos a satisfazerem todas as necessidades humanas é de se concluir que a sociedade deve se deparar com situações de *trade-off*, que são aquelas em que produzir mais de um bem ou serviço significa produzir menos de outro bem ou serviço.

O método econômico de análise da conveniência entre as predileções determina que se deve proceder a medição daquilo que se tem que abrir mão a fim de se oferecer outra coisa. O conceito de custo de oportunidade de qualquer atividade - como produzir um bem ou serviço - se apresenta assim como a alternativa de maior valor da qual se deve abrir mão para se envolver na atividade escolhida. Por exemplo, alguém que poderia receber um salário de R\$ 50.000,00 mas decide abrir a sua própria empresa terá um custo de oportunidade de seus serviços gerenciais para o próprio negócio dos mesmos R\$ 50.000,00 ainda se ela não pagar explicitamente um salário a si mesma.

Esse tipo de situação força a sociedade a fazer escolhas, basicamente as três perguntas fundamentais da economia:

35 VICECONTI, Paulo Eduardo Vilchez; NEVES. Silvério das. Introdução à economia. 12 ed. São Paulo: Saraiva. 2013. 1-2 p. Grifo dos autores.

36 Seção feita com base nas lições constantes em: HUBBARD, R. Glenn; O'BRIEN, Antony Patrick. Introdução à economia. 2. ed. Tradução de Christiane de Brito Andrei, Cristina Bazán, Rodrigo Sardenberg. São Paulo: Editora Porto Alegre, 2010. 64-65 p.

- Que bens e serviços serão produzidos?

A necessidade dessa escolha deriva, justamente, da escassez de fatores de produção já referida. A resposta dessa pergunta se obtém a partir das escolhas feitas pelos consumidores, pelas empresas e pelo governo que fazem, todos, um *trade-off* de um bem ou serviço por outro. E cada escolha representa a incidência de um custo de oportunidade medido pelo valor da melhor alternativa da qual se abriu mão.

- Como os bens e serviços serão produzidos?

Diz respeito a quais fatores de produção serão utilizados para a produção de bens e serviços. Pode se referir, por exemplo, ao *trade-off* entre utilizar mais trabalhadores ou mais máquinas. A busca sempre será entre os meios mais eficientes e de menor custo de produção.

- Para quem se destinará a produção?

A sociedade deverá decidir como se fará o rateio dos resultados da produção. Em geral, a resposta a esse item está intimamente ligada à renda do indivíduo, visto que aqueles que possuem renda maior tem mais capacidade de comprar bens e serviços.

O modo como a sociedade responde a essas perguntas submete-se à organização econômica de cada país, ou seja, ao seu sistema econômico.³⁷

3.1.3 Sistemas Econômicos

"Um sistema econômico pode ser definido como a forma política, social e econômica pela qual está organizada uma sociedade."³⁸

Os sistemas econômicos podem ser classificados em duas formas principais, extremas, não excluindo a existência de formas intermediárias entre elas, como se verá:

37 Nesse sentido: VASCONCELOS. 2014. 4 p.

38 Id. 2014. 4 p.

3.1.3.1 Sistema capitalista ou economia de mercado.

"Uma economia na qual as decisões das famílias e empresas que interagem nos mercados alocam os recursos econômicos."³⁹

Ainda:

Todas as democracias de altas rendas, como os Estados Unidos, o Canadá, o Japão, e os países da Europa Ocidental, são economias de mercado. As economias de mercado contam primordialmente com empresas privadas para produzir bens e serviços e para decidir como produzi-los. Os mercados, e não o governo, determinam quem recebe os bens e serviços produzidos.

Em uma economia de mercado, as empresas têm que produzir bens e serviços que atendam aos anseios dos consumidores ou irão à falência. Neste sentido, são os consumidores que, em última análise, decidem que bens e serviços serão produzidos. Como as empresas em uma economia de mercado competem entre si para oferecer os produtos de mais alta qualidade pelo menor preço, são pressionadas a utilizar os métodos de produção com os menores custos.⁴⁰

3.1.3.2 Sistema socialista ou economia centralmente planejada.

"Uma economia em que o governo decide como os recursos econômicos serão alocados."⁴¹

Importante também considerar que:

De 1917 a 1991, a mais importante economia centralmente planejada do mundo era a da União Soviética, que foi estabelecida quando Vladimir Lênin e seu Partido Comunista organizaram uma revolução e tomaram o Império Russo. Na União Soviética, o governo decidia que bens produzir, como produzi-los e quem os receberia. Funcionários do governo gerenciavam fábricas e lojas. O objetivo desses gerentes era seguir as ordens do governo em vez de satisfazer os anseios dos consumidores. Economias centralmente planejadas, como a da União Soviética, não tiveram êxito em produzir bens e serviços de baixo custo e alta qualidade. Consequentemente, o padrão de vida de uma pessoa comum em uma economia centralmente planejada tende a

39 HUBBARD; O'BRIEN. 2010. 65 p.

40 Id. loc. cit.

41 Id. loc. cit.

ser bastante baixo. Todas as economias centralmente planejadas também foram ditaduras políticas. A insatisfação com o baixo padrão de vida e a repressão política finalmente levaram ao colapso da União Soviética em 1991. Hoje, apenas alguns pequenos países, como Cuba e Coréia do Norte, ainda têm economias centralmente planejadas em sua totalidade.⁴²

Por fim, o sistema econômico misto não chega a ser um arranjo autônomo, mas alguma forma de combinação entre o sistema de livre mercado e o de economia centralmente planejada.

3.1.3.3 Situando a economia brasileira

Uma análise que pretenda examinar alguns dos mecanismos responsáveis - para o bem ou para o mal - pelo atual estado socioeconômico brasileiro, não pode se furtar de proceder a uma explicação inserida dentro de um contexto maior que compreenda o exame do passado econômico nacional e contemple também um fundado posicionamento dentro do espectro existente entre uma economia de mercado e uma economia centralmente planejada.

3.1.3.1.1 Perspectiva histórica

Sabemos, para ficar com um exemplo em uma área apenas, que até o Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas promulgada em 28 de janeiro de 1808 o comércio brasileiro se submetia à intermediação alfandegária portuguesa, ou seja, sem negociar com a metrópole, nenhum país podia vender produtos ao Brasil nem importar eventuais produtos de interesse.

Não obstante é necessário uma adequada e embasada análise econômica para permitir a formação de um juízo apto a localizar adequadamente o Brasil, em termos de história, como um país onde imperou

42 Id. loc. cit.

mais as leis do livre mercado ou aquelas de uma economia centralmente planejada.

Alguns autores nacionais já se debruçaram sobre o tema, fornecendo elucidativas observações, conforme vemos:

"Mesmo na fase colonial da economia brasileira, esta foi marcada por forte presença governamental. Nessa época, praticamente todas as atividades desenvolvidas no Império português sofriam a intervenção do governo. Para exercer tais atividades, fazia-se necessária a autorização régia, ou elas eram administradas diretamente pelo governo metropolitano. Além do mais, algumas dessas atividades eram objetos de concessões e privilégios.

Essa forte presença do governo central no controle das atividades econômicas privadas foi herdada pelo Império brasileiro, cujo governo continuou dispondo dos direitos de conceder (e em certos casos dificultar) a autorização para o funcionamento de diversas atividades, em especial as que exigiam maior monta de capital, ou atividades centrais, como as financeiras. O sistema de concessão de privilégios e direitos especiais também foi, em parte, mantido.

A República Velha é tida por muitos como um período liberal, em que a presença o Estado foi pouco pronunciada. Evidentemente, se comparada com os anos subseqüentes, existe uma forte diferença em termos de intervenção do governo; porém, isso não quer dizer que o período da Primeira República tenha sido de pouca intervenção governamental. O que dizer das **políticas de defesa do café** adotadas desde 1906?

(...)

O epíteto de República liberal concedido do período que vai da Proclamação da República à Revolução de 1930 talvez provenha do fato de os principais serviços públicos de então - notadamente energia e transportes (ferrovias e portos) - serem providos por empresas privadas e não por estatais, como foi praxe em boa parte da história econômica do século XX. Se isso não deixa de ser verdade, convém, porém, notar que tais empresas privadas trabalhavam sob concessões públicas, que, apesar de não respaldadas por um marco regulatório muito favorável, eram regidas, por exemplo, por **cláusulas** como as de **garantia de juros** para certas empresas do ramo ferroviário."⁴³

Na sequência temos a análise do período compreendido entre os anos 30 até 1.964. Adiantamos um comentário sobre a análise dos autores para fazer constar que, não bastasse a anteriormente referida forte presença estatal da economia, o recorte histórico seguinte é marcado por ainda mais intervenção governamental, conforme segue:

43 GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudinei. Economia Brasileira Contemporânea. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 569-570 p. Grifo dos autores.

É interessante notar que, ao longo dos 30 anos que se seguiram à revolução de 30 e, antes do golpe de 64, marcaram o crescimento da importância do Estado na Economia, mas com crescentes problemas de financiamento. Este se ampliou por meio de uma grande reforma tributária, das reformas monetárias e financeiras que permitiram o financiamento público interno, da reforma trabalhista que acabou por criar dois novos fundos parafiscais em complementação ao sistema de aposentadoria, o fundo de garantia e o PIS-Pasep."⁴⁴

E em relação ao período da administração militar, outro não é o nível de liberdade econômica:

Retomando os espaços elencados anteriormente, nota-se no período militar, com relação ao Estado financiador, a criação de mais um sistema captador de poupança de distribuidor de recursos, o BNH. Esse sistema e a dinamização das Caixas Econômicas vem-se juntar ao Banco do Brasil, ao BNDE etc., inclusive o BNDE com nova capacidade financeira.

Quanto ao estado produtor, este foi deveras ampliado no período com a criação de novas empresas, especialmente na década de 70, além da ampliação da atividade das já existentes e da formação das grandes *holdings*, centralizando o comando de alguns setores como energia e telefonia. O Estado condutor também teve seus instrumentos ampliados, especialmente no que tange à possibilidade de concessão de incentivos fiscais e creditícios amplamente utilizados o Milagre e no II PND. Finalmente, na área de regulamentação de mercados, uma nova intervenção na economia foi a ampliação do sistema de controle de custos e preços por meio do Controle Interministerial de Preços (CIP).⁴⁵

3.1.3.1.2 Perspectiva contemporânea

Se tomarmos a contemporaneidade como o período pós 1988, basta relembrar o já visto sobre a profunda ingerência em assuntos econômicos que a Constituição reservou ao Estado.

Também tomando cuidado para não adiantar considerações que serão feitas quando da análise econômica dos direitos sociais em espécie, objeto do

44 GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JUNIOR. 2005. 577 p.

45 Id. loc. cit.

capítulo IV do presente estudo, resta apenas trazer à vista algumas considerações econômicas que refletem o arranjo jurídico criado.

A economia, de fato, não é a ciência mais adequada para responder a questões morais e éticas - campo mais afeto à ciência jurídica - mas, de outro lado, é justamente a mais apta a fornecer as consequências econômicas das medidas tomadas em nome daqueles valores. Assim, as deliberações dos juristas quanto à conveniência ética de, por exemplo, incumbir ao Estado o papel de promover o desenvolvimento social terão os reflexos estudados pela ciência econômica. No caso do Brasil, a existência de considerável cumulação de resoluções marcadas por certos valores - v.g. a necessidade de o Estado intervir economicamente para a consecução do bem comum - permite à ciência econômica identificar mais facilmente, no caso, a inclinação por um sistema de economia de mercado - mais liberal - ou por um sistema de economia centralizada, pois livre das dúvidas que pairam dentro da zona cinzenta existentes em regiões intermediárias.

Assim, os países - como o Brasil - se situam em algum ponto de um arranjo econômico em que, de um lado, impera a liberdade, representado por um ambiente onde as pessoas podem contratar com autonomia e prepondera o sistema de economia de mercado - também por isso chamado de livre mercado - e outro sistema onde a liberdade é reduzida, representado pela estreiteza dos limites de negócios a serem feitos. Limites estes impostos, em geral, em atenção a pretensas razões de fundo moral e ético.

A situação brasileira contemporânea já foi objeto de estudo de economistas, no sentido de identificar a gradação do país no que concerne a adoção de um sistema econômico. Em especial, os índices que medem a liberdade econômica são notáveis para essa função, especialmente por trazerem o fator de comparação com os demais países.

O mais internacionalmente renomado⁴⁶ desses estudos é o *Index of Economic Freedom*⁴⁷, formulado pela *Heritage Foundation* em parceria com o *The Wall Street Journal* que leva em conta dez categorias de liberdade

46 Exemplos da influência e reconhecimento desse índice, especialmente entre agências do governo dos EUA e do Banco Mundial, para citar alguns exemplos, podem ser verificados no próprio site de divulgação do material, especificamente em:

<<http://www.heritage.org/index/book/20thannchapter>> Acesso em 07 outubro 2015

47 Informações sobre o índice disponíveis na página oficial:

<<http://www.heritage.org/index/>> Acesso em 07 outubro 2015

econômica na pesquisa, quais sejam: nos negócios; no comércio; liberdade fiscal; de intervenção do governo; monetária; de investimentos; financeira; de corrupção; do trabalho; e direitos de propriedade, formando assim uma nota final (de 0 a 100) e escalonando os países conforme o seu desempenho. Os países analisados (178, no total) também são agrupados em conceitos baseados no seu desempenho, conforme segue:

- "Livres" são aqueles de nota a partir de 80 até 100, que na edição de 2015 conta com apenas cinco países;
- "Predominantemente livres" são os de nota final a partir de 70 até 79.9. São trinta países;
- "Moderadamente livres". De notas 60 a 69.9. São cinquenta e cinco países;
- "Predominantemente reprimidos" possuem nota de 50 a 59.9 e conta com sessenta e dois países;
- "Reprimidos" é a última categoria, formado pelos países de nota abaixo de 49.9 e possui vinte e seis países⁴⁸.

É despiendo efetuarmos a análise brasileira nas dez categorias acima mencionadas sob pena de reduzirmos a qualidade do trabalho desenvolvido pelo referido índice, o qual estimulamos a inteiração, e também porque em muito extrapolaria as intenções da presente monografia. Basta, portando, atentar para os dados sintéticos apresentados.

O *Index of Economic Freedom* atribuiu ao país nota 56.6, o que, conforme vimos, lhe confere um conceito de economia "predominantemente reprimido. Tal apreciação é condizente com a conclusão de que aqui impera, em boa dose (ou mesmo "predominantemente"), um sistema de economia centralmente planejada. Interessante notar também que essa nota situa o país na 118ª colocação entre os 178 países examinados.

De acordo com as informações do Índice, em 1.995 - primeiro ano em que as informações estão disponíveis - o Brasil saiu de uma nota de 51.4, passando, no ano seguinte, a 48.1 que é a menor nota de todo o período. Notável é o salto em liberdade observado do ano 1.998, cuja nota foi 52.3, para 1.999 que pontuou 61.3. Esse fato se explica, principalmente, pelo abandono

48 As categorias aqui apresentadas são livres traduções dos originais "free", "mostly free", "moderately free", "mostly unfree" e "repressed", respectivamente.

do câmbio fixo que fazia o país pontuar sempre com nota zero na categoria de liberdade monetária, passando de um ano para o outro a ter uma nota específica dessa categoria de 71.0 o que se refletiu na alta de quase 10 pontos na média final. Após, se observa um crescimento constante na nota até a máxima de 63.4 em 2.003. Daí em diante temos um decréscimo gradual que estacionou o país, principalmente depois de 2.007, em torno dos 56 e 57 pontos.

No mesmo sentido é a conclusão do estudo *Economic Freedom of the World*⁴⁹, este também um estudo anual, de autoria dos professores Ph.Ds James D. Gwartney, Robert A. Lawson e Joshua C. Hall, publicado pelo *Fraser Institute* frequentemente citado em trabalhos publicados com revisão por pares⁵⁰.

No material de 2.015 referente aos dados de 2.013 - os mais atuais disponíveis na data de elaboração da presente monografia - analisando 157 países, o referido índice classificou o Brasil também na posição 118º com nota 6.34 em uma escala de 0 a 10⁵¹.

Levando em consideração as informações acima, temos como bem embasada a afirmação de que o Brasil possui uma economia orientada precipuamente pelo planejamento central feito pelo governo. Historicamente, conforme também foi visto, a situação também parece nunca ter se alterado.

3.1.4 Três Ideias Econômicas Fundamentais

Seja tanto para buscar entender as respostas às três perguntas básicas da economia, seja para compreender a escolha política sobre qual sistema econômico será adotado, ou ainda, conforme veremos, para muitas outras

49 Todo o extenso relatório final encontra-se disponibilizado no endereço eletrônico <http://www.freetheworld.com/2015/economic-freedom-of-the-world-2015_a4-version.pdf> Acesso em 07 outubro 2015

50 Uma lista, incluindo as passagens em que o Economic Freedom of the Word é citado em cada trabalho, pode ser conferida em <<http://www.webcitation.org/5xKMGqbq3>> Acesso em 07 outubro 2015

51 Este trabalho também divide os países em grupos conforme a sua liberdade e, em 2015, o Brasil passou a fazer companhia às nações com menor liberdade no mundo.

situações, existem três ideias que perpassam toda análise econômica e, portanto, devem estar presentes e serem levadas em consideração quando do exame sobre a busca de compreensão de certos comportamentos.

São as informações de que:

- As pessoas são racionais.

"Uma **pessoa racional** faz o melhor para alcançar os seus objetivos, sistemática e objetivamente, conforme as oportunidades disponíveis."⁵²

Os economistas partem da suposição de que as pessoas são racionais. Porém, essa suposição não significa que os economistas acreditam que as pessoas são oniscientes e sempre tomam a melhor solução.

Significa que eles supõem que os consumidores e as empresas utilizam todas as informações disponíveis para alcançar seus objetivos. Indivíduos racionais ponderam os benefícios e os custos de cada ação, e só escolhem uma ação se seus benefícios superarem seus custos. Por exemplo, se a Microsoft cobra um preço de US\$239 por uma cópia do Windows, os economistas supõem que os gerentes da Microsoft estimaram que um preço de US\$239 trará um lucro máximo à Microsoft. Os gerentes podem estar errados; talvez um preço de US\$265 fosse mais lucrativo, mas os economistas supõem que os gerentes da Microsoft tenham agido racionalmente com base nas informações disponíveis ao escolher o preço. Obviamente, nem todo mundo se comporta racionalmente o tempo todo. Ainda assim, a suposição do comportamento racional é muito útil para explicar a maioria das escolhas feitas pelas pessoas.⁵³

- As pessoas respondem a incentivos.

"Um **incentivo** é algo que induz uma pessoa a agir, tal como a perspectiva de uma punição ou recompensa. Como as pessoas racionais tomam decisões comparando custo e benefício, elas respondem a incentivos. (...)

Os incentivos são cruciais para analisar o funcionamento do mercado. Por exemplo, quando o preço da maçã aumenta, as pessoas optam por comer menos maçãs. Ao mesmo tempo, os fazendeiros com pomares de macieiras decidem contratar mais trabalhadores e colher mais maçãs. Em outras palavras, o preço mais alto do mercado proporciona um incentivo para que os compradores consumam menos e um incentivo para que os vendedores produzam mais. Como veremos, o efeito do preço sobre o comportamento de consumidores

52 MANKIW, N. Gregory. Introdução à economia. São Paulo: Cengage Learning, 2014. Tradução da sexta edição norte-americana. 6 p. Grifo do autor.

53 HUBBARD; O'BRIEN. 2010. 61 p.

e produtores é crucial para entender como a economia de mercado aloca recursos escassos.

Os formuladores de políticas públicas nunca devem se esquecer dos incentivos: muitas políticas alteram os custos e benefícios para as pessoas e, portanto, alteram o seu comportamento. O imposto sobre a gasolina é um incentivo ao uso de carros menores, que consomem menos gasolina. (...). O imposto também incentiva as pessoas a revezar carros, a usar o transporte público, e a morar mais perto do local de trabalho. Se os impostos fossem mais altos, mais pessoas começariam a usar carros híbridos, e, se fossem muito altos, elas os substituiriam por carros elétricos.

Quando os formuladores de políticas deixam de considerar como suas políticas afetam os incentivos, eles provocam consequências indesejadas.

[...]

Ao analisarmos qualquer política precisamos considerar não apenas seus efeitos diretos, mas também os efeitos indiretos e menos óbvios que operam por meio dos incentivos. Se a política mudar os incentivos, ela provocará alteração no comportamento das pessoas."⁵⁴

- Decisões ótimas são tomadas na margem.

Algumas escolhas da vida não admitem escalonamento, funcionando numa espécie de "tudo ou nada", como, por exemplo abrir ou não um restaurante. No entanto, a maioria das decisões não se dão dessa forma, mas sim envolvem escolhas sobre fazer um pouco mais ou um pouco menos de alguma coisa.

Na hora do jantar, a decisão não é entre jejuar e comer até não poder mais, mas aceitar uma colherada a mais de purê de batatas ou não. Quando chega a hora das provas, sua escolha não é entre não estudar mais nada e ficar estudando 24 horas por dia, mas, sim, passar uma hora a mais revendo anotações ou ver TV. Os economistas usam a expressão **mudança marginal** para descrever um pequeno ajuste incremental em um plano de ação existente. Lembre-se de que *margem* pressupõe a existência de "extremidades", portanto mudanças marginais são ajustes ao redor das extremidades daquilo que você está fazendo. A pessoa racional, em geral, toma decisões comparando esses *benefícios marginais* com *custos marginais*.

Por exemplo, imagine uma companhia aérea que tenha de decidir quanto cobrar de passageiros que estejam na fila de espera. Suponhamos que o voo de um avião de 200 lugares, custa a costa, através do país, custe à empresa \$ 100 mil. Nesse caso, o custo médio de cada assento será de \$ 100 mil/200, ou seja, \$ 500. Talvez alguém sugira que essa empresa não deve vender uma passagem por menos de \$ 500. Na verdade, uma empresa racional consegue encontrar formas de aumentar seus lucros pensando na margem.

Imaginemos que o avião esteja prestes a decolar com dez assentos vagos e que um passageiro na fila de espera esteja disposto a pagar \$ 300 pela passagem. A empresa deve vender a passagem a esse preço? Claro que sim. Se o avião está com assentos vagos, o custo de acrescentar mais um passageiro é mínimo. Embora o custo *médio* por passageiro seja de \$ 500, o custo *marginal* é apenas o custo do saquinho de amendoins e do refrigerante que o passageiro extra consumirá. Desde que o passageiro pague mais que o custo marginal, vender a passagem para ele é lucrativo.

A tomada de decisões marginais pode ajudar a explicar outros fenômenos intrigantes da economia. Eis uma pergunta clássica: por que a água é tão barata e os diamantes tão caros? A água é essencial para a sobrevivência humana, os diamantes não. Contudo, por algum motivo, há pessoas que preferem desembolsar mais dinheiro por um diamante a fazê-lo por um copo de água. O motivo é que o desejo de pagar por um bem baseia-se no benefício marginal que uma unidade extra deste proporcionaria. O benefício marginal, por sua vez, depende de quantas unidades a pessoa já possui. A água é essencial, porém o benefício marginal de um copo a mais é pequeno, pois a água existe em abundância. Ninguém precisa de diamantes para sobreviver, mas, como são raros, o benefício marginal é considerado alto.

Um tomador de decisões racional executa uma ação se, e somente se, o benefício marginal exceder o custo marginal. Esse princípio explica por que as companhias aéreas vendem passagens abaixo do custo médio e por que se paga mais por diamantes que por água. É necessário algum tempo para nos acostumarmos com a lógica do raciocínio marginal, entretanto o estudo da economia oferece muitas oportunidades para praticar.⁵⁵

Esses conceitos não esgotam a epistemologia da Economia, mas são alguns dos mais basilares e formam o grupo de ideias que estudaremos no momento de se efetuar a análise econômica dos direitos sociais.

3.2 ELEMENTOS COMPLEMENTARES DE ANÁLISE

Além de um entendimento básico dos postulados da Economia, a análise a que se propõe nesse trabalho reclama ainda da complementação de outros axiomas cujas premissas devem agora ser captadas a fim de se obter uma melhor fluidez no desenvolvimento e compreensão das - reiteradas - passagens que lhes farão referência.

55 MANKIW. 2014. 6-7 p.

Trata-se da Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) e as quatro formas de se gastar dinheiro.

3.2.1 Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*)

A Escolha Pública não é exatamente considerada um elemento basilar para a compreensão da ciência econômica, na verdade, essa teoria pertence equidistantemente à Economia e a Ciência Política, mas pela sua pertinência e aptidão em tratar dos temas objeto desse trabalho faz necessário uma - demasiadamente pequena - explanação do seu significado.

Basicamente, a Escolha Pública aplica ferramentas e postulados da Economia para buscar entender o comportamento dos agentes públicos. Assim, por exemplo, políticos e burocratas são examinados através da ótica de serem sujeitos racionais que buscam maximizar os próprios interesses.

No mesmo sentido, e aprofundando o já dito:

O egoísmo e a busca incessante do lucro, na visão da economia clássica, constituem a força motriz dos mercados, cujos resultados, num ambiente de concorrência perfeita, seriam o equilíbrio e a eficiência geral. A teoria da escolha pública entende que o comportamento dos homens de governo é ditado pelos mesmos princípios utilitários e não pelo altruísmo ou interesse público - o que seria no mínimo um paradoxo. Se os agentes atuam no mercado no intuito de maximizar as suas próprias utilidades, por que eles deveriam agir de outra maneira no desempenho de funções públicas? No modelo elaborado por Anthony Downs, os políticos agem tão somente para conseguir rendas, poder ou prestígio derivados do exercício de cargos públicos. Disto decorre que a meta última dos políticos é se apoderar do aparelho do Estado através do processo eleitoral. Assim, ainda que em certas ocasiões os governantes atendam ao interesse público, este é simplesmente um meio de realizar seus objetivos pessoais (ganhar as eleições), nunca um fim em si mesmo.⁵⁶

56 BORGES, André. Democracia VS Eficiência: A Teoria da Escolha Pública. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. 2001, nº 53. 161 p.

3.2.2 As Quatro Formas De Se Gastar Dinheiro

No seu clássico *Free to Choose*, o economista Milton Friedman desenvolve considerações sobre a gestão do dinheiro⁵⁷.

Tomando um dado agente como o gastador, e atentando para as alternativas dele gastar o dinheiro próprio ou de outros, bem como a perspectiva dos valores gastos se dirigirem a proveitos que serão auferidos pessoalmente ou por terceiros, o Nobel de Economia classificou quatro formas de se gastar o dinheiro que podem ser captadas abaixo:

- Inicialmente ele apresenta a situação em que o agente gasta o próprio dinheiro em benefício pessoal, observando os fortes incentivos na economia de dinheiro bem como para se buscar obter as maiores vantagens possíveis nos valores gastos;
- Um segundo modo seria gastar o dinheiro próprio em benefício alheio, como, por exemplo, ao presentear alguém. Temos também aqui o incentivo a economizar já visto acima - talvez de forma já distorcidamente mais alto. Mas, quanto a se obter as maiores vantagens possíveis, ele tende a ser menor. Não se olvida que se busca dar um bom presente, mas o dispêndio de tempo e esforço inclinam-se a serem menores do que na primeira situação. Aqueles que alegam situações em que se esforçam mais para comprar algo para terceiros do que para si mesmos, na verdade agem assim atendendo a interesse próprios, como a vontade de ser lembrado, ou bem quisto. Inatacavelmente se a intenção fosse obter o melhor custo-benefício, a ação mais correta era dar o dinheiro ao presenteado, o que converteria essa situação na primeira que vimos;
- Uma outra conjuntura é o inverso da anterior, ou seja, gastar o dinheiro alheio em benefício próprio, como o faz, por exemplo, um vendedor itinerante que tem as despesas diárias ressarcidas pelo empregador. Visivelmente não há aqui um forte incentivo em economizar, e isso pode acabar comprometendo até o custo-benefício do gasto, visto que se pode gastar mais por vantagens não proporcionais ao incremento do custo.

57 FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Free to choose; a personal statement*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980. 116 p. Em inglês.

- Por fim, tem-se o cenário em que gasta-se o dinheiro alheio, em benefício alheio. Aqui, apresentam-se muito afrouxados os incentivos de economia e de busca da maior vantagem possível.

Milton Friedman associava o último modelo como parâmetro de funcionamento de boa parte dos programas do Estado.

4. DO INSTRUMENTO DE ANÁLISE – A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

4.1 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

4.1.1 Noções Centrais

Basicamente

A Análise Econômica do Direito nada mais é que a aplicação do instrumental analítico e empírico da economia, em especial da microeconomia e da economia do bem-estar social, para se tentar compreender, explicar e prever as implicações fáticas do ordenamento jurídico, bem como da lógica (racionalidade) do próprio ordenamento jurídico. Em outras palavras, a AED é a utilização da abordagem econômica para tentar compreender o direito no mundo e o mundo no direito.

(...)

Quando usamos o termo Análise Econômica do Direito, portanto, estamos nos referindo à aplicação do ferramental econômico justamente às circunstâncias a que normalmente não se associam questões econômicas. Por exemplo, a juseconomia pode ajudar a reduzir a ocorrência de estupros, pode ajudar a reduzir o número de apelações protelatórias, pode ajudar a compreender por que algumas leis pegam e outras não, por que muitas vezes o Congresso adota uma legislação que será sabidamente vetada pelo Presidente, mas o faz da mesma forma, ou ainda, por que é tão difícil alugar um imóvel no Brasil. A juseconomia pode, inclusive, auxiliar na concreção dos direitos fundamentais, que requerem decisões sobre recursos escassos.⁵⁸

Através desse método, os juseconomistas procuram, essencialmente, responder a duas perguntas⁵⁹:

58 TIMM (Org.). 2014. 14-15 p. Ainda, na sequência: "Note-se que a utilização do método econômico para analisar o direito não quer dizer que são os economistas que praticam a AED. Pelo contrário, na maioria dos casos, os pesquisadores que a praticam são juristas ou possuem dupla formação. De qualquer forma, são juseconomistas."

59 Nesse sentido: PORTO, Antônio José Maristrello. Análise Econômica do Direito (AED). Apostila. Disponível em

a) de que forma as normas legais afetam o comportamento dos indivíduos e das instituições ou, noutras palavras, quais as consequências das regras jurídicas?

b) quais as melhores normas a serem adotadas a fim de se atingir um mais alto nível de bem-estar social e, para essa finalidade, como se pode comparar diferentes normas jurídicas?

Como é facilmente deduzível do explanado acima, a AED considera o arranjo econômico não como inerte com relação às instituições legais, ao contrário, enxerga nessas, de fato, importantes elementos com potencial de transformar o sistema.

Percebe-se assim que, por um lado, a economia empresta o seu ferramental técnico para o estudo das consequências das normas de direito, ajudando no melhor ajuste deste e, por outro, sofre influência das alterações legislativas, num círculo de interferências recíprocas.⁶⁰

O grau de ingerência de uma perante a outra permite o gradual ajuste recíproco, em proveito de ambas, pois tanto melhor que cada ciência aplique os ditames de sua área consciente dos reflexos provocados nas demais instâncias que lhe recebem influência.

4.1.2 Metodologia Da AED

Em nome da didática na compreensão da metodologia da AED é interessante efetuar um comparativo entre as perspectivas do jurista e do juseconomista.

Tradicionalmente, os integrantes da academia jurídica iniciam suas análises partindo do pressuposto de que o direito é composto por

<http://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/analise_economica_do_direito_2013_2.pdf> 11 p. Acesso em 30 abril 2015.

60 No mesmo sentido: "O direito - ciência social - é condicionado e condiciona as outras instâncias da vida social (econômica, política, cultural etc.), não se podendo imaginar que seja o único determinante ou simples registro da vida em sociedade." In: GALDINO. 2005, 13 p.

normas e seu objeto prioritário de pesquisa é identificar o conteúdo e o alcance dessas normas. A normatividade das regras jurídicas é pressuposta e o instrumental de pesquisa predominantemente utilizado é a hermenêutica. Assim, um jurista tradicional preocupado com a conservação do patrimônio histórico-cultural poderia discutir se “cultura” integra o conjunto de significados associados à expressão “meio ambiente” e, se a resposta for positiva, se prédios históricos gozam da mesma proteção e limitações impostas pelas leis ambientais para áreas verdes, por exemplo.

Por outro lado, os juseconomistas têm como principal característica considerar o direito enquanto um conjunto de regras que estabelecem custos e benefícios para os agentes que pautam seus comportamentos em função de tais incentivos. Assim, a abordagem juseconômica investiga as causas e as consequências das regras jurídicas e de suas organizações na tentativa de prever como cidadãos e agentes públicos se comportarão diante de uma dada regra e como alterarão seu comportamento caso essa regra seja alterada. Nesse sentido, a normatividade do direito não apenas não é pressuposta como muitas vezes é negada, isto é, admite-se que regras jurídicas enquanto incentivos – em algum caso concreto – podem ser simplesmente ignoradas pelos agentes envolvidos.

No exemplo anterior, um juseconomista se perguntaria (a) como os agentes efetivamente têm se comportado diante da regra atual (diagnóstico), que não incide sobre o patrimônio histórico-cultural e (b) como uma mudança da regra jurídica alteraria essa estrutura de incentivos – seja por modificação legislativa, seja por modificação de entendimento dos Tribunais –, na tentativa de prever como eles passariam a se comportar (prognose). Muito provavelmente, apenas após ser capaz de responder minimamente a estas duas perguntas um juseconomista se aventuraria em questões normativas. Essa é a distinção fundamental entre a abordagem juseconômica e as abordagens tradicionais do direito.⁶¹

É justamente diante da omissão do Direito em desenvolver uma teoria do comportamento humano que os juseconomistas se socorrem da economia, que traz em nível altamente desenvolvido e sistematizado uma série de postulados a respeito do comportamento econômico, ou seja, diante de escolhas, do ser humano médio.

Ao fazer a consideração sobre determinada norma, os juseconomistas tratam também com as noções (já vistas no capítulo anterior) de escassez⁶²,

61 TIMM (Org.). 2014. 18-19 p.

62 No mesmo sentido: "Se os recursos não fossem escassos, não haveria problema econômico, pois todos poderiam satisfazer suas necessidades - sejam elas quais forem. Curiosamente, a mesma ideia, com outra roupagem, motiva o direito: se os recursos não fossem escassos, não haveria conflito, sem conflitos, não haveria necessidade do direito, pois todos cooperariam ex moto proprio. In: TIMM (Org.). 2014.19 p.

custo de oportunidade, incentivos⁶³ e muitas outras próprias da ciência econômica.

Com tudo isso em consideração busca-se identificar o comportamento dos agentes diante das alterações das regras, principalmente as alterações indesejáveis e não previstas sem o uso do método econômico. No entanto, o procedimento requer o uso de outros parâmetros, que merecem um aprofundamento.

4.1.2.1 Individualismo metodológico

Considerando o escopo de explicar o comportamento dos agentes para, assim, ser capaz de efetuar juízos de prognose, a AED adota o Individualismo metodológico.

"O 'individualismo metodológico' é ao mesmo tempo um método heurístico e uma postura intelectual. Ele sustenta que qualquer explicação adequada sobre o mundo social deve estar baseada no indivíduo – em seus objetivos, suas concepções, suas ações, suas escolhas, isto é, em seu comportamento real – e não sobre instituições sociais ou padrões regulares de interação, simbolizados por categorias coletivas e abstratas tais como as Classes, o Estado, o Partido, o Sindicato, etc. Os fenômenos macrossociais, como mudanças significativas nos costumes de uma sociedade, sempre podem (e na realidade devem) ser reduzidos às microrrelações individuais. A única causa efetiva dos fenômenos sociais, sejam eles estruturas permanentes ou processos de transformação histórica, é constituída pela ação dos indivíduos. Ela é 'a unidade elementar da vida social' (Elster, 1994, p. 29)

63 "Oras, essa também é uma ideia central no direito. Todo o direito é construído sobre a premissa implícita de que as pessoas responderão a incentivos. Criminosos cometerão mais ou menos crimes se as penas forem mais ou menos brandas, se as chances de condenação forem maiores ou menores, se houver mais ou menos oportunidades em outras atividades mais atrativas. As pessoas tomarão mais ou menos cuidado se forem ou não responsabilizadas pelos danos que causarem a terceiros. Juízes serão mais ou menos cautelosos em seus julgamentos se tiverem de motivar mais ou menos suas decisões. Agentes públicos trabalharão mais ou se corromperão menos se seus atos forem públicos. Fornecedores farão contratos mais ou menos adequados se as cláusulas abusivas forem ou não anuladas pelo Judiciário. Os exemplos são incontáveis. Por outro lado, se as pessoas não respondessem a incentivos, o direito seria de pouca ou nenhuma utilidade. Todos continuariam a se comportar da mesma forma e a criação de regras seria uma perda de tempo. Contudo, a experiência nos mostra que isso normalmente não acontece." In: TIMM (Org.). 2014. 20 p.

O autor fundamental para esse paradigma é Max Weber (1864-1920). Weber estabeleceu em *Economia e Sociedade* (1922) que compreender uma ação social só é possível quando compreendemo-la “na forma de comportamento de um ou vários indivíduos” (Weber, 1984, p. 12). Essa postura tem a grande vantagem de evitar a personificação dos coletivos, como nas sentenças ‘a classe operária deseja...’, ‘as instituições impõem...’, ‘o capital financeiro considera...’. Claro está que essa sociologia não pode ignorar o uso de conceitos coletivos (Família, Nação, Corporação Militar, etc.). Mas seu emprego “refere-se exclusivamente a determinado desenvolvimento da ação social de alguns indivíduos” (Weber, 1984, p. 12).

(...)

O individualismo metodológico é o princípio fundamental da “sociologia da ação”. Como esclarece Boudon, uma vez que essa sociologia postula que todo e qualquer fenômeno social é sempre o resultado de comportamentos individuais, “o sociólogo que pretende explicar um fenômeno social deve procurar o sentido dos comportamentos individuais que estão na sua origem” (Boudon, 1995, p. 28). Isto é: as razões (implícitas ou explícitas, conscientes ou inconscientes) que o ator atribui a sua “conduta.”⁶⁴

4.1.2.2 Modelagem e reducionismo

Emprestadas da Economia, a AED utiliza as técnicas da modelagem e do reducionismo.

Outro ponto relevante é a questão do uso de modelos para explicar o comportamento humano. A ciência busca compreender e explicar o mundo. Os modelos científicos são o instrumento pelo qual o cientista reduz a complexa realidade para estudá-la. Um modelo científico é como um mapa. Ele pode ser mais ou menos realista, a depender das necessidades de seu usuário. Obviamente, quanto mais realista for um mapa, maior e mais difícil de lidar ele será. Assim, um mapa perfeito da cidade de São Paulo terá o mesmo tamanho da própria cidade, o que o tornará praticamente inútil. No mesmo sentido, quanto mais próximo da realidade for o modelo científico, mais complexo ele se tornará, até o ponto em que deixa de ser um modelo e se torna a própria realidade, quando então se torna inútil enquanto mecanismo de facilitação da compreensão. É por isso que se diz que para compreender o mundo é necessário reduzi-lo.

Os juseconomistas reconhecem a imensa complexidade do mundo real e a grande dificuldade - ou impossibilidade - de se lidar com todas as variáveis simultaneamente. Por isso, assim como os economistas, os praticantes de AED elaboram modelos teóricos dos problemas que desejam investigar, nos quais apenas as variáveis tidas como relevantes são consideradas. Esse procedimento é realizado na tentativa de, simplificando o problema, obterem-se

64 CODATO, A. Individualismo Metodológico. In: NOGUEIRA, Marco Aurélio; DI GIOVANI, Geraldo (orgs.). *Dicionário FUNDAP de Políticas Públicas*. São Paulo: FUNDAP, 2013.

perspectivas que de outra forma permaneceriam ocultas do pesquisador. Nesse desiderato, pressupostos simplificadores são adotados para que seja possível se focar apenas no coração do problema. A dificuldade da arte de modelar está justamente em escolher quais variáveis considerar e quais desprezar. A teoria econômica auxilia nessa escolha de forma a tornar o problema compreensível e tratável, sem tornar o modelo irrelevante.⁶⁵

4.1.2.3 Eficiência e justiça

Sendo conceitos que remetem a uma fácil concordância entre si, a eficiência e a justiça, na verdade, não guardam uma relação de ordem absoluta - em que estando presente uma estará também a outra - mas sim um vínculo relativo que demanda um certo aprofundamento, notadamente quando se trata de AED.

Mesmo quando realizando uma análise normativa, a AED é incapaz de dizer o que é justo, o que é certo ou errado. Essas categorias encontram-se no mundo dos valores e são, portanto, questões subjetivas. Por outro lado, os juseconomistas defendem que, não importa que política pública uma dada comunidade deseje implementar, ela deve ser eficiente. Uma vez escolhida uma política pública, seja ela qual for, não existe justificativa moral ou ética para que sua implementação seja realizada de forma a gerar desperdícios. Em um mundo onde os recursos são escassos e as necessidades humanas potencialmente ilimitadas, não existe nada mais injusto do que o desperdício.

Nesse sentido, a AED pode contribuir para (i) a identificação do que é injusto – toda regra que gera desperdício (é ineficiente) é injusta, e (ii) é impossível qualquer exercício de ponderação se quem o estiver realizando não souber o que está efetivamente em cada lado da balança, isto é, sem a compreensão das consequências reais dessa ou daquela regra. A juseconomia nos auxilia a descobrir o que realmente obteremos com uma dada política pública (prognose) e o que estamos abrindo mão para alcançar aquele resultado (custo de oportunidade). Apenas detentores desse conhecimento seremos capazes de realizar uma análise de custo-benefício e tomarmos a decisão socialmente desejável.

Assim, por exemplo, se foi feita uma escolha pública pela universalização do acesso a telefonia fixa, não há razão para que o mecanismo de implementação da universalização gere desperdícios, pois isso implicaria que outras necessidades permanecerão desatendidas quando poderiam ser satisfeitas com os recursos disponíveis ou ainda que mais pessoas poderiam ter acesso a telefone fixo mas não têm porque os recursos estão sendo

65 TIMM (Org.). 2014. 24 p.

desperdiçados. É difícil acreditar que qualquer um seja capaz de defender a manutenção de regras ineficientes.

Como dito, se os recursos são escassos e as necessidades potencialmente ilimitadas, todo desperdício implica necessidades humanas não atendidas, logo, toda definição de justiça deveria ter como condição necessária, ainda que não suficiente, a eliminação de desperdícios (i.e. eficiência). Não sabemos o que é justo, mas sabemos que a ineficiência é sempre injusta, por isso, não consigo vislumbrar qualquer conflito entre eficiência e justiça, muito pelo contrário, uma é condição de existência da outra.

[...]

A esta altura deve estar claro ao leitor que um jurista se vê como um praticante da "ciência da escolha humana" e é precisamente nessa qualidade que a abordagem econômica é de maior utilidade para o direito ao auxiliar a compreensão (diagnóstico) e a previsão (prognose) das consequências sociais de cada escolha. A abordagem econômica é um método que pode nos fornecer o arcabouço teórico (conjunto de ferramentas) robusto o suficiente para nos auxiliar a compreender como o ser humano reagirá a cada alteração de sua estrutura de incentivos e, em última instância, como o direito pode elaborar tal estrutura para alcançar maior bem-estar social."⁶⁶

4.1.3 Benefícios do Direito e Economia

A Análise Econômica do Direito é um método contemporâneo de exame do Direito que, após consolidação em outras partes do mundo, apresenta notável crescimento no Brasil. Em nossa cultura jurídica marcada pelo *Civil Law* e pela qual depositam-se sobre as normas uma ampla esperança de mudança das condições econômicas e sociais, os benefícios da AED tendem a assumir uma maior relevância.

Na introdução do Capítulo I do presente trabalho já comentamos (com outras palavras) que o Direito é - inegavelmente - um notável instrumento para o estabelecimento da qualidade de vida de um povo e dissemos também que os mecanismos jurídicos para a consecução de um dado objetivo, ou mesmo os próprios objetivos jurídicos em si, são pautados pela concepção política dominante em certo momento, o que, a julgar pelas incontáveis ideologias e suas variações existentes, efetivamente representam todo um mar aberto, onde o Direito, como um barco, pode se encontrar à deriva ou decidindo entre a sua tripulação qual lado seguir. Ir para a terra ou ganhar mais dinheiro no oceano?

66 TIMM (Org.). 2014. 27-29 p.

E qualquer desses estão ao norte, ao sul, ao leste, ou oeste? E decidindo ir numa dessas direções, é melhor remar ou usar as velas? Diferentes tripulantes poderão ter diferentes opiniões, podendo ser essas criadas por expectativas reais ou irreais, motivadas por interesses egoístas ou nobres. Com a realidade coberta pelo véu da ignorância, onde todas as sugestões parecem iguais, ou quiçá, se a pior delas for melhor justificada, é de se esperar que o destino desse barco não seja dos melhores.

O Direito e Economia surge assim para fornecer conhecimento sistematizado a fim de aclarar a discussão sobre as melhores alternativas legislativas, até mesmo no nível de ajustes finos. Consegue barrar eventuais alegações que se mostram insustentáveis sob a ciência econômica, delimitando a discussão sob alternativas viáveis.

Em sentido semelhante, Richard Posner, juiz e professor americano considerado o maior expoente da AED, ciente da dificuldade em se tratar de assuntos politicamente controversos, defende o método⁶⁷ como fator capaz de abordar esses temas de forma supostamente neutra. Entendemos que, com isso, o jurista se refere às vantagens de se trazer à discussão um amplo leque de argumentos deduzidos de forma científica a partir da observação da realidade econômica e social, o que pretensamente é bem menos abstrato e influenciável por técnicas argumentativas (v.g. retórica), como o Direito.

Justamente o fato de ser pautado pela realidade econômica e social - ao contrário do Direito, ao menos em sua forma predominante no Brasil, ainda muito preso à elucubrações teóricas em busca da justiça - se desdobra em uma série de reflexos que representam os proveitos da utilização da AED.

Aprofundando o já dito, temos que:

"Uma das grandes vantagens de se adotar a metodologia econômica para a compreensão de fatos sociais e do direito é que ela é, em princípio, passível de comprovação empírica e, portanto, de falsificação. Nesse sentido, é razoável considerarmos as afirmações decorrentes de teorias econômicas empiricamente sólidas como sendo amplamente superiores aos ditos fatos intuídos com base meramente no senso comum. Enquanto proposições valorativas não podem ser provadas ou invalidadas e, portanto, não são passíveis de

67 POSNER, Richard, *Fronteiras da Teoria do Direito*, São Paulo: WMF Martins Fontes, Tradução de Evandro Ferreira e Silva, Jefferson Luiz Camargo, Paulo Salles e Pedro Sette-Câmara. 2011. 36-37 p.

falsificação (apesar do que sustentam os Tópicos e sua razão prática), as consequências previstas por modelos econômicos podem ser testadas e rejeitadas ou melhoradas, caso não sejam adequadas aos fatos.

A possibilidade de refutação empírica torna o método juseconômico flexível e adaptável, no sentido de evoluir gradativamente à medida que teorias são falsificadas ou novos fenômenos não são explicáveis pelos modelos anteriores. Além disso, a teoria também é flexível na medida em que um pesquisador pode criar um modelo econômico inicialmente simples para então ir, gradualmente, relaxando seus pressupostos e/ou incluindo novos aspectos (i.e., outras variáveis) de forma a se aproximar mais do caso concreto até que a complexidade adicional (marginal) não mais compense o ganho marginal de precisão e se tenha em mãos uma aproximação da realidade útil o suficiente para seu propósito imediato.

A formalização de premissas e precisão de conceitos (linguagem mais rigorosa) no método juseconômico também é uma grande vantagem quando aplicadas ao direito. Dado que no mundo jurídico a palavra e seu significado têm poder e dada a influência da retórica tópica na metodologia jurídica moderna e sua capacidade de tudo relativizar em argumentação retórica, é extremamente comum entre juristas o abuso de conceitos e definições, que diariamente são distorcidos – na academia e nos tribunais – aos limites da irreconhecibilidade. A aproximação com a linguagem matemática levou naturalmente a que os termos em economia fossem estabelecidos de forma rigorosa e, portanto, flutuassem muito menos ao redor do significante do que no direito, diminuindo custos de informação, reduzindo ruídos no diálogo e possibilitando a construção de conhecimento sem intermináveis discussões filológicas. Assim, a aplicação do método juseconômico pode nos auxiliar a gastar mais tempo discutindo ideias e consequências de nossas escolhas do que significados de palavras.

Na mesma linha, no método juseconômico as premissas do modelo, mesmo as implícitas, são mais transparentes do que no raciocínio jurídico tradicional, o que permite uma avaliação crítica muito mais fácil no primeiro caso do que no segundo. Em outras palavras, o método juseconômico – quando bem aplicado – requer a explicitação clara dos pressupostos sobre os quais o raciocínio é desenvolvido. Simplificações são feitas, presunções são realizadas, hipóteses são levantadas, todavia todas são geralmente explicitadas ou de fácil identificação. A incorporação desse hábito de transparência tornaria várias discussões mais proveitosas no direito.

Outra vantagem do método juseconômico é a sua flexibilidade para incorporar não apenas novo conhecimento econômico, mas também desenvolvimentos em outras áreas do conhecimento humano, como por exemplo, a ciência política, a sociologia, psicologia e a neurologia para explicar melhor certos fenômenos. A grande questão, é claro, será quando e como os modelos econômicos, que são simplificações da realidade, são bons o suficiente para guiar uma tomada de decisão. Essa compreensão, no entanto, dependerá não apenas do caso concreto e do modelo, mas também de um bom preparo do aplicador.

(...)

Do exposto é possível se concluir que existe um amplo espaço dentro da metodologia jurídica atual para técnicas que auxiliem o jurista a melhor identificar, prever e explicar as consequências sociais de escolhas políticas imbuídas em legislações (*ex ante*) e decisões judiciais (*ex post*). Em minha opinião, a AED é a proposta mais

promissora para cumprir este papel, desde que se compreenda adequadamente sua metodologia e limitações.⁶⁸

68 GICO Jr., Ivo Teixeira. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. IN: Economic Analysis of Law Review. 1.1. 2010: 7-32. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/issue/view/121/showToc>>. Acesso em 11 julho 2015

5. ANÁLISE ECONÔMICA DOS DIREITOS SOCIAIS

5.1 ANÁLISE ECONÔMICA DOS DIREITOS SOCIAIS GLOBALMENTE CONSIDERADOS

Antes de passarmos às considerações do Direito e Economia sobre os direitos sociais em espécie, vale um breve exame dessas disposições coletivamente consideradas.

Isso porque, conforme pontuamos, os direitos sociais não são um ponto deslocado em relação ao resto do texto constitucional mas, ao contrário, são mais uma das muitas manifestações da escolha política - reflexo do *zeitgeist* atual - que transfere ao Estado a incumbência de ser o principal motor de transformação da realidade social, agindo diretamente. Não esquecendo das muitas passagens constitucionais já citadas onde essa escolha fica evidente - onde os próprios direitos sociais são um exemplo - remetemos também à observação de que a ordem econômica - campo de manifestação da iniciativa privada - foi também toda disciplinada de modo a se adequar ao método prescrito pelo constituinte.

De início, talvez seja conveniente aclarar aos não iniciados na ciência jurídica, que por acaso tomem contato com esse trabalho, que é repassado, dentro do estudo do Direito, que é absolutamente normal e aceitável uma norma estatal garantir determinado direito, ao mesmo tempo em que nem o Estado - nem ninguém - seja obrigado a propiciá-lo. Como sabemos, por exemplo, o trabalho é um direito garantido pela lei fundamental do Estado, mas a função deste é tão somente facultar que o próprio trabalhador consiga o seu. Como outro exemplo da acadêmica elasticidade do termo "direito" pode-se citar também o salário mínimo nos níveis do art. 7º, inc. IV, tomado meramente como norma programática.

Por certo que jamais alguém, em negócio particular, poderá conceder, textualmente e sem ressalvas, direito a outro e alegar posteriormente que o

dispositivo era apenas programático, ou que o cumprirá conforme suas condições e aptidão financeira.

No entanto, com o servilismo da academia jurídica, o sentido do termo direito não obedece mais ao arraigado senso comum. Seu significado não é mais encontrado no que dizem os dicionários, mas sim no que o Estado disser que significa.

Assim, a evidente inapropriação de se nominar de "direito" algo que pode ser redigido de forma mais exata não causa nenhum inconveniente na academia, que se esmera em abarcar a redação dos representantes do povo, componentes do poder constituinte, que preferiram ser concedentes de direitos.

Economicamente, ou seja, lidando com aspectos mais fáticos da realidade, deve-se consignar que, a despeito da denominação de "direitos", esses itens são tomados como bens, e devem ser financiados seja com recursos que provêm da poupança dos brasileiros, extraído de maneira forçada ou através de impostos, ou através da expansão monetária.

A expansão monetária provoca inflação, que economicamente pode ser tomada como um imposto, porém especialmente mais perversa com os mais pobres, menos capazes de proteger suas riquezas.

Mas também os impostos que financiam esses direitos apresentam-se particularmente mais incidentes à parcela desfavorecida da população, isso porque 53% dos impostos coletados pelo governo provêm de pessoas que recebem até 3 salários mínimos⁶⁹. No mesmo sentido é a constatação de que famílias que recebem até 2 salários mínimos comprometem 48,9% de sua renda ao pagamento de tributos, ao revés, aquelas que recebem mais que 30 salários destinam 26,3%⁷⁰.

Ainda, tendo-se em vista que a parcela mais rica da população não depende, a mais das vezes, do fornecimento dos direitos sociais pelo Estado, tem-se que a configuração constitucional estabeleceu, quanto ao serviço prestado, um capitalismo para os ricos e um socialismo para os pobres, cada qual oferecendo os serviços de acordo com a sua qualidade e incidência de

69 Nesse sentido a conclusão do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação: <<http://www.ibpt.com.br/noticia/1860/Populacao-que-recebe-ate-tres-salarios-minimos-e-a-que-mais-gera-arrecadacao-de-tributos-no-pais>> Acesso em 19 outubro 2015

70 GIAMBIAGI, Fabio; BARROS, Octavio de (Orgs.). Brasil Pós-Crise — Agenda para a Próxima Década. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2009. 92 p.

corrupção⁷¹ inerente. De fato, os sistemas econômicos de livre mercado ou de economia centralmente planejada, bem como os arranjos intermediários entre eles, são frutos de escolhas legislativas e constitucionais exatamente como as que acabamos de ver.

Optou-se assim pela busca da justiça social, da erradicação da pobreza, da saúde universal, do desenvolvimento e outros nobres objetivos através do Estado, sua rede de altos burocratas e políticos⁷², permanecendo assim, o país, fiel a sua tradição na adoção do sistema que privilegia uma economia centralmente planejada, conforme já visto no ponto 3.1.3.1.1, embora sob fortes alegações de mudanças quanto ao foco dos esforços estatais, pelo que remetemos à analogia feita quanto à escravidão no item 2.1.

As consequências dessa escolha serão examinadas a partir do item seguinte, no entanto deixamos esclarecido desde já que este trabalho se refere ao aspecto positivo (prestacional) dos direitos sociais e, em cada item, veremos apenas as principais medidas governamentais tendentes à implantação de cada direito. Mesmo assim, pode-se, desde já, observar os efeitos decorrentes da escolha constitucional quanto ao sistema econômico a partir de uma comparação com outros países, notavelmente aqueles que trilharam o caminho oposto, ou seja, o da economia de livre mercado.

Inusitadamente, a despeito da mais bela construção jurídica que funcionaria maravilhosamente no devaneio do operador do Direito mais ideologicamente orientado à procura da "justiça social", ao fim da "exploração capitalista"⁷³ etc., verifica-se uma série de desconexões entre as intenções

71 A corrupção, por demandar uma análise deveras aprofundada, não será objeto de maiores considerações nesse trabalho. Entendemos que basta atentar para seu caráter epidêmico no Brasil.

72 Por curiosidade segue a lista de ocupantes altos cargos políticos brasileiros desde a CF 88:

Presidentes da Câmara dos Deputados - Eduardo Cunha, Henrique Eduardo Alves, Marco Maia, Michel Temer, Arlindo Chinaglia, Aldo Rebelo, Severino Cavalcanti, João Paulo Cunha, Efraim de A. Morais, Aécio Neves, Luís Eduardo, Inocêncio de Oliveira, Ibsen Pinheiro, Paes de Andrade, Ulysses Guimarães.

Presidentes do Senado Federal - Renan Calheiros, José Sarney, Garibaldi Alves, Tião Viana, Ramez Tebet, Edison Lobão, Jader Barbalho, Antônio Carlos Magalhães, Mauro Benevides, Nelson Carneiro, Humberto Lucena.

Presidentes do Brasil - Dilma Rousseff, Luiz Inácio Lula da Silva, Fernando Henrique Cardoso, Itamar Franco, Fernando Collor, José Sarney.

73 Visões essas que, reiteramos, prevaleceram normativamente como resultado do zeitgeist, sendo, portanto, muito prestigiadas nacionalmente, por exemplo, nos ambientes políticos, acadêmicos (neste sendo muito evidente em cursos das ciências sociais e jurídicas).

almeçadas quando da adoção de uma economia socialista e o observado na realidade.

Assim, como contraponto à seduzente escolha histórica brasileira pode-se trazer o exemplo dos Estados Unidos, país que sempre teve preferência pela liberdade do sistema econômico capitalista e que hoje apresenta toda a gama de indicadores sociais superiores aos nacionais, tais como o IDH, o Índice de Gini e o PIB *per capita*.

Contra essa comparação, porém, pode-se alegar todo um rol de justificativas. De fato, o Brasil não adotaria uma economia com forte viés socialista se não houvesse, ao menos, argumentos contrários aos eventuais casos de sucesso arguidos pelos entusiastas do sistema capitalista, pelo que alguns deles são bem conhecidos como, por exemplo, as alegações de se tratar de um país de forte tradição colonialista.

Como a intenção do presente trabalho não é esgotar a discussão sobre os méritos (ou deméritos) dos Estados Unidos acreditamos que uma melhor análise sobre as vantagens de cada modelo econômico pode-se ser extraída a partir de um comparativo entre o *Index of Economic Freedom* (anexo1) ou o *Economic Freedom of The World* (anexo 2) e os respectivos índices sociais e econômicos dos países, ou mesmo, do mais abrangente deles, o IDH (anexo 3). Não ignoramos que muitos países desenvolvidos possuem determinações semelhantes ao rol do art. 6º, porém há que se atentar para sua positivação somente após a efetiva conquista, o que torna inexistente qualquer efeito econômico como os que se verá nesse trabalho.

Ainda, a vantagem do comparativo amplo é a possibilidade de verificação de um dado sistema sob as mais variadas condições, ou seja, tem-se assim a possibilidade de se verificar os resultados da adoção do sistema de livre mercado ou do sistema de economia centralmente planejada em países grandes, pequenos, ricos em recursos naturais, desérticos, em todos os continentes, de todas as culturas, colonizadores, colônias... a análise pode ainda ganhar uma vivacidade ímpar se, incluirmos a perspectiva histórica, lembrando de ocorrências tais como a de países limítrofes que adotaram modelos opostos, bem como países e cidades divididas ao meio que também seguiram fórmulas diferentes. A observação de Estados que variaram a sua orientação, ora mais livres, ora mais burocraticamente dirigidas também é

ilustrativa e torna os exames mais amplos que os 178 países simplesmente constantes no índice.

Infelizmente a análise de todos esses casos fugiria dos propósitos e da dimensão desse trabalho. Sem pretender findar a discussão, é de se esperar que o cruzamento das informações sobre o nível de liberdade econômica e o respectivo desenvolvimento social apresentado ao menos abra espaço para a possibilidade de se vislumbrar algum mérito num modelo averso à ideologia reinante desde sempre no Brasil, ou ao menos que baste a atentar aos adeptos da economia burocraticamente dirigida que devem ilustrar sua posição com, para começar, cerca de 200 justificativas para situações observáveis a partir da relação entre o desenvolvimento dos países e seus apreços pelo sistema de livre mercado.

5.2 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A educação é o primeiro direito social constante no rol do Art. 6º da CF.

Foi no art. 205 que a Constituição especificou referido direito, estabelecendo que deve visar ao 'pleno desenvolvimento da pessoa', 'seu preparo para o exercício da cidadania' e a sua 'qualificação para o trabalho'. Esses objetivos expressam o sentido que a Constituição concedeu ao direito fundamental à educação. Tem-se, a partir daqui, de compreender um conteúdo da própria educação, como direito fundamental. Não se trata mais de qualquer direito à educação, mas aquele cujas balizas foram construídas constitucionalmente. Isso significa que o direito à educação é o direito de acesso, mas não um acesso a qualquer educação, e sim, àquela que atende às preocupações constitucionais.

(...)

No art. 214, V, fala-se em promoção humanística, científica e tecnológica, no sentido de que o Estado deve articular essas realizações com o ensino que há de promover."⁷⁴

74 TAVARES. 2013. 740-741p.

Em termos de disciplina constitucional relevante sobre o tema, e suas consequências temos ainda:

No tocante ao financiamento, o art. 212 da Constituição estabelece que a União aplicará, anualmente, não menos de 18% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não menos de 25% de suas receitas resultantes de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. O § 3º do mesmo artigo define que a distribuição dos recursos públicos terá como prioridade o atendimento das necessidades do ensino obrigatório e o § 5º, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006, indica que a educação básica terá como fonte adicional a contribuição do salário-educação. A origem e a destinação de verbas para a efetivação do direito social à educação estão definidas, com isso, em nível constitucional.

Nos termos da Constituição, assegura-se a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, com oferta gratuita aos que não tiveram acesso na idade própria (art. 208, I), a progressiva universalização do ensino médio gratuito (art. 208, II) o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208 III), e a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 anos de idade (art. 208, IV).

A despeito da formulação que demanda constante institucionalização, afigura-se inequívoco também o caráter de direito subjetivo conferido pelo constituinte a essas situações jurídicas, não havendo dúvida quanto à possibilidade de judicialização em caso de prestação de serviço deficiente ou incompleto.⁷⁵

Segue também a lição de André Ramos Tavares:

Mas o dever estatal quanto ao direito fundamental à educação está longe de se esgotar no mero oferecimento de acesso. O Poder Público deve valorizar os profissionais da educação (art. 206, inc. V). Deve ainda garantir um padrão mínimo de qualidade (art. 206, inc. VII).⁷⁶

Um pouco antes o autor deixa claro o ônus estatal consistente no dever de atingir as determinações constitucionais:

75 MENDES; BRANCO. 2015. 651-652 p.

76 TAVARES. 2013. 745 p.

Perante o direito à educação como direito fundamental ao Estado surge um dever de atuar positivamente, seja i) criando condições normativas adequadas ao exercício desse direito (legislação), seja ii) na criação de condições reais, com estruturas, instituições e recursos humanos (as chamadas garantias institucionais relacionadas diretamente a direitos fundamentais). Para desincumbir-se satisfatoriamente desse dever, o estado deve, portanto, intervir positivamente (afasta-se a ideia de subsidiariedade, típica do contexto econômico liberal).⁷⁷

De fato, as disposições constitucionais sobre a educação estão de certa forma direcionadas que chega a refletir até mesmo na configuração de um sistema econômico. São 5,52% de todo o orçamento da União destinadas ao incremento da educação, incluindo a educação superior⁷⁸, que não será aprofundada nesse trabalho tendo em vista o compromisso constitucional de universalizar apenas os ensinos mais básicos.

Para 27% da população brasileira, a educação deveria ser prioridade para o governo⁷⁹.

Em economia, ainda, a educação é considerada um bem privado, primordialmente:

Ela é rival em consumo, ao menos até certo ponto, pois, quando o número de estudantes em uma sala de aula aumenta além de determinado ponto, cada estudante recebe menos atenção individualizada do professor, a sala de aula torna-se mais congestionada e ocorrem outras tensões sobre os recursos educacionais. Diferentemente de um bem não rival, adicionar um novo “consumidor” de educação impõe um custo aos outros consumidores. A educação é excludente porque podemos facilmente impedir que um estudante obtenha os serviços fornecidos por uma escola. Em resumo, a educação é primordialmente um bem privado, melhorando o bem-estar dos estudantes pelo aumento de sua capacidade de se sustentar e, de modo mais geral, de lidar com a vida.⁸⁰

77 Id., 2013. 743p.

78 De acordo com o mosaico do orçamento da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/mosaico/mosaic_f/2015> Acesso em 15 outubro 2015

79 Conforme pesquisa Datafolha disponível em: <<http://portal.cfm.org.br/images/PDF/pesquisadatafolhacfm2015.pdf>> 10 p. Acesso em 17 outubro 2015

80 ROSEN, Harvey; GAYER, Ted S. Finanças Públicas. 10ª ed. Porto Alegre: AMGH, 2015. 131 p.

A participação estatal no fornecimento de educação, porém, pretensamente se justifica, além da mera escolha política, pela verificação econômica do fato de gerar benefícios que excedem as partes diretamente envolvidas (externalidades).

Embora a educação seja primordialmente um bem privado, muitos argumentam que educar uma criança fornece benefícios para outras pessoas na sociedade.

Uma possível externalidade positiva surge porque a educação serve como potente força para a socialização. Como escreveu o historiador grego Plutarco, em suas Obras *Morais*: 'A própria fonte e raiz da honestidade e da virtude está na boa educação'. Nos governos democráticos, a educação dá aos eleitores uma perspectiva em que basear suas escolhas políticas.⁸¹

Economicamente, ou seja, quanto à forma de gerir recursos escassos (uma boa quantidade deles, aliás) diante de duas ou mais alternativas possíveis, a educação brasileira apresenta-se fortemente pendente à configuração de um planejamento central, que deverá de lidar com os problemas econômicos fundamentais⁸². Deveras, ainda que se considere a existência da iniciativa privada no fornecimento do serviço de educação, é de se notar que, nacionalmente, ela apresenta uma menor participação e ainda tem suas diretrizes traçadas pelo Poder Público. A relevância de se observar essa forte presença estatal é devido ao fato de que um posicionamento tão claro assim tende a produzir um resultado cristalinamente analisável, facilitando muito a análise econômica em obter conclusões.

E como um primeiro resultado podemos trazer à consideração a situação geral das escolas públicas. Evocamos aqui a lembrança que a gestão de recursos públicos destinadas à educação se amolda na quarta forma de se gastar dinheiro, conforme classificação já vista no item 2.2.2. Com essa informação em mente, constatamos que, longe de estarem à altura das utópicas disposições constitucionais, os educandários nacionais fraquejam em oferecer condições adequadas para o aprendizado, muitas vezes até de forma

81 Id., 2015. 131 p.

82 Interessante atentar que o problema "Para quem se destinará a produção?" é respondido com a escolha, ao menos formalmente, que prestigia o universalismo.

mínima. Para constar, um estudo de pesquisadores da Universidade de Brasília e da Universidade Federal de Santa Catarina verificou que tão somente 0,6% das escolas públicas brasileiras de pequeno porte possuem infraestrutura ideal. Essas escolas representam 46% do total das instituições de ensino básico nacionais.⁸³

Porém a consideração acima é apenas inaugural do assunto. Isso porque - embora reconhecendo a importância do tema - as disposições constitucionais não visam precipuamente à primazia das condições das escolas públicas. Trata-se disso, tão somente, de matéria instrumental. O propósito dessas normas é, sim, o desenvolvimento educacional do aluno e, ao menos, quantitativamente é possível observar uma considerável evolução:

Nota-se que a proporção de pessoas com Superior completo ou incompleto (12 ou mais anos de estudo) aumentou mais do que 100% entre 1992 e 2013, e que houve uma queda altamente significativa da porcentagem de pessoas com até 4 anos de estudo no mesmo período. Outra alteração importante é que, a partir de 2002, o número de pessoas com ao menos o Ensino Médio incompleto (9 a 11 anos de estudo) é superior ao número de pessoas com ao menos o 2º ciclo do Fundamental incompleto (5 a 8 anos de estudo). Isto mostra que as pessoas estão concluindo o Ensino Fundamental e continuando os estudos no Ensino Médio.⁸⁴

Qualitativamente, porém, a situação reclama de bons indicadores.

Taxas de analfabetismo funcional chegam a atingir 74% da população, índice esse estagnado a dez anos⁸⁵. Mesmo na educação superior, esse

83 Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1948 Acesso em 18 julho 2015

Ainda, para ilustração, é a lamentável situação encontrada em algumas escolas, desamparadas até do fornecimento de água, além de não contar com banheiros e sofrer com goteiras, entre outras mazelas. Ver, por exemplo, em:

<<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2014/03/fantastico-mostra-situacao-precaria-de-escolas-publicas-em-alagoas-em-pernambuco-e-no-maranhao.html>>. Acesso em 18 julho 2015

84 INSPER. Centro de Políticas Públicas. Panorama Educacional Brasileiro. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2015/04/Panorama-Educacional-Brasileiro-2014-versao09-04-15.pdf>> 7 p. Acesso em 14 outubro 2015

85 Dados podem ser conferidos em: <http://www.ipm.org.br/pt-br/programas/inaf/relatoriosinafbrasil/Paginas/inaf2011_2012.aspx> Acesso em 08 outubro 2015

número atinge 38%⁸⁶. A somar-se, e como consequência desse estado de coisas, o Brasil apresenta resultados deploráveis como a 60ª colocação entre 76 países no ranking de educação da OECD⁸⁷ e também em testes internacionais, como o PISA, sendo as escolas públicas a obterem os piores resultados⁸⁸.

De fato, a consideração a respeito da diferença de desempenho entre as escolas públicas e privadas nos permite embasar economicamente alguns motivos da ineficiência estatal quanto ao seu objetivo de desenvolvimento da educação brasileira.

Isso porque é possível confirmar que a discrepância de performance se explica, ao menos em grande parte, não por eventuais fatores externos, mas por postulados econômicos como os vistos nesse trabalho.

Perceba-se inicialmente que, tendo os estudos pagos pelo Estado, há, inegavelmente, um menor incentivo no estudante em aplicar-se. Em verdade, a aplicação pessoal na aprendizagem obedece a uma escolha racional do uso do tempo. Nesse caso, ainda que presente, por exemplo, a ameaça de perder um ano na progressão escolar, não há, ao menos, o risco de arcar financeiramente com eventuais falhas de gradação, pelo que seu esforço há de ser menor, em tese, o que explicaria também os casos de abandono durante o ano letivo.

Seguindo, também há que se considerar que ambas as gestões (pública e particular) lidam, potencialmente, com a mesma disponibilidade financeira. Vejamos:

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁸⁹ o Brasil gastou, em média, 2.349 dólares anuais por aluno da educação infantil, 2.673 dólares por aluno dos anos iniciais do ensino fundamental, e 2.662 dólares por aluno dos anos finais do ensino fundamental e médio das escolas públicas. Fazendo-se a divisão por 12 e convertendo as

86 ID., loc. cit.

Ainda, esse alto índice permite embasar a especulação da existência de analfabetos funcionais também dando aulas.

87 Conforme: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1431535771.pdf> Acesso em 20 agosto 2015

88 Dados podem ser conferidos aqui: <<http://portal.inep.gov.br/internacional-novo-pisa-resultados>> Acesso em 08 outubro 2015

Ainda, sugerimos como interessante exercício a comparação entre os países ranqueados nesse exame e sua colocação no Index of Economic Freedom.

89 Estudo disponível em: <<http://www.oecd.org/edu/Brazil-EAG2014-Country-Note-portuguese.pdf>> Acesso em 18 julho 2015

moedas já é possível encontrar proximidades ou até mesmo convergências com mensalidades de colégios particulares. Se, para fins de um justo cálculo comparativo de custo, extraímos dos valores pagos nas mensalidades a porcentagem referente a impostos⁹⁰, nenhuma dificuldade haverá de encontrar instituições privadas que se amoldem nos valores obtidos⁹¹.

E uma gestão oferece água, banheiro e uma sala de aula em que não se chove dentro, e a outra não.

Atento a esse dado, a economia estuda diferentes arranjos com potencial de aumentar a eficiência dos recursos destinados à educação, basicamente por três iniciativas diferentes:

A primeira é o Sistema de Escolas Autônomas, desenvolvido a partir de estudos de caráter econômico.

Os economistas tendem a perguntar se qualquer mercado com problemas não poderia se beneficiar de uma dose de concorrência. Isso é verdadeiro no debate sobre políticas para a educação. Alguns economistas estão convencidos de que as escolas melhorariam se fossem forçadas a concorrer entre si para atrair estudantes. Isso é parte da motivação para as escolas autônomas (*charter schools*), que são escolas públicas que funcionam de acordo com cartas do governo que estabelecem padrões estaduais que elas devem seguir, mas que dão liberdade para experimentação e algum nível de independência para tomar as próprias decisões sobre gastos e contratações. Quarenta e um estados atualmente têm leis que apoiam escolas autônomas. Ao fazer com que escolas públicas regulares concorram por estudantes com as escolas autônomas, a esperança é que as escolas públicas repensem suas estratégias educacionais e ofereçam uma experiência de mais alta qualidade.

Relatos de estados como o Arizona, que tem a carta mais liberal do país, sugerem que as escolas autônomas aumentam a diversidade de opções. Algumas escolas autônomas do Arizona adotam uma abordagem de "retorno ao básico", algumas concentram-se em artes performáticas, outras atendem a estudantes grávidas, etc.⁹²

90 Segundo o IBPT as mensalidades escolares são tributadas em 26,32%, em média, o que, num investimento educacional a partir de R\$ 12.000,00 ao ano, já incide mais imposto do que os R\$ 2.708,94 permitidos para dedução no Imposto de Renda. Conforme: <<http://www.infomoney.com.br/imoveis/noticia/1826311/deducao-para-gastos-com-educacao-nao-chega-compensar-carga-tributaria>> Acesso em 14 outubro 2015

91 Para ilustrar o alegado aqui, o Colégio Cristão de Curitiba, instituição privada, oferece os atuais valores em suas mensalidades:

Educação Infantil - R\$ 405,00.

Fundamental I - R\$ 430,00.

Fundamental II - R\$ 450,00.

Ensino Médio - R\$ 499,00.

A informação está disponível em <<http://www.escolacrista.com/ccc/>> acesso em 18 julho 2015

92 ROSEN; GAYER. 2015. 139 p.

Estudos sugerem que as escolas autônomas melhoram os resultados dos estudantes.⁹³

Uma outra iniciativa é o sistema de vales ou *vouchers*.

Recentemente, muita atenção tem sido dada a planos para melhorar a qualidade de escolas públicas, aumentando o número de opções por meio de um sistema de vales escolares. A abordagem básica é fornecer apoio financeiro a estudantes e não diretamente às escolas. Por exemplo, cada estudante poderia receber um vale resgatável em qualquer escola particular qualificada que a família do estudante preferisse. Isso é semelhante a um programa vigente na Suécia desde 1992, no qual os pais podem usar dinheiro público para pagar por qualquer escola que cumpra as regras básicas do governo (Economist. 2007e]. Os proponentes dos vales escolares acreditam que os efeitos da concorrência seriam tão benéficos no mercado de educação quanto em outros mercados. Escolas públicas muito ruins que não mudassem perderiam alunos e seriam forçadas a fechar. De acordo com esse ponto de vista, as percepções dos pais e dos alunos sobre a qualidade dos professores se tornariam a base para punir maus professores e escolas públicas mal administradas. Além disso, a disponibilidade de vales escolares estimulada empresários a estabelecer novas escolas particulares em áreas onde as escolas existentes são ruins.

Os críticos dos vales fazem diversas objeções:

- Os consumidores do mercado de educação podem não estar bem informados, então o resultado competitivo estaria longe de ser satisfatório. Os defensores deste ponto de vista apontam a proliferação de escolas vocacionais medíocres que se aproveitam de estudantes que recebem crédito e subsídios educativos federais.
- Passar as crianças para escolas particulares poderia reduzir as externalidades positivas da educação. Maior concorrência entre escolas poderia levá-las a dar ênfase aos benefícios privados para os estudantes (como aumentar seu potencial de rendimentos), ignorando instrução que gere benefícios sociais (como construir um sentido compartilhado de identidade nacional).
- Estudantes relativamente bons podem usar os vales para escapar de escolas públicas com mau desempenho, deixando os estudantes mais fracos para trás. Como a qualidade da educação de um estudante depende, em parte, da qualidade de seus pares, o resultado seria uma educação ainda pior para os estudantes fracos que antes da introdução dos vales. Quando o Chile introduziu um sistema de vales há vários anos, os estudantes com maior capacidade parecem ter, de fato, deixado as escolas públicas em números extremamente grandes [Ladd. 2002. p. 19].
- Um sistema de vales pode ser injusto. O objetivo do sistema de vales é permitir que as famílias escolham uma escola particular, se assim desejarem. No entanto, algumas famílias optariam por uma escola particular mesmo sem vale, então fornecer-lhes um

93 Cf. Id.,. loc. cit.

vale serviria apenas para aumentar suas rendas. Na medida em que essas famílias têm rendas mais altas que a média, o resultado final seria acentuar desigualdades na distribuição de renda.

Os defensores dos vales afirmam que a maioria dessas objeções podem ser sanadas projetando o programa adequadamente. Por exemplo, preocupações de equidade poderiam ser tratadas pelo fornecimento de vales principalmente para famílias de baixa renda. Em todo caso, o debate foca nossa atenção na importância de questões de projeto detalhadas que precisariam ser tratadas na implementação de um sistema nacional de vales. Quanta liberdade as escolas podem ter para projetar seus currículos? As escolas podem contratar professores que não estejam credenciados? Que critérios as escolas com maior número de inscritos que de vagas podem usar para escolher quais estudantes serão matriculados? As escolas administradas pela igreja podem ser incluídas no programa? Os pais podem doar recursos adicionais a escolas de sua escolha ou isso violaria os padrões de educação igualitária? Como as famílias dos estudantes serão informadas sobre as diferentes opções de instrução disponíveis?

Várias comunidades já experimentaram programas de vales, e estudos constataram uma série de efeitos. Um estudo descobriu que estudantes que podiam escolher entre as escolas públicas de um distrito tinham maior probabilidade de concluir o ensino secundário [Deming et al., 2011]. Além disso, há alguns indícios de que a maior concorrência gerada por programas de vale levam a melhorias em resultados de testes em escolas públicas próximas [Figlio e Hart, 2010].⁹⁴

A terceira alternativa proposta é um sistema de responsabilidade da escola:

Na década de 1990, alguns estados começaram a experimentar um tipo de reforma diferente, focado na responsabilidade da escola. A ideia era que as escolas melhorariam se, de alguma maneira, fossem responsabilizadas pelo desempenho de seus estudantes. Esses estados começaram a exigir que os estudantes respondessem a testes padronizados para monitorar seu desempenho acadêmico. Enquanto alguns estados simplesmente emitiam "boletins" sobre o desempenho das escolas, outros estados vinculavam recompensas e sanções específicas aos resultados dos testes. Em 2000, trinta e nove estados tinham sistemas de responsabilidade, embora houvesse grande variação nos testes e nas recompensas e sanções baseadas em desempenho. Por exemplo, alguns estados recompensavam financeiramente os professores em escolas com bons resultados, alguns estados penalizavam os professores em escolas com baixo desempenho e outros estados permitiam escolha de escola para os estudantes.

Em 2002, o presidente Bush assinou o No Child Left Behind Act de 2001 (NCLB), que expandiu a política de responsabilidade da escola para todos os estados. O NCLB determina que cada estado introduza

94 ROSEN; GAYER. 2015. 140-141 p.

um teste anual para os estudantes do terceiro ao oitavo ano e exige que as escolas emitam boletins comparando seus resultados com os de outras escolas. As escolas que não conseguem demonstrar progresso adequado durante dois anos seguidos devem permitir que seus alunos peçam transferência para outras escolas públicas. Um estudo a respeito de um distrito escolar descobriu que 16% dos pais que receberam uma notificação do NCLB escolheram transferir seus filhos para uma escola com melhores resultados em testes [Hastings e Weinstein, 2007]. As escolas cujas notas mantêm-se estagnadas ou em declínio por três anos devem pagar por aulas particulares ou de recuperação para os estudantes de baixa renda. Depois de quatro anos sem progresso, as escolas podem ser forçadas a substituir alguns funcionários ou a implementar um novo currículo.

Os proponentes da responsabilidade da escola acreditam que ela incentiva administradores e professores de escolas a reduzir a burocracia e a concentrar-se em desenvolver habilidades educacionais fundamentais para seus estudantes. Rouse, Hannaway, Goldhaber e Figlio [2007] constataram que as escolas que enfrentam pressão de responsabilidade mudam suas práticas educacionais de maneira significativa. Dee e Jacob [2009] examinaram o impacto do NCLB comparando mudanças nas notas em testes aplicados em estados que já tinham políticas de responsabilidade da escola estabelecidas antes do NCLB às de estados que não as tinham. Eles constataram que o NCLB aumentou as pontuações em matemática, mas não em leitura para estudantes de quarta e de oitava série.

A crítica mais comum a responsabilidade da escola é que efeitos prejudiciais surgem quando se dá ênfase excessiva a testes padronizados. A preocupação é que os professores não tenham qualquer incentivo para estimular criatividade, resolução de problemas e habilidades de socialização e, em vez disso, "ensinem para a prova". Jacob [2005] descobriu que a responsabilidade da escola em Chicago levou professores a concentrarem-se nas habilidades enfatizadas nos testes vinculados à responsabilidade. É interessante notar que preocupações muito semelhantes surgiram em alguns países estrangeiros cujos estudantes tinham resultados muito melhores em testes padronizados que os americanos. Especificamente, alguns observadores em países como o Japão e a Coreia temem que seus sistemas educacionais baseiem-se excessivamente no desempenho em testes, tornando-os excessivamente regulamentados e negligentes em relação ao desenvolvimento social e emotivo, à criatividade e à individualidade [Lee, 2001].

Os críticos também afirmam que a responsabilidade da escola leva a um jogo estratégico que não beneficia os estudantes. Por exemplo, Jacob [2005] encontrou evidências de que a responsabilidade da escola em Chicago levava alguns professores a excluir estudantes de baixa capacidade do grupo submetido ao teste, colocando-os na educação especial. A pesquisa de Figlio [2005] indicou que as escolas davam suspensões longas a estudantes com baixo desempenho sujeitos a medidas disciplinares perto do período de teste. Jacob e Levitt [2003] encontraram evidências de que a responsabilidade da escola realmente levava alguns professores em Chicago a trapacear, alterando as respostas de seus alunos nos testes padronizados.

Em conjunto, esses trabalhos põem em relevo os dilemas inerentes a projetar uma política de responsabilidade da escola. Vincular recompensas e sanções a padrões de desempenho explícitos incentiva as escolas a mudar; no entanto, também incentiva comportamentos indesejáveis, como burlar o sistema e trapacear. Uma abordagem alternativa é fornecer incentivos diretamente aos

estudantes ou a suas famílias em vez das escolas. Em um experimento randomizado conduzido em mais de 250 escolas urbanas, Fryer [2010] constatou que pagar aos estudantes por fazer o dever de casa, ler livros e ir regularmente a escola definitivamente afeta o desempenho dos estudantes. Em outro programa, as famílias cujos pagamentos de seguridade social foram reduzidos quando seus jovens não frequentavam a escola demonstraram um aumento em matrícula e presença na escola [Dee, 2009].

De modo mais geral, a literatura sobre a responsabilidade da escola ilustra uma proposta que surge repetidas vezes nas finanças públicas: as pessoas respondem a incentivos e, a menos que esse fato seja levado em conta, as políticas públicas, ainda que bem-intencionadas, poderão ter consequências indesejadas negativas."⁹⁵

5.3 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À SAÚDE

A saúde é o segundo direito a constar no rol do art. 6º da CF, também sendo mais detalhado nas disposições da Ordem Pública.

O direito à saúde está previsto no art. 196 da Constituição Federal como (1) 'direito de todos' e (2) 'dever do Estado', (3) garantido mediante 'políticas sociais e econômicas (4) que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos', (5) regido pelo princípio do 'acesso universal e igualitário' (6) 'às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação'.⁹⁶

A partir do art. 196 passam a serem encontradas as disposições do Sistema Único de Saúde (SUS) que devem ser conhecidos por permitirem uma melhor compreensão do alcance desse direito:

Essas ações e serviços públicos de saúde devem integrar-se em todo o território nacional, compondo um sistema único, regionalizado e hierarquizado, organizado de maneira descentralizada, com direção única em cada uma das esferas de governo (art. 198, *caput* e inciso I, da CF), vale dizer, na esfera federal, estadual, distrital e municipal. Assim a expressão "as ações e serviços públicos" de saúde têm como responsável o Poder Público, considerado em sentido amplo, englobando todas as entidades federativas.

95 ROSEN; GAYER. 2015. 141-142 p.

96 MENDES; BRANCO. 2015. 660 p.

O sistema único de saúde deve, consoante o disposto no art. 200 da CF, controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde pública e, igualmente, participar da produção de medicamentos, equipamentos e insumos. Deve fiscalizar e inspecionar alimentos e bebidas, compreendendo-se aí o seu valor nutricional. Cumpre também ao sistema único executar ações de vigilância sanitária, epidemiológica e de saúde do trabalhador. O sistema único deve participar da formulação da política e execução das ações de saneamento básico, neste caso, conjuntamente com os demais órgãos (públicos ou privados) específicos desse setor.

As ações e serviços públicos de saúde submetem-se ao princípio do atendimento integral (art. 198, II), que é diverso do mencionado acesso universal. Este se refere ao direito que, no caso, é atribuído à qualquer pessoa. Já o atendimento integral refere-se ao próprio serviço, que, no caso, deve abranger todas as necessidades do ser humano relacionadas à saúde. Portanto, não só todos têm direito à saúde como esta deve ser prestada de maneira completa sem exclusões de doenças ou patologias por dificuldades técnicas ou financeiras do Poder Público. Não é permitido a este esquivar-se da prestação de saúde em todos os setores.⁹⁷

Aqui, novamente, temos a lição a respeito da dimensão da participação do Poder Público, agora com relação à saúde:

A Constituição expressamente declara que as ações e serviços de saúde são considerados 'de relevância pública' (art. 197 da CF). Cabe ao Poder Público, pois, dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle. Isso significa, consoante José Afonso da Silva, 'que sobre tais ações e serviços tem ele integral poder de dominação, que é o sentido do termo *controle*'. A Constituição esteve extremamente atenta à necessidade de presença do Poder Público em tais ações e serviços de saúde, a ponto de minudenciar, no art. 200, uma série de atuações que se fazem necessárias nessa seara.⁹⁸

Particularmente, não conhecemos essa necessidade de presença do poder público referida pelo autor - que impõe que a gestão dos recursos se dê conforme a quarta forma de se gastar - mas considerando ser um alegado acerto, é de se supor, a tantos anos de vigência da Constituição, que a saúde no Brasil esteja em níveis apazíveis. Lado outro, talvez essa necessidade se revele a partir do mesmo raciocínio que faz com que a Venezuela seja exemplo

97 TAVARES. 2013. 719 p.

98 TAVARES. 2013. 718-719 p.

para a Alemanha, no que concerne ao tratamento normativo que visa ao desenvolvimento social.

A Análise Econômica do Direito permite um desenlace para essa questão.

Também a chamada Economia da Saúde se ocupa das disposições sobre a saúde e a análise de sua eficiência, nesse sentido:

Samuelson (1976, p.3) define a economia como o "estudo de como os homens e a sociedade escolhem, com ou sem o uso de dinheiro, a utilização de recursos produtivos limitados, que têm usos alternativos, para produzir bens e distribuí-los como consumo, atual ou futuro, entre indivíduos e grupos na sociedade. Ela analisa os custos e os benefícios da melhoria das formas de distribuir os referidos recursos." A aplicação dessa definição ao setor saúde é direta; nele encontramos recursos produtivos limitados, geralmente escassos, e parte de um processo decisório centralizado e de natureza política. A utilização desses recursos não tem destinação prévia, cabendo aos planejadores determinar seu uso alternativo. Atribuídos ao setor saúde, resultam em bens e serviços que serão distribuídos de acordo com as características e estrutura do sistema de saúde, com impacto imediato ou futuro, atingindo indivíduos ou grupos definidos da população. Por fim, a análise econômica avalia custos e benefícios, tomados de forma ampla, para o aperfeiçoamento das formas de distribuição e futura programação da intervenção no setor.⁹⁹

De fato, as disposições constitucionais sobre a saúde perpassam instituições econômicas e, por isso, causam efeitos economicamente mensuráveis.

Pode-se ilustrar aqui o ponto já visto nos tópicos 3.1.1 e 3.1.2 a respeito da escassez de recursos aptos a satisfazer as necessidades, o que faz surgir a obrigação de se fazer escolhas e enfrentar seus respectivos *trade-offs*. Um princípio bem intuitivo até.

Mas não para o constituinte brasileiro¹⁰⁰.

Esse dispôs como obrigação do Poder Público atender - sem nenhuma menção a contrapartidas - absolutamente qualquer pessoa, no que se refere aos mais amplos âmbitos relativos à saúde.¹⁰¹

99 DEL NERO, Carlos R. O que é Economia da Saúde. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/livros/CAP1.pdf>> Acesso em 21 setembro 2015

100 E talvez, para boa parte da população em geral, e também no ambiente acadêmico.

São 5,53% do orçamento federal comprometidos para a saúde¹⁰² que, para 43% da população deveria ser a prioridade do governo¹⁰³.

Em princípio, a saúde pode ser tomada como um bem privado, por ser rival e excludente. No entanto, considerando que uma melhora nas condições de saúde de um povo gera volumosas externalidades positivas - inclusive às gerações futuras - há certo entendimento de que pode-se tratar de um bem semi-público.

De qualquer forma, impelido seja por razões éticas ou econômicas, o colosso de intenções normativas que incumbiu ao Estado a tutela dos serviços de saúde nem de longe se refletiu num colosso de sucessos na realidade, o que não deixa de ser curioso, visto que logo se completará 30 anos que a Constituição previu a saúde como um direito social.

De fato, 60% da população considera a saúde no Brasil ruim ou péssima, e 24% avaliam-na com nota zero¹⁰⁴.

O atendimento - quando há - é demorado, assim como os exames. Também sobram exemplos a respeito de hospitais em péssimo estado¹⁰⁵. A falta de médicos atinge 81% dos hospitais-gerais do SUS, medicamentos e ataduras são igualmente ausentes em 56% desses estabelecimentos, tragicamente, por falhas em licitações¹⁰⁶, um processo típico do poder público.

Mesmo falhando na sua própria gestão, a abrangência das atribuições estatais com relação à saúde chega a avançar muito mais sobre o regime da iniciativa privada em comparação com o que foi visto com relação à educação. Principalmente através da Anvisa, o governo impõe uma forte disciplina normativa aos planos de saúde privados, determinando-lhes, por exemplo, a

101 Para ilustrar, saliente-se que é tanto atribuição estatal evitar que um doente moribundo aguarde atendimento deitado no chão de um hospital quanto se preocupar com os sabores dos cigarros vendidos.

102 De acordo com o mosaico do orçamento da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/mosaico/mosaic_f/2015> Acesso em 15 outubro 2015

103 Conforme pesquisa Datafolha disponível em: <<http://portal.cfm.org.br/images/PDF/pesquisadatafolhacfm2015.pdf>> 10 p. Acesso em 17 outubro 2015

104 Id., 15-16 p. Acesso em 17 outubro 2015

105 Um relatório preparado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados é ilustrativa nesse ponto. O material pode ser verificado em: <<http://portal.cfm.org.br/images/PDF/relatoriourgencias2014.pdf>> Acesso em 20 julho 2015

106 Os dados são de um relatório do Tribunal de contas da União, que pode ser obtido juntamente com outras informações desabonadoras em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/032.624-2013-1%20Fisc%20Saude.pdf> Acesso em 20 julho 2015

obrigatoriedade da realização de uma série de exames, bem como o oferecimento de uma série de tratamentos¹⁰⁷.

Pode-se supor - e a existência das normas da Anvisa assim o permite - que, deixado ao livre arranjo do mercado, surgiriam planos com coberturas minguadas, quiçá com até mesmo somente consultas clínicas. Nesse cenário, se acaso todos os planos, por formação de cartel, decidissem somente oferecer as coberturas mais abrangentes, extinguindo os planos mais módicos, por certo que sofreriam muitos desagradados, ao menos daqueles contratantes desses planos extintos, que não poderiam mais arcar com a contratação das coberturas mais caras, agora as únicas disponíveis.

No entanto quando o governo assim o faz, recebe amplo apoio.

Não cabe a esse trabalho divagar sobre os motivos desse comportamento, mas tão somente advertir sobre a efetiva consequência da normatização estatal nessa área. Ainda, é certo que a existência de uma série de imposições não somente implica no tão somente oferecimento de planos mais completos (e assim mais caros) como também provoca uma concentração de mercado nas empresas capazes de atender aos requisitos legais, o que provoca nova pressão sobre os preços, bem como a queda na qualidade do serviço.

Ainda, a comparação com o setor privado permite assentar a conclusão de que a diferença entre os dois setores não se explica pela diferença de recursos.

De acordo com a Organização Mundial de Saúde, o setor público brasileiro gastou 523 dólares por pessoa, no ano de 2013¹⁰⁸. Da mesma forma aqui, se fizermos a conversão e a divisão por doze, já acharemos convergência com os preços de planos de saúde. Essa conta se torna ainda mais clara se lembrarmos que os preços de mercado dos planos de saúde particulares já se encontram distorcidamente altos, pelas intervenções estatais já vistas. A se considerar que, a fim de um melhor juízo sobre o efetivo custo de cada gestão, deve-se ainda descontar os cerca de 26,68% de impostos incidentes sobre os

107 Que podem ser conferidos em: <<http://www.ans.gov.br/planos-de-saude-e-operadoras/espaco-do-consumidor/o-que-o-seu-plano-de-saude-deve-cobrir>> Acesso em 14 outubro 2015

108 Informações obtidas em <<http://apps.who.int/gho/data/node.country.country-BRA?lang=en>> (em inglês). Acesso em 21 julho 2015.

planos de saúde¹⁰⁹, mais evidente se torna a vantagem dos preços do setor privado¹¹⁰.

Ainda, de forma inconciliável com a pretensa preocupação demonstrada à saúde, o Poder Público estranhamente tributa em até 34% os remédios¹¹¹, impedindo parte da população, justamente a mais pobre, de ter acesso a um correto tratamento. O mesmo planejamento central da economia, por algum motivo, entendeu que os remédios veterinários deveriam ter uma alíquota menor, de apenas 13,11%¹¹². Lado outro, se considerarmos que esse imposto ajuda a implantação e o fornecimento de remédio pelo governo à população mais carente, e que essa distribuição atualmente em muito é falha, temos então que, efetivamente, o Estado retira medicamentos da parcela mais pobre da população, mas a acolhe na proteção teórica de uma norma programática, comportamento esse que não desperta maiores contrariedades na população - e na academia - em geral.

Também não deixa de se evidenciar contraproducente a necessidade de autorização governamental para a abertura de vagas em cursos de medicina, conforme disposto no art. 3º da Lei 12.871/2013, o que chega a tornar esse tipo de acontecimento digno de anúncio formal por Ministro de Estado¹¹³. A consequência econômica imediata é a diminuição da oferta de médicos, tornando o acesso a serviços de saúde, em geral, mais caros.

Mas a funesta situação da saúde no Brasil se explica economicamente não apenas pela administração pública, mas também por comportamentos dos particulares. De fato, por mais contra intuitivo que possa parecer uma pessoa descuidar da própria saúde por falta de "incentivo", um raciocínio mais atento pode desvelar situações assim. Evidentemente que não se está a imaginar aqui

109 Conforme o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. A informação pode ser conferida em: <<https://www.ibpt.org.br/noticia/2012/A-carga-tributaria-sobre-os-planos-de-saude>> Acesso em 21 julho 2015

110 Exemplos de preços de planos de saúde podem ser encontrados com apenas um clique em: <<http://www.corretor-de-plano-de-saude.com.br/>> Acesso em 21 julho 2015

111 Conforme o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. A informação pode ser conferida em: <<https://www.ibpt.org.br/noticia/1459/Tributos-aumentam-valor-pago-pelos-remedios-no-Brasil-em-ate-34>> Acesso em 21 julho 2015

112 Conforme: <<https://www.ibpt.org.br/noticia/1603/Reducao-da-carga-tributaria-na-saude-depende-de-vontade-politica-diz-Gilberto-Amaral>> Acesso em 14 outubro 2015

113 A exemplo do que pode ser conferido em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21465:ministros-anunciam-abertura-de-vagas-em-novos-cursos-de-medicina-em-36-municipios&catid=212:educacao-superior> Acesso em 21 julho 2015

uma pessoa experimentando a morte de perto a depender da configuração econômica dos serviços de saúde. Porém em situações mais amenas, tal comportamento, é certo, pode se fazer presente. Por exemplo, algumas pessoas podem não se limitarem a comportamentos mais saudáveis, ainda que seja prescrito pelos médicos, pelo afrouxamento de incentivo causado pelo fato de que não terá consequências financeiras eventuais demandas de serviços de saúde.

Também a leviandade devido à disposição grátis do tratamento se soma à explicação ao atual estado de coisas. A marcação de consultas e a realização de exames cujos pacientes não mais comparecerão pode atingir até 40% do total de agendamentos¹¹⁴ sendo motivo de reclamação de alguns órgãos públicos¹¹⁵.

5.4 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

O Direito à Alimentação foi incorporado ao caput do art. 6º da CF pela EC. 64, de 04/02/2010.

No tocante à eficácia do direito à alimentação, cumpre salientar que a sua intensidade normativa verifica-se de modo contundente nas situações de extrema pobreza e vulnerabilidade social, o que ocorre, por exemplo, em situações de subnutrição infantil, ainda hoje verificada em várias regiões do País. Como referido anteriormente, é a dignidade e a vida de tais indivíduos que se encontram em situação de violação, dado ser a alimentação adequada elementar a tais direitos. Por tal razão, cabível o controle judicial de políticas públicas voltadas a assegurar aos indivíduos e grupos sociais vulneráveis o acesso à alimentação adequada, bem como, no limite, até mesmo a possibilidade de reconhecer posições subjetivas originárias. Com efeito, não se questiona seriamente que o direito à alimentação integra o conteúdo do *direito-garantia ao mínimo existencial*,

114 Conforme reclamação constante em:

<<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias-2014/165393-saude-diz-que-40-dos-pacientes-nao-comparecem-para-realizar-consultas-e-exames-medicos.html>> Acesso em 21 julho 2015

115 Conforme pode ser conferido, por exemplo, em:

<<http://uniaodavitoria.pr.gov.br/noticias/pacientes-marcam-exames-e-consultas-e-nao-comparecem-isso-desperdica-recursos-publicos/>> Acesso em 21 julho 2015

integrando, por assim dizer, o núcleo intangível da dignidade da pessoa humana.¹¹⁶

A alimentação é um típico bem privado, de evidente perfil rival e excludente. No entanto, esse direito apresenta particularidades com relação aos já vistos direitos à educação e à saúde. Esses se pretendem universais com relação ao atendimento da população, bem como propõem-se integrais quanto à prestação do serviço estatal (principalmente a saúde, por expressa previsão constitucional). Se acaso o Direito à Alimentação fosse delineado como os dois direitos já vistos, então teríamos o Estado como responsável por providenciar a alimentação de todos, em todas as refeições.¹¹⁷

A concreta subsidiariedade do Direito à Alimentação por certo obscurece a observação de efeitos econômicos vultuosos nos moldes do que pode ser observado, p.ex. com relação à saúde.

A encobrir ainda a missão daquele que se propõe fazer uma Análise Econômica do Direito à Alimentação, tem-se ainda o fato de que esse direito apresenta-se muito mais ligado ao ambiente econômico do país do que os demais, portanto, torna-se impossível isolar todas as variáveis. Embora se reconheça que uma melhora das condições econômicas se reflita num incremento da efetividade de qualquer dos direitos sociais, quanto ao direito à alimentação essa correspondência ocorre de forma singular. Até pelo caráter subsidiário que já vimos, um programa governamental com vistas a erradicar a fome pode - e provavelmente terá - um impacto menor do que, por exemplo, uma mudança em uma norma trabalhista, ou na legislação de importação, de tributação ou tantas outras.

A dispersão, nessa monta, de fatores que influenciam a ocorrência de subnutrição ou fome intrinca a análise pontual que se pretende nesse trabalho.

Mas não impede.

116 SARLET; MARINONI,; MITIDIERO. 2012, 586 p.

117 Essa ideia possui simpatia de uma parcela da população em geral - e da acadêmica também. Lembramos que o Brasil já se encontra - e adentra cada vez mais, por sinal, como pode ver verificado pelo histórico - no grupo de países "predominantemente reprimidos", ou seja, tendentes à implantação desse direito nesses moldes (ao menos na teoria. Não iremos comentar a efetividade do fornecimento estatal de alimentos).

Conforme já referido pela doutrina, o Direito à Alimentação se expõe em situações de vulnerabilidade social, e visa fornecer o sustento necessário à sobrevivência, à dignidade e a outros valores que a fome ameaça.

Oficialmente, o Brasil tem 7,2 milhões de pessoas em domicílios em que pelo menos um morador enfrentou experiência de fome recentemente¹¹⁸. Um índice historicamente baixo, como era de se esperar pela linha geral de progresso que os países trilham, apesar das diferentes velocidades e de pontuais quedas. Historicamente as ações governamentais contra a fome eram escassas e dirigidas principalmente a minimizar as situações de seca no nordeste já durante a monarquia. Digno de nota também são os recentes programas de transferência de renda, que serão vistos quando do tratamento ao direito à assistência social, porém pode-se reconhecer-lhes o mérito de, se não o de atacar as causas conjunturais, ao menos de minimizar as ocorrências de fome no país. Destaca-se que o objetivo desses programas extrapola a simples segurança alimentar, buscando, isso sim, afastar diversas mazelas provenientes da pobreza, pelo que, em nome da verdade científica, somos impedidos de examinar eventuais méritos e deméritos de tais iniciativas na conta do Direito à Alimentação. No entanto, não custa atentar que, como exemplo da interligação dos direitos sociais, muitas disposições que interessam ao direito à alimentação poderão ser vistas na análise dos direitos de cunho previdenciário, mais ao final deste trabalho.

É possível atentar, porém, que o Brasil já tentou adotar como programa nacional no combate à fome uma metodologia diferente, que contava com bancos de alimentos, distribuição de cestas básicas e cupons-alimentação. Foi

118 Informação que pode ser conferida no site do IBGE em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/seguranca_alimentar_2013/pnad2013_seguranca_alimentar.pdf> Acesso em 22 julho 2015.

Curiosamente a pesquisa mostra que 10% dos domicílios nessa situação apresentam microcomputador com acesso à internet.

A pesquisa suplementar do levantamento também questionou a estratégia adotada pelas famílias que vivem em insegurança alimentar. Comprar fiado foi a resposta de 43,3%. Procurar emprego, apesar de estar presente como alternativa, não pontuou o suficiente para constar no resultado final. Comer menos frutas, verduras e legumes, medida tomada por 1,3% das famílias é a última a constar. In: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000020112412112014243818986695.pdf>> Acesso em 22 julho 2015

o programa idealizado pelo presidente Lula, que se revelou inviável¹¹⁹ e, felizmente, foi abandonado, até porque se incluía na quarta forma de se gastar dinheiro. No entanto, em níveis regionais e locais ainda subsistem programas de distribuição de alimentos. Da parte dos cidadãos não se percebe tendência ao desperdício. Diferentemente da saúde em que o paciente pode sentir uma melhora e não voltar para buscar os exames, ou da educação, em que o estudante não se preocupa em abandonar o ano letivo pela metade, pois não terá custos diretos, os alimentos se destinam a saciar uma necessidade que, como se sabe, reitera-se constantemente. O poder público, por ser um assunto tópico - em comparação com a saúde e a educação, por exemplo - consegue atender com relativa prestabilidade, malgrado as recorrentes ocorrências de achados de alimentos estragados e vencidos.

5.5 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO AO TRABALHO

Os Direitos Sociais - e seus respectivos desdobramentos na Ordem Social - transmitem diferentes compreensões de direitos. Ao contrário do que a simples leitura do art. 6º da CF possa levar a crer, cada componente do rol pode tanto significar a ampla participação direta do Poder Público na sua efetivação como, por exemplo, na saúde, bem como uma postura um pouco mais subsidiária, como a alimentação, em que o governo espera que cada um, inicialmente, providencie a própria.

Nesse aspecto o Direito ao Trabalho oferece mais uma percepção:

Na sua função positiva o direito ao trabalho poderá não implicar um direito subjetivo a um lugar de trabalho (emprego) remunerado na iniciativa privada ou disponibilizado pelo Poder Público, mas certamente se traduz na exigência (no dever constitucional) de promover políticas de fomento da criação de empregos (postos de trabalho), de formação profissional e qualificação ao trabalhador,

119 O cupom-alimentação, que era para ser usado somente para comprar alimentos, por exemplo, era trocado, com deságio naturalmente, por dinheiro, fazendo crescer uma indesejável indústria de negociantes.

entre outras tantas que poderiam ser referidas e que são veiculadas por lei ou programas governamentais ou mesmo no setor privado. Por outro lado, o direito à proteção do trabalho e do trabalhador se decompõe, como já referido, em um leque de normas atributivas de direitos, liberdades e garantias do trabalhador, bem como por meio de um conjunto de princípios e regras do cunho organizacional e procedimental, como é o caso do direito a um salário mínimo, da garantia a uma determinada duração da jornada de trabalho, proibições de discriminação liberdade sindical e direito de greve, que, no seu conjunto, asseguram um direito ao trabalho em condições dignas.¹²⁰

Efetivamente, o presente direito se refere mais a um instrumento de dignidade do trabalhador. No mesmo sentido é a lição da doutrina:

Também no caso do direito ao trabalho é possível identificar a forte conexão com outros direitos fundamentais, reforçando a tese da interdependência e indivisibilidade dos direitos fundamentais. Exemplo digno de nota é o que pode ser vislumbrado no art. 7.º, IV, da CF, de acordo com o qual que deve ser assegurado ao trabalhador salário "capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social". Isso significa que o salário percebido pelo trabalhador, aqui estabelecido um patamar mínimo, deve ser suficiente para assegurar condições mínimas de bem estar ao trabalhador e sua família, de modo a garantir o acesso aos bens sociais descritos no dispositivo citado acima. O vínculo com o direito-garantia ao mínimo existencial resulta evidente, assim como não se pode desprezar o quanto a garantia da possibilidade de trabalhar e com isso assegurar seu próprio sustento e dos seus dependentes, constitui dimensão relevante para um direito ao livre desenvolvimento da personalidade e da própria noção de autonomia, do ser humano construtor de seu próprio destino. Não é à toa que o direito ao trabalho e a proteção do trabalhador estão entre as pautas de reivindicação mais antigas da sociedade e, no campo da definição dos catálogos constitucionais de direitos (e do sistema internacional) já podem ser encontrados quando da fase inicial do constitucionalismo e ao longo do século XIX, ainda mais a partir da difusão da ideologia socialista, da organização do movimento operário, entre tantos outros fatores, até a sua consagração durante o século XX.¹²¹

Infelizmente a passagem não se desenvolve a ponto de explicar como a "noção de autonomia, do ser humano construtor de seu próprio destino" se assenta com o Estado estabelecendo um copioso repertório de disposições

120 SARLET; MARINONI; MITIDIERO. 2012, 603 p.

121 SARLET; MARINONI; MITIDIERO. 2012, 602-603 p.

que impede maiores liberdades por parte do trabalhador e do empregador quando da elaboração do contrato de trabalho.

De resto, as passagens esclarecem satisfatoriamente bem o sentido do direito do trabalho, como um "direito" em que o Poder Público talhará os detentores dos meios de produção¹²² a fim de assegurar as melhores condições aos trabalhadores - aqueles que devem ser autônomos e construtores do próprio destino.

São 3,35% do orçamento federal comprometidos para políticas sobre trabalho¹²³. Ainda, o combate ao desemprego é o assunto que deveria ser prioritário para o governo, para 7% da população¹²⁴.

Saindo da concepção jurídica, e nos aproximando da teoria econômica, tem-se que o trabalho é um acordo em que o empregado oferece a execução de serviço em troca da remuneração (com forte regulação do poder público), e o empregador troca a remuneração (e outros custos que o Estado o incumbe) pelo serviço do empregado.

Pelo postulado econômico de que as pessoas são racionais, tem-se que ambas as partes só entrarão e permanecerão nessa relação enquanto entende que o saldo dessa operação for positivo para si. Noutras palavras, o empregador irá pagar uma porcentagem da riqueza agregada pelo funcionário, ficando com o resto, e o trabalhador receberá um valor maior do que produziria trabalhando sozinho.

No que concerne a esse direito social, a situação brasileira - a exemplo dos demais do art. 6º, em geral - apresenta-se numa situação díspar, com um incrementado rol de dispositivos legais que almejam o éden, e uma situação fática que não o acompanha.

Para um panorama da situação trabalhista brasileira pode-se adotar as informações da Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O poder público divulgou, embasado nessa pesquisa, uma taxa de desemprego de apenas 4,3% das pessoas economicamente ativas em

122 Para usar uma expressão cara aos adeptos da conformação trabalhista atual.

123 De acordo com o mosaico do orçamento da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/mosaico/mosaic_f/2015> Acesso em 15 outubro 2015

124 Conforme pesquisa Datafolha disponível em: <<http://portal.cfm.org.br/images/PDF/pesquisadatafolhacfm2015.pdf>> 10 p. Acesso em 17 outubro 2015

dezembro de 2014. Tal notícia tomou os noticiários durante bom tempo. Há que se reconhecer o sucesso do poder público na condução do âmbito trabalhista nacional, consagrando o país com uma das menores taxas de desemprego do mundo. O método pode ainda ser exportado, ajudando outras nações a elevar os seus índices de emprego facilmente, basta apenas adotar a mesma lógica que orientou a definição das diversas rubricas constantes no levantamento.

Verdadeiramente, não é fácil a tarefa de distinguir o que seja uma pessoa empregada e, *a contrario sensu*, uma desempregada. Se fosse reconhecido como trabalhador apenas quem estivesse regularizado com carteira assinada, o nosso índice de desempregados seria dos mais altos do mundo. Mas não foi esse, definitivamente, o critério adotado. O IBGE não excluiu da categoria de "ocupados" por motivo de precariedade do serviço. Assim, o vendedor de bala no sinal está empregadíssimo, ou ainda, um Diretor de Recursos Humanos perde o emprego e vai cuidar carros e a taxa de desemprego não muda.

Para ficar claro, vale dar uma examinada em alguns dos termos usados pelo IBGE.¹²⁵

- Pessoas Economicamente Ativas (PEA) - Se refere às pessoas empregadas na semana de pesquisa e as pessoas desocupadas nessa semana com procura de trabalho no período de referência de 30 dias. Trata-se, basicamente, do potencial de mão de obra com que pode contar o setor produtivo. Não contam como "desocupadas", ainda que a rubrica englobe gente nessa situação, como visto;
- Pessoas Não Economicamente Ativas (PNEA) - São as pessoas em idade ativa com as quais o setor produtivo não pode contar pois não possuem e não estão procurando emprego. Também não contam como "desocupadas", pois, atendendo a uma certa lógica, não se pode considerar desempregado quem não deseja emprego;
- Pessoas ocupadas - É o equivalente ao termo ordinário "empregadas". Entram aqui trabalhadores com e sem carteira assinada, pessoas que trabalham por conta própria sem empregados, aquelas que

125 As explicações foram obtidas no site oficial do instituto, e podem ser conferidas em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/Notas_Tecnicas/pmemet1.pdf> Acesso em 28 julho 2015.

desenvolvem negócios em que são empregadores, e também empregados não remunerados. Para o IBGE, uma ajuda - e esse é o termo usado - prestada torna a pessoa um "trabalhador não remunerado", e portanto, empregado;

- Pessoas Desocupadas - Aquelas pessoas que não tinham trabalho, na semana de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva.
- Pessoas Marginalmente Ligadas à PEA - Compreende as pessoas não economicamente ativas na semana de referência que estiveram na PEA no período de captação de 358 dias e que estavam disponíveis para assumir um trabalho na semana de referência da pesquisa. Essas pessoas não entram no denominador de cálculo de desocupação do IBGE, apesar de não terem e desejarem um emprego;
- Pessoas Desalentadas - Segundo a metodologia do IBGE, se um trabalhador desempregado procura emprego por, no mínimo, seis meses e, não achando, acaba por desistir da busca, ainda que não esteja empregado não é um desempregado. É um desalentado. E não contam como desocupado.

De posse desses conceitos e observando a mais recente pesquisa divulgada, de junho de 2015¹²⁶, é possível obter algumas informações interessantes:

a) De cada 100 brasileiros em idade de trabalho, 52 trabalham (são "ocupados", índice que vem diminuindo constantemente), 4 procuram emprego e não acham (desocupados), e 44 não trabalham nem procuram emprego (PNEA mais desalentados).

b) A taxa de desocupados - propagada nos noticiários como "taxa de desemprego - é calculada tão somente pela percentagem das pessoas desocupadas em relação à PEA.

c) Ser considerado desempregado, no Brasil, não é exatamente uma tarefa fácil. A pessoa precisa ser economicamente ativa, estar procurando emprego (sem desistir mesmo após muito tempo passado, pois viraria

126 Disponível para consulta no site oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/pme_201506tm_01.shtm> Acesso em 29 julho 2015

"desalentado") e não fazer absolutamente nada, sequer esporadicamente, mesmo que de graça. O sustento de alguém nessas condições, ao que parece, deve se dar exclusivamente por doações (reiteramos, que sequer pode ser compensada com favores), o que permite adicionar mais um requisito: a particularidade de ser sustentado.

d) A quantidade de trabalhadores que encontram emprego em menos de 30 dias diminuiu 22% com relação ao mesmo mês do ano passado. A dificuldade em encontrar emprego levam alguns a fazerem os conhecidos "bicos" ou a desistirem da busca, reduzindo assim a taxa de desemprego.

Sem nenhuma surpresa, as "políticas de fomento da criação de empregos" a serem promovidas pelo Estado, um dos desdobramentos do direito ao trabalho conforme explanação da doutrina, não apenas tem produzidos resultados discutíveis (não sob o ponto de vista da propaganda, já que aqui o sucesso tem sido estrondoso) na geração de emprego, como ainda tem desincentivado mais pessoas a trabalharem.

Ainda, outra reação indesejada à regulação estatal suscetível de ocorrer no mercado de trabalho é o trabalho informal. Negando a normatividade das regras jurídicas, algumas pessoas podem ver estímulo em retirar-se da estrita legalidade trabalhista. Nesse sentido, o Brasil, apresenta, pelos dados mais recentes, um avultado índice de 42% de trabalhadores na informalidade¹²⁷, isso depois de 26 anos da promulgação da CF 88¹²⁸.

Quanto a esse particular, é bem verdade que o país encontra-se, com esse índice, num movimento relativamente constante de formalização trabalhista. De fato, é discutível o quanto é merecedor de celebração uma taxa de 42% de trabalhadores na informalidade tanto tempo depois da vigência das atuais normas trabalhistas, mas, de qualquer forma, é uma porcentagem que vem diminuindo. Porém, há que se ter em vista a forte possibilidade de uma reversão nessa queda devido à crise atual pela qual passa o país. Movimentos nessa direção já podem ser notados na esteira da piora dos índices da Pesquisa Mensal de Emprego, que mostra, por exemplo, que, a despeito da quase impossibilidade, o índice de desemprego aumentou no Brasil.

127 Dados da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf>> 130 p. Acesso em 23 outubro 15.

128 Para não falar da CLT, que é de 1943.

A informalidade, por corolário, representa menos pessoas incluídas nas graças da legislação trabalhista.

A melhor forma de compreender o incentivo à informalidade é mediante uma conjectura semelhante àquela feita com os planos de saúde no ponto 4.3. Assim, é possível supor - e justamente a existência de normas trabalhistas pretensamente protetivas permite isso - que, deixado ao simples arranjo do livre mercado, os contratos de trabalho formariam-se sob diversos níveis de remuneração e benefícios. Deveras, não é diferente do que ocorre hoje, com a ampla gama de salários existente no mercado só que a proposta aqui é que todas sejam legais, pela inexistência de dirigismo estatal. Nessa conjectura, imaginemos a hipótese de todos os empregadores somente manterem em seus quadros, a partir de certa data, os trabalhadores que, por exemplo, ganhassem a partir de um dado valor, cuja definição, aqui, pode ficar ao alvitre de cada um. Os demais trabalhadores, abaixo do valor pactuado, ficariam ao desamparo.

Ainda que se alegue a possibilidade de haver um efeito econômico imprevisto, no sentido de surgir algum incentivo para certos empregadores elevarem a remuneração de alguns contratados para se adequar ao limite de corte e assim permanecerem com alguns bons quadros, é de se imaginar a repulsa que um comportamento desse tipo causaria, por prejudicar, pelo abandono, justamente a parcela mais pobre da população. E tanto maior seria a comoção quanto maior fosse o valor de corte pactuado.

Essa é, basicamente, a consequência da legislação protetiva trabalhista, só que as condições e limites são impostos pelo Poder Público e são clamados como conquistas sociais cada vez que aumentam, por motivos que não cabe a esse trabalho levantar.

A determinação de condições de trabalho, seja da onde surgir, funciona meramente como uma régua de exclusão da legalidade. Tomando, pela importância, o salário mínimo como exemplo, temos que a modesta proporção de trabalhadores englobados¹²⁹ e, dentro desses, sendo incerto a quantidade de acréscimo de renda causado pela norma, é de se ponderar se esses ganhos

129 Por curiosidade, um estudo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) encontrou, em 2012, 10,2 milhões de trabalhadores na ativa recebendo um salário mínimo. Todos os demais, ou recebiam mais, ou menos, sendo estes, teoricamente, ilegais. Material disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec136SalarioMinimo.pdf>> Acesso em 29 julho 15.

- que, a nosso ver se sustentam tão somente por um viés utilitarista, e amoral, para se dizer o mínimo - se sustentam diante do prejuízo causados àqueles mais necessitados como, por exemplo, a impossibilidade de comprovar renda e assim financiar necessidades pessoais. Não se deve esquecer que, para manter esse questionável estado de coisas, uma considerável soma do erário é destinada a tribunais, fiscais, ministério público e mais uma série de órgãos, donde surge a imposição ou de se pagar mais tributos ou se resignar com a demora no funcionamento dos órgãos públicos.

A exclusão dos trabalhadores menos produtivos do mercado de trabalho pode, realmente, parecer um indesejado efeito colateral num primeiro momento, mas o conhecimento aprofundado da matéria permite concluir que esse mesmo resultado pode ser, isso sim, um objetivo central. A intenção eugenista, de eliminação de pessoas indesejáveis, notadamente imigrantes e miseráveis, através da retirada da possibilidade de arranjo de um emprego, pela definição de um salário mínimo legal, é uma realidade - e um efeito - que pode ser extraído dessas normas, inclusive pelo seu exame histórico e, algumas vezes, intenções declaradas¹³⁰. Vemos, com relação a isso, que exatamente a mesma política que era usada pelos brancos da África sob o apartheid, como forma de eliminar os negros, menos qualificados, que trabalhavam sob menor remuneração, é agora defendida como salvação para a parcela mais pobre da população¹³¹.

O salário mínimo é, tão somente, uma barreira que impede que se acordem prestações de serviço por uma remuneração inferior a um patamar arbitrado pelo Poder Público. Em termos fáticos, uma determinação legal não tem absolutamente nenhum poder de fazer aumentar a produtividade de um trabalhador e, considerando que o teto de sua remuneração será, pela lógica, o valor que ele conseguirá agregar ao empregador, quando o empregado não tiver condições de atingir a altura legal será proibido de ser contratado.

130 Um trabalho que aprofunda esse viés pode ser conferido em: <<https://www.princeton.edu/~tleonard/papers/retrospectives.pdf>> (em inglês). Acesso em 30 julho 15.

131 O salário mínimo foi adequadamente eficiente na questão do apartheid, o que permite perceber que o Estado por (excessivas) vezes falha em suas pretensões de melhoria social, mas quanto aos objetivos de sacrificar a população, seu índice de acerto é impressionante.

No entanto, nada mais distante dos objetivos desse trabalho do que fazer supor que aqueles inclusos na legalidade trabalhista pertencem a uma espécie de clube de regalias onde, uma vez dentro, se está apto a usufruir avultadas vantagens, tão somente. Escorado nas pretensas intenções de aumentar a dignidade dos trabalhadores, o Estado incluiu alguns dispositivos em que se vislumbra o objetivo de se beneficiar.

Realmente, pode-se levantar o questionamento sobre a conveniência de um trabalhador aplicar voluntariamente 8,7% de sua remuneração bruta em uma aplicação que rende TR mais 3% ano (o que é menos do que a mera poupança, e menos ainda do que a própria inflação) e cuja liquidez é próxima a zero, considerando a possibilidade de resgate apenas em poucas situações extraordinárias, tais como doenças graves, demissão, aposentadoria, ou compra de imóveis. Talvez não seja desarrazoado pensar que tal aplicação teria bem pouca adesão, e pode-se dar como certo que jamais atingiria a totalidade dos trabalhadores, isso porque, conforme vimos, dada a escassez de recursos aptos a satisfazer uma infinidade de demandas, pouca lógica teria uma intencional renúncia à liquidez somada à constante perda de haveres pelo decurso do tempo.

Pode-se pensar ainda, a fim de se tornar mais semelhante à realidade, o cenário em que uma empresa privada, sem maiores considerações com o interesse dos trabalhadores, tomasse, por conta própria, esse montante, nas condições acima explanadas. Dado esse comportamento evidentemente contrário ao interesse das massas, pode-se imaginar o clima de insurreição - talvez até com atos violentos - contra tal empresa.

Essa "aplicação financeira", com poucas chances de prosperar no livre mercado por ser desinteressante ao consumidor, é tomada como uma conquista do trabalhador quando efetuada pelo Estado. Por certo que estamos nos referindo ao FGTS¹³².

132 Exemplificando a situação: se alguém tivesse R\$ 1.000,00 na conta FGTS no ano 2.000, sem posteriores depósitos, teria, em abril de 2.015, R\$ 1.980,00. Porém, segundo o INPC, a inflação acumulada no período foi de 213%, logo, apenas para acompanhar a perda do poder de compra, o valor deveria ser de R\$ 3.133,00. Na poupança, daria R\$ 3.139,00. Um título do governo que pagasse a SELIC renderia R\$ 5.160,00 já descontados o imposto de renda e 0,5% anuais de taxa de administração. Com 80% do CDI, R\$ 4.791,00, com 100%, R\$ 5.992,00, livres. Valores retirados de <<http://super.abril.com.br/blogs/crash/como-o-fgts-te-rouba/>> Acesso em 30 julho 2015

Constatando, assim, que direitos que provocam prejuízo ao trabalhador são ferrenhamente defendidos, não deve causar surpresa a deferência que outros direitos absolutamente inócuos (para se dizer o mínimo) possuem. Terço de férias e 13º salário são defendidos como se representassem um verdadeiro acréscimo na remuneração do empregado, e não como é na realidade, uma mera divisão na forma de pagamento dos vencimentos anuais. O prestígio dá-se de forma como se a determinação de, por exemplo, se pagar um salário extra no ano fizesse a classe patronal simplesmente agregar mais esse pagamento, sem nenhum desconto nos valores pagos nas outras parcelas.

Também semelhante ao que se passa com o FGTS é a questão da previdência social, que será examinada em tópico aparte desse trabalho.

5.6 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À MORADIA

Uma moradia é um bem privado, sendo, portanto, excludente e rival.

O direito à moradia foi incorporado posteriormente à promulgação da CF através da Emenda Constitucional nº 26. É o quinto direito a constar no caput do art. 6º.

A Constituição brasileira elenca a 'moradia' como direito social (art. 6º), mas também indica que esta está incluída entre as 'necessidades vitais básicas' do trabalhador e de sua família (art. 7º, IV). Aponta, ainda, a moradia como política pública e estabelece a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX).

(...)

Como direito fundamental, o direito à moradia possui tanto natureza negativa quanto positiva. Em relação à natureza negativa, ou seja, direito de defesa, o direito à moradia impede o indivíduo de ser arbitrariamente privado de possuir uma moradia digna. Merece destaque, nesse aspecto, a proibição da penhora do chamado bem de família (Lei n. 8.009/99).

A natureza positiva do direito à moradia apresenta-se, por sua vez, em prestações fáticas e normativas que se traduzem em medidas de proteção de caráter organizatório e procedimental.¹³³

133 MENDES; BRANCO. 2015. 657-658 p.

Aprofundando a questão sobre a natureza positiva do direito à moradia, há que se pontuar sobre a sua eventual caracterização como direito subjetivo:

Em que medida o direito à moradia se traduz em direito subjetivo à construção, pelo Poder Público, de uma moradia digna (ainda que não na condição de propriedade), ou, em caráter alternativo, em direito (exigível) de fornecimento de recursos para tanto ou para, por exemplo, obras que assegurem à moradia sua condição de habitabilidade, sem prejuízo de todo um leque de aspectos a serem explorados na seara do direito à moradia na perspectiva de sua função de Direito à prestações, é seguramente algo longe de estar bem sedimentado na doutrina e na jurisprudência.¹³⁴

A moradia é, assim, um direito, expressamente elencado na constituição, com status de direito fundamental, que sequer pode ser objeto de emenda tendente à sua abolição. O que não significa, absolutamente, que o próprio Estado que o elencou - bem como qualquer particular - esteja obrigado a incumbir-se. Há cisão na doutrina e jurisprudência. É um direito. Pode ser direito subjetivo, pode ser norma programática, mas pode ser que a atividade do Estado seja a de facultar a sua realização pelo próprio interessado. Já foi feita considerações sobre o termo "direito" na ciência jurídica quando do exame dos direitos sociais globalmente considerados, pelo que remetemos àquelas observações.

De qualquer forma, enquanto a divergência doutrinária e jurisprudencial não se assenta, há atuação direta do Poder Público ensejando esse direito que, para 2% da população, trata-se de assunto prioritário¹³⁵.

Tal ação se mostra exequível diante do deficit habitacional brasileiro. Embora um tanto variável no decorrer do tempo, em 2012 foi estimado em 5,24 milhões a quantidade de novas habitações necessárias para que todas as famílias vivessem em locais considerados adequados¹³⁶. Porém, notavelmente,

134 SARLET; MARINONI; MITIDIERO. 2012, 591 p.

135 Conforme pesquisa Datafolha disponível em: <<http://portal.cfm.org.br/images/PDF/pesquisadatafolhacfm2015.pdf>> 10 p. Acesso em 17 outubro 2015

136 Dados do IPEA disponíveis em:

o Censo de 2010 verificou que o número de habitações vazias supera em cerca de 200 mil a quantidade do déficit habitacional brasileiro - não contando as moradias de ocupação ocasional nem aquelas cujos moradores estavam temporariamente ausentes.¹³⁷

A mais significativa atuação do poder público se dá através do fornecimento de moradias, com diferentes faixas de descontos e condições facilitadas de financiamento. No entanto, ainda que o beneficiário muitas vezes não faça jus a um grande desconto (ou mesmo a desconto nenhum) e, assim, arque com a maior parte do pagamento, essa relação não deve ser tomada como uma simples relação de mercado com a empreiteira.

Ocorre que a intermediação do Poder Público converte o arranjo para um sistema econômico de planejamento central. Embora muitas vezes a adoção desse modelo se faça de forma que o pagamento se dê indiretamente através da cobrança de impostos e posterior distribuição dos serviços estatais, aqui temos uma situação em que o contratante paga diretamente seu financiamento, o que não afasta o arbítrio estatal em todo o trâmite, respondendo as questões econômicas fundamentais.

Com relação à empreiteira, de início, verificamos que sua escolha se dá pelo governo (em geral em contratos que envolvem milhões de reais), bem como o modelo das construções, localização, quantidade de edificações e demais itens relevantes.

No que se refere ao favorecido, é o governo que o escolherá, e determinará até mesmo o preço a ser pago.

Em nome dos pobres, o governo desenhou um programa em que o cidadão efetua o pagamento de uma forma típica do capitalismo, ou seja, diretamente, e recebe a contrapartida num serviço prestado com o jaez da economia socialista. Há como que um pagamento ao Estado por aqueles que forem selecionados como destinatários dos imóveis fornecidos.

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf> Acesso em 31 julho 2015

Possivelmente adotando outra metodologia, o governo de Minas Gerais encontrou um déficit de 5,792 milhões de habitações. In:

<<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/363-deficit-nota-tecnica-dh-2012/file>> Acesso em 31 julho 15

137 Conforme: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/12/numero-de-casas-vazias-supera-deficit-habitacional-do-pais-indica-censo-2010>> Acesso em 31 julho 15

Todavia, a intermediação efetuada por burocratas, agentes da instituição responsável pelo bem comum, parece provocar um efeito desgostoso em dose bem maior do que o verificado no livre mercado, onde impera a lógica simples da busca do lucro. Empreendimentos entregues inconclusos, embargados poucos meses após a ocupação de moradores devido a rachaduras, goteiras e toda sorte de problemas se verificam em níveis fartos¹³⁸ causando prejuízos na população mais vulnerável - justamente o público do programa e inobstante o pagamento das prestações - devido ao inadimplemento por parte do Poder Público.

É a contundente lógica da quarta forma de se gastar os recursos se impondo.

A somar-se aos programas de financiamento subsidiado tem-se também a expansão dos empréstimos imobiliários promovida principalmente pelos bancos públicos na esteira do crédito abundante proposto pela nova matriz econômica. Esses fatos provocaram forte demanda no mercado imobiliário, o que resultou no aumento imoderado do preço dos imóveis.

Ademais, a configuração da atuação do Poder Público com relação ao direito à moradia altera toda a mecânica de incentivos da população, sobrepujando, inclusive, a pretensa normatividade das leis (*latu sensu*). Sem dúvida um efeito indesejável ao Estado de Direito.

Vemos com relação a isso, tanto no setor urbano quanto no rural, reiterados episódios de alienação irregular de imóveis distribuídos através de programas estatais. Considerando que essas plataformas não se dão sob condições de mercado, mas mediante subsídios, quando não gratuitas, tem-se que a alienação corrompe a intenção governamental ao transferir os benefícios a terceiros mais abastados. Para reprimir essa prática há novo dispêndio de recursos públicos com fiscais, juizes, advogados entre outros, novamente obrigando o Estado a optar transferir esses novos custos à população ou a precarizar ainda mais o serviço público.

138 Para constar, um relatório do Tribunal de Contas da União verificou 416 obras em 5 estados do prestigiado Programa Minha Casa Minha Vida do governo federal e constatou "vícios construtivos que dificultam ou mesmo o inviabilizam o uso pleno da moradia pelo beneficiário" em absolutamente TODAS AS OBRAS. Ainda, segundo o relatório: "Em casos mais graves, colocam em risco a segurança ou a saúde do morador". In: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/041%20274-2012-1%20consolida%C3%A7%C3%A3o%20qualidade%20Fiscobras2013.pdf> Acesso em 04 agosto 2015

Considerando ainda que somente a burocracia provocada pelo estado (fora impostos, portanto) pode elevar o preço de um imóvel em cerca de 12%¹³⁹, desse modo, afastando a possibilidade de aquisição desses bens pelos mais pobres, há base para se ponderar sobre a efetividade da intromissão estatal no que se refere ao ensejo à moradia.

5.7 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO AO LAZER

O população brasileira tem direito ao lazer, e esse é um direito elencado na norma fundamental do país. Para conferir, basta a leitura do seu artigo 6º. Com relação a ele, diz a doutrina:

O direito ao lazer, à semelhança do que acontece com outros direitos sociais, não teve seu conteúdo definido no texto constitucional, ainda que deste possam ser extraídas algumas diretrizes. Com efeito, na sua articulação com outros princípios e direitos consagrados na Constituição Federal (por exemplo, a referência ao lazer como um dos elementos a ser assegurado pela prestação ao salário mínimo, bem como na garantia do pagamento de um terço sobre o valor das férias¹⁴⁰, repouso remunerado, limitação da jornada de trabalho etc.), é possível identificar, já no plano da constituição, um corpo normativo que, em alguma medida, objetiva assegurar a toda e qualquer pessoa, um mínimo de fruição do lazer, impondo ao Poder Público o dever de assegurar as condições (por prestações materiais e normativas) que viabilizem o acesso e o exercício de atividades de lazer pela população.¹⁴¹

Entendemos que o direito ao lazer possui particularidades com relação aos demais. Enquanto, por exemplo, o direito à educação se promove diretamente pela construção de escolas e universidades, o direito ao lazer se

139 Conforme estudo da Câmara Brasileira da Indústria da Construção. In: <http://www.cbic.org.br/sites/default/files/O%20Custo%20da%20Burocracia%20no%20Im%C3%B3vel_1.pdf> Acesso em 05 agosto 2015

140 Pela forma como foi redigido essa passagem, dá margem à percepção que o ilustre jurista parece crer que o terço de férias e o repouso remunerado representam um acréscimo na remuneração do trabalhador, diferentemente do que vimos no ponto 5.5

141 SARLET; MARINONI; MITIDIERO. 2012, 604-605 p.

desenvolve principalmente a partir da redução de fatores que o inibem, ou do incremento de condições que, reflexamente, o permitem.

Ocorre que o Estado não disponibiliza - ao menos de monta considerável - um lazer, não há aquisição de tal "bem" para distribuição aos mais carentes, pelo que não pode ser examinado a gestão e o dispêndio governamental sobre esse direito, diretamente.

Portanto, a análise econômica deve se dar sobre as atitudes governamentais tomadas em outros domínios e que sejam tendentes a promover o lazer.

Deveras essa folga é normalmente sacrificada estando presente alguma situação que exija um incremento em compromissos outros, sendo em regra o trabalho por motivo de necessidades financeiras.

O direito ao lazer apresenta-se, portanto, como sendo uma desejável configuração no qual as pessoas conseguem atender as suas demandas sem necessidade de sacrificar-se através da ocupação contínua. Se relaciona, assim, com a possibilidade de atendimento dos desejos mais relevantes da pirâmide de Maslow, que permitiria o usufruto de outros desejos menos fundamentais, como o lazer.

De fato, a relação do lazer com o trabalho oferece algumas observações interessantes:

Na prática, a maioria das pessoas tem um controle limitado sobre seus horários de trabalho: ou aceita um emprego que implica trabalhar um número estabelecido de horas por semana ou não se tem emprego nenhum. Para entender a lógica da oferta de trabalho, contudo, convém deixar o realismo de lado por um instante e imaginar um indivíduo que pode escolher trabalhar tantas horas quanto queira.

Por que um indivíduo assim não trabalharia tantas horas quanto possível? Porque os trabalhadores são seres humanos também e têm outros usos para seu tempo. Uma hora gasta no trabalho é uma hora que não é gasta em outras atividades presumivelmente mais prazerosas. Assim, a decisão sobre quanto trabalho ofertar envolve uma decisão sobre alocação do tempo: quantas horas dedicar a diferentes atividades.

Trabalhando, as pessoas obtêm uma renda que podem usar para comprar bens. Quanto mais horas um indivíduo trabalha, mais bens ele pode comprar. Mas esse aumento do poder de compra ocorre às custas de uma redução no tempo de lazer, o tempo gasto sem trabalhar. (Lazer não significa necessariamente ficar sem fazer nada. Pode ser tempo gasto com a família, dedicando-se a um *hobby*, fazendo ginástica, e assim por diante.) E, embora o bem comprado

gere utilidade, o lazer também. De fato, podemos imaginar o próprio lazer como um bem normal, que a maioria das pessoas gostaria de consumir mais quando sua renda aumenta.¹⁴²

Podemos perceber, assim, a essência primordialmente rival e excludente do lazer, o que o torna um bem privado.

Há, portanto, ao menos um pré-requisito à existência do lazer, que é o desfrute de condições materiais. Mas não apenas isso, pois essas condições devem ser alcançadas com sobra de tempo, sem necessidade de um afazer incessante.

Sendo assim, é preciso produtividade. Com ela, os recursos que seriam auferidos somente com uma ocupação contínua - sem lazer, portanto - podem ser conseguidos com menos trabalho, permitindo o uso do tempo excedente com amenidades.

A produtividade é o elemento essencial para o aumento de rendimento do trabalhador¹⁴³ o que, portanto, permite a aquisição do "bem" lazer e a disponibilidade de tempo.

Os fatores-chave determinantes da produtividade média do trabalho de um país são:

As técnicas e o treinamento dos trabalhadores, chamados de *capital humano*.

A quantidade e a qualidade do *capital físico* - máquinas, equipamentos e edifícios.

A disponibilidade de terra e outros *recursos naturais*.

A sofisticação das *tecnologias* utilizadas na produção.

A eficiência dos *gestores* e dos *empreendedores*.

O amplo ambiente *social e legal*.¹⁴⁴

Historicamente, houve períodos de baixa produtividade nas atividades produtivas humanas. Muito embora o índice naturalmente diminua com a regressão do tempo, a incipiente produção industrial dos séculos XVIII e XIX na

142 KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. Introdução à Economia. Tradução: Helga Hoffmann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 260 p.

143 No mesmo sentido: "Os aumentos na produtividade do trabalhador são, por sua vez, a força motriz por trás dos aumentos de salários e de padrões de vida médios mais elevados." IN: FRANK, Robert H; BERNANKE, Ben S. Princípios de economia. 4 ed. Porto Alegre: AMGH, 2012. 496 p.

144 FRANK; BERNANKE. 2012. 536 p.

Europa na chamada Revolução Industrial propicia um interessante comparativo com a situação contemporânea.

Definitivamente aquela era uma época de pouca produtividade e, conseqüentemente, de lazer escasso.

Camponeses superexplorados, potenciais prostitutas, mendigos, enviados para guerras catastróficas, presos entre outros compunham a gama de pessoas que buscavam voluntariamente a salvação, ou a melhora, para suas vidas através da rotina de muito trabalho e pouca remuneração oferecida em regra naquele tempo. O sistema de produção de toda a economia tinha feições quase artesanais desde a formação de insumos, bem como sua transformação e a distribuição do resultado final. Enfim, uma realidade bem diferente da atual, marcada pela precariedade das condições de vida e, portanto, altamente indesejada.

O constituinte brasileiro de 88, no afã de distanciar da realidade nacional uma extremada precariedade nas condições de trabalho tal como se verificava durante a Revolução Industrial, ao que parece, concebeu que bastava mera vontade política para um trabalhador do sec. XVIII ter o mesmo nível de conforto, segurança, descanso, riqueza e lazer do que um trabalhador contemporâneo e, à vista disso, tornou altamente regulada as relações trabalhistas, conforme já visto no ponto 5.5.

Talvez atento à necessidade do tempo, o constituinte limitou as horas máximas de trabalho que um empregado poderia cumprir. Assim, em eventual caso de necessidades financeiras, o humilde trabalhador está autorizado a endividar-se pagando juros ao capital financeiro mas está protegido de escolher livrar-se das adversidades trabalhando mais.

No caso, existem evidências empíricas¹⁴⁵ de que, sem nenhuma interferência legal, com o simples ganho de produtividade, os trabalhadores e empregadores espontaneamente diminuem a carga horária de trabalho ao decorrer do tempo, isso significa que, mesmo subindo o custo de oportunidade do lazer por conta da maior remuneração por tempo trabalhado, as pessoas escolhem conjugar o seu tempo com o acréscimo de mais folga.

145 WHAPLES, Robert. Hours of Work in U.S. History. EH.Net Encyclopedia, editado por Robert Whaples. August 14, 2001. Disponível em <<http://eh.net/encyclopedia/hours-of-work-in-u-s-history/>> (em inglês) Acesso em 16 outubro 2015

No entanto, essa configuração só se estabelece com a junção da produtividade. Trata-se, pois, de um arranjo genuíno de países que adotam o sistema econômico de livre mercado, isso porque a interferência estatal tende a produzir alterações¹⁴⁶ na diretriz voluntária do mercado. Especificamente no caso brasileiro, a limitação da jornada de trabalho imposta acaba, por corolário, diminuindo a produtividade, o que impede a aquisição dos bens materiais necessários ao lazer, ainda que haja a disponibilidade de tempo. Outro efeito que não deve ser desprezado é que, com a produtividade comprometida, mais moroso fica o atingimento das condições necessárias para uma eventual ainda maior diminuição da jornada de trabalho pelo mercado. Para os economistas, há praticamente um consenso sobre esse assunto:

Mais de 80% [dos historiadores econômicos] já aceitam a ideia de que "a redução na jornada de trabalho semanal nas indústrias americanas antes da Grande Depressão deveu-se majoritariamente ao crescimento econômico e aos aumentos salariais gerados por esse crescimento econômico."¹⁴⁷

Embora não seja possível mensurar um nível nacional de lazer, pode-se verificar o desempenho brasileiro no tocante ao seu requisito da produtividade, pelo que se verifica que ocupamos a 117^a colocação entre 144 países pesquisados pelo Fórum Econômico Mundial no que se refere (conjuntamente, é a informação disponibilizada) ao custo de contratação e produtividade¹⁴⁸.

De alguma forma - e no que é semelhante a muitas outras tentativas históricas e mundiais de orientação estatal - o planejamento central para a busca de um objetivo econômico parece não ter resultado em sucesso.

Muitos fatores podem ser responsáveis por esse estado.

146 Deveras, é justamente essa a sua finalidade.

147 Livre tradução de: "Over eighty percent [of the economic historians] accepted the proposition that "the reduction in the length of the workweek in American manufacturing before the Great Depression was primarily due to economic growth and the increased wages it brought" (Whaples, 1995). WHAPLES, Robert. "Hours of Work in U.S. History". EH.Net Encyclopedia, editado por Robert Whaples. August 14, 2001. Disponível em <<http://eh.net/encyclopedia/hours-of-work-in-u-s-history/>> (em inglês) Excerto não existente no original. Acesso em 16 outubro 2015

148 A informação pode ser verificada em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/#indicatorId=EOSQ137>> Acesso em 18 agosto 2015

O exame da educação no Brasil já foi objeto de consideração desse trabalho, porém seu potencial para explicar o desempenho do país no que se refere à baixa produtividade é limitado.

A carência educacional acha-se com frequência na raiz do problema da baixa produtividade e da pobreza. No entanto, ela pode não ser a principal razão desses problemas, uma vez que a produtividade depende, em larga medida, de fatores fora do controle dos trabalhadores. Se o ambiente econômico e institucional desestimula o investimento e a inovação, ou se falta infra-estrutura básica e financeira, a produtividade do trabalho será prejudicada;¹⁴⁹

Pode-se examinar alguns desses fatores para verificar o seu funcionamento como incentivo para esses comportamentos propensos ao aumento da produtividade ou, ao revés, ao seu desestímulo.

O mesmo estudo do Fórum Econômico Mundial verificou, no tocante à infraestrutura nacional, resultados particularmente ruins na qualidade da infraestrutura de transportes. Com os mesmos 144 países pesquisados, o Brasil ficou no 122º lugar tanto em Qualidade das Estradas quanto em Qualidade dos Portos, 95º em Qualidade das Ferrovias e 113º em Qualidade do Transporte Aéreo.¹⁵⁰

O ambiente econômico e institucional demonstra, inequivocamente, a irmandade da coordenação estatal com a já vista infraestrutura.

De acordo com o relatório *Doing Business* 2015¹⁵¹, entre 189 países pesquisados, o Brasil ficou classificado em 167º lugar em facilidade para se abrir uma empresa, 174º em facilidade para se obter um alvará de construção, 138º para se obter um registro de propriedades e 177º para o pagamento de impostos, sendo que, nessa área, foi estimado um tempo médio de 2.600 horas anuais que devem ser dedicadas às obrigações tributárias. Para fins de

149 BID. Procuram-se bons empregos: o mercado de trabalho na América Latina, São Paulo: Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2004. 114 p.

150 Informações disponíveis em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/economies/#indexId=GCI&economy=BRA>> (em inglês) Acesso em 18 agosto 2015

151 Disponível em: <<http://portugues.doingbusiness.org/data/exploreconomies/brazil>> Acesso em 18 agosto 2015

comparação, entre as 15 maiores economias do mundo, excetuando-se o Brasil, a pior colocação ficaria com o México, que demanda 334 horas anuais.

De qualquer forma, considerando que os dados mostrados impactam em toda a economia, ao menos com relação ao lazer o Poder Público ainda precisa dar mostras do seu comprometimento, dando conhecimento das medidas que toma em nome da promoção desse direito. Uma vez elencado como direito fundamental, é de se estranhar que mereça tão pouca consideração, limitando-se, a mais das vezes, a tão somente nomear algumas secretarias municipais, em regra, juntamente com "Esporte", esse sim visto como mais merecedor de importância.

5.8 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À SEGURANÇA

Diferentemente dos demais direitos sociais, por ser, na mais das vezes, não-rival e não-exclusivo, a segurança costuma ser considerada uma típica atividade de estado até pelos partidários de um sistema liberal clássico, no que faz companhia à administração da justiça, e à defesa nacional.

Para sua consecução

o Estado deve tomar medidas ativas, prestações positivas, para garantir e concretizar a ordem pública e proteção à incolumidade da pessoa e o seu patrimônio, numa obrigação de fazer, para a realização do bem-estar social, finalidade cobrada no Estado Democrático de Direito.¹⁵²

De sua importância para a caracterização da própria civilização, trata-se de um reconhecido direito subjetivo.

152 SANTIN, Valter Foletto. Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, 80 p., apud BUONAMICI, Sérgio Claro. Direito Fundamental Social à Segurança Pública, Revista de Estudos Jurídicos Unesp, São Paulo. VOL. 15, Nº 21, 2011. 8 p.

Não é por menos que a própria Constituição Federal, no artigo 144, “caput”, estabelece que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas” e que pretende preservar os direitos individuais (artigo 5º, “caput”, da Constituição Federal). Para esse fim, a Constituição Federal discriminou órgãos e instituições que cuidarão de satisfazer o direito à prestações positivas por parte do Estado, sendo elas: Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícias Civis; Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (artigo 144, I a V); e as Guardas Municipais (§ 8º). Entretanto, é preciso salientar que a segurança pública é, também, além de dever do Estado, “direito e responsabilidade de todos” e que, portanto, não se restringe às instituições policiais, possibilitando o incremento social na sua prestação que se reveste no direito de participação comunitária [...].¹⁵³

Ainda que a segurança pública se refira a muito mais do que garantir a vida das pessoas, apenas como termômetro da situação atual, podemos registrar que em 2014 foram registrados 58.559 assassinatos no país¹⁵⁴, número esse crescente por anos seguidos.

Em nível federal são destinados 0,49% do orçamento para serviços de segurança. Desse valor, porém, estranhamente 59,72% vão para a rubrica de “administração geral”. “Policimento” fica com 23,04%¹⁵⁵. A atenção a esse direito deveria ser prioridade governamental para 6% da população¹⁵⁶.

As ações governamentais em prol da segurança pública formam um sistema integrado de ações tanto de cunho social, ou seja, que pretendem afastar as condições que incitem a criminalidade, ou de caráter repressivo, com ajuda do aparato policial. Essas ações se desvelam de forma particular com a ajuda da análise econômica.

Nesse sentido, o postulado fundamental da economia de que as pessoas são racionais aos poucos começa a se impor nas considerações da criminologia sobre o determinante da atividade criminosa.

153 BUONAMICI. 2011 8-9 p.

154 O que dá uma taxa de 29 ocorrências por 100 mil habitantes. Dados do 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015-retificado.pdf> Acesso em 06 outubro 2015

155 De acordo com o mosaico do orçamento da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/mosaico/mosaic_f/2015> Acesso em 15 outubro 2015

156 Conforme pesquisa Datafolha disponível em: <<http://portal.cfm.org.br/images/PDF/pesquisadatafolhacfm2015.pdf>> 10 p. Acesso em 17 outubro 2015

O argumento básico da abordagem econômica do crime é que os infratores reagem aos incentivos, tanto positivos como negativos e que o número de infrações cometidas é influenciada pela alocação de recursos públicos e privados para fazer frente ao cumprimento da lei e de outros meios de preveni-los ou para dissuadir os indivíduos a cometê-los. Para os economistas, o comportamento criminoso não é vista como uma atitude simplesmente emotiva, irracional ou antissocial, mas sim como uma atividade eminentemente racional.¹⁵⁷

Do desempenho estatal com relação às medidas de cunho social destinadas a reduzir a criminalidade, um bom panorama das variáveis que visam estimular os indivíduos à vida honesta pode ser extraído do conjunto de análises de direitos efetuadas nesse trabalho, pelo que se entende que não há necessidade de maiores aprofundamentos.

A atuação do conjunto de forças de repressão ao crime, por outro lado, oferece um novo campo para considerações econômicas.

Neste contexto, a análise econômica do crime baseia-se fortemente na relação delito-punição como determinante da taxa criminal, em que a eficácia policial e judicial relaciona-se com a possibilidade dos benefícios da atividade criminosa suplantarem seus custos e compensarem o risco estipulado. Por isso, o objetivo da sociedade é tornar nulo o retorno lucrativo médio do empresário criminoso e/ou aumentar o risco desta atividade [...]. Ou seja, a sociedade não criminosa procura maximizar os custos da atividade infratora e/ou minimizar seus lucros. A conclusão de que o crime não deve compensar é a solução ótima a ser perseguida.

[...]

Assim como outra atividade econômica qualquer, os ganhos na atividade empresarial do crime são incertos e dependem da probabilidade de sucesso de suas operações.¹⁵⁸

Excetuando-se forças de perfis mais específicos, como a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Guardas Municipais, a competência residual - e, portanto, a mais ampla - em matéria policial é exercida no âmbito estadual por expressa determinação constitucional, ou seja, é nos estados que

157 BALBINOTTO NETO, Giacomo. A teoria econômica do crime. Revista Leader, Edição n.35, fev. 2003 apud TIMM, (Org.). 2014. 304 p.

158 TIMM. 2014. 305-306 p.

se desenvolve a maior parte da prestação estatal referente aos serviços de polícia.

Ainda que se possa alegar que esse arranjo se assemelha à americana - que apresenta um nível bem inferior de incidência criminosa - a configuração brasileira é peculiar por ser exercida, em cada estado da federação, por duas polícias, divididas conforme sua função específica de policiamento ostensivo ou de investigação.

Não há, no nível dos estados, uma polícia de ciclo completo, mas

De um lado, organização, táticas, técnicas e procedimentos em que preponderem a voluntariedade, o vigor físico, a prontidão e o adestramento, como no caso da intervenção em tumultos ou na abordagem de pessoas e veículos, em que as principais falhas a evitar são a abordagem perigosa para o policial e o abordado, o emprego excessivo da força e o disparo indevido ou incorreto da arma de fogo. De outro, organização, técnicas e procedimentos que têm a ver muito mais com o mundo das provas, isto é, com a criminalística, a perícia técnica, o raciocínio lógico, a paciência e a discrição, o que exige do policial investigador conhecimento diferenciado e ativação permanente da inteligência, não tendo a voluntariedade, o preparo físico, a prontidão e o adestramento a mesma importância, e vice-versa.¹⁵⁹

Porém, essas polícias apresentam um desequilíbrio de proporções um tanto revelador:

A polícia ostensiva é exercida por uma organização militar e apresenta superioridade de integrantes e de orçamento. Ainda que não se livre da severa limitação de recursos nem da qualidade de gestão da coisa pública no Brasil, é evidente que recebe tratamento diferenciado, ao ponto que, de acordo com o conceito popular, acaba por ser o próprio sinônimo de polícia. Trata-se, pois, da mais efetiva e presente organização policial em nível estadual, em prejuízo da polícia investigativa.

Essa opção é eloquente a respeito da relação entre o poder político e a população, historicamente marcada que é pelo autoritarismo.¹⁶⁰

159 DA SILVA, Jorge. Investigação Policial e as Taxas de Elucidação de Crimes no Brasil. Disponível em: <<http://www.jorgedasilva.com.br/artigo/55/investigacao-policial-e-as-taxas-de-elucidacao-de-crimes-no-brasil/>> Acesso em 21 agosto 2015

160 Cf. DA SILVA. loc. cit. Acesso em 21 agosto 2015

De fato, a configuração militar da polícia ostensiva funciona mais como uma ferramenta de poder sobre a população ao coagir¹⁶¹ o policial a obedecer sem questionar a ordem do seu superior em lugar de priorizar a guarda dos interesses dos cidadãos.

E não por outro motivo, a sensação de inquietação chega a ponto de 62% da população ter medo de sofrer violência por parte da polícia militar, sendo que 34% acreditam que essa violência pode acontecer em até um ano.¹⁶²

O serviço de polícia investigativa, no âmbito dos estados exercido pelas Polícias Cíveis, apresenta-se, por outro lado, depauperado. De forma inversamente proporcional à notoriedade da Polícia Militar, a polícia investigativa apresenta quadro reduzido de pessoal. Elucidativo do tratamento que recebe é a verificação de que, no Brasil, já há delegacias - ou seja, um órgão que deveria fornecer segurança - fechando à noite por conta da insegurança.¹⁶³

Nesse cenário, não é de causar surpresa o baixo índice de resolução de crimes no país.¹⁶⁴

Os incentivos dados ao policial civil, igualmente, se mostram dissociados do estrito fornecimento de segurança:

[...] a atividade policial é prejudicada, [...], pelo fato de a investigação dos crimes estar atrelada ao inquérito policial, em obediência às prescrições do Código de Processo Penal - CPP. Como se sabe, o CPP é fruto de um Decreto-Lei de 1941, da ditadura Vargas, que visou, dentre outras coisas, a produzir, na esfera do Executivo, um processo criminal "preliminar", como explicitou o então ministro Francisco Campos na Exposição de Motivos do Código. Daí, como peça processual, o que verdadeiramente vai importar é que os ritos e prazos sejam cumpridos, implicando o engessamento da apuração, condicionada a oitivas reduzidas a termo em cartório policial e procedimentos burocráticos. Assim, nenhum problema se o inquérito nada concluir a respeito da autoria e materialidade do crime, desde que, como documento, esteja bem ordenado e tenha cumprido as

161 A disciplina e a hierarquia militar justificam o uso de "coagir", em vez do termo técnico econômico "incentivar".

162 Relatório do Fórum Brasileiro de Segurança Pública disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//plenaria_reducao_de_homicidios_r esultados.pdf> Acesso em 21 agosto 2015

163 Cf informação disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/05/1624263-delegacias-do-rio-de-janeiro-ficam-fechadas-durante-a-madrugada.shtml>. Acesso em 21 agosto 2015

164 Para constar, cerca de 5% dos homicídios, apenas, são solucionados no Brasil. Cf. DA SILVA. op. cit. Acesso em 21 agosto 2015

formalidades e prazos prescritos pelo Código; e que, no relatório da autoridade policial, estejam consignadas todas as diligências realizadas e feita menção à dificuldade ou impossibilidade de chegar ao autor. Aí começa uma espécie de pingue-pongue interminável entre a Polícia e o Ministério Público. E nos casos em que se descobre a autoria, tudo é repetido na esfera judicial.¹⁶⁵

Com duas polícias com atuação limitada, resulta que uma eventual vítima deve transitar de uma força à outra conforme avança o andamento de seu caso, com o risco de passar por um suscitado conflito negativo de atribuições entre elas.

A criminologia estuda o crime através da vasta gama de ciências aptas a colaborar para o seu entendimento. Num país que apresenta os números do Brasil, essa compreensão se mostra ainda mais importante. A análise econômica se insere nessa empreitada com o diferencial de trazer toda uma gama de postulados cientificamente desenvolvidos e aplicáveis às mais amplas áreas. Ao trazer a criminalidade para a lógica da análise econômica aufere-se uma nova fundamentação para o fenômeno criminoso, auxiliando seu enfrentamento.

5.9 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL, À PROTEÇÃO À MATERNIDADE E À INFÂNCIA, E À ASSISTÊNCIA AOS DESAMPARADOS

Não descuidando das notáveis diferenças jurídicas entre esses direitos, é possível perceber, com o respaldo da doutrina que se tratam, em conjunto - e juntamente com o já estudado direito à saúde - do mesmo "amplo sistema de seguridade social"¹⁶⁶.

165 Cf. DA SILVA. loc. cit. Acesso em 21 agosto 2015

166 A expressão, bem como a ideia de pertencerem ao mesmo sistema é de MENDES; BRANCO. 2015. 658 p.

Sua amplitude, aliás, é refletido na soma de dinheiro necessária à sua concretização que, apesar de ser um efeito econômico real, pelo seu vulto, chega a receber a atenção da doutrina:

Por óbvio, esses consideráveis avanços da Carta Magna acarretam expressiva carga na comunidade, que necessita financiá-los.

Os recursos da seguridade social são utilizados, atualmente, para programas expressivos como o bolsa família, além do custeio das despesas federais com aposentadorias e pensões de seus servidores, que também foram bastante incrementadas pela Constituição Federal de 1988, *v.g.*, a regra entre ativos e inativos; concessão de pensão por morte ao cônjuge varão; pensões integrais aos dependentes; aposentadoria proporcional às mulheres após 25 anos de trabalho; extensão às professoras da aposentadoria especial após 25 anos de magistério; e ampliação do período de licença-gestante de 90 para 120 dias.

Na realidade, o financiamento deste extenso rol de deveres constitui o problema fundamental do próprio Estado Social.¹⁶⁷

Por serem de essencial rival e excludente, são bens privados.

É possível perceber, nesse último conjunto de direitos, um caráter repisado da função governamental de implantar um Estado de Bem Estar Social. Isso porque, como visto, todo o catálogo dos direitos sociais visa conceder condições favoráveis a toda a sociedade, mas especialmente aos mais carentes. Nesse sentido, garantir proteção e assistência a grupos vulneráveis como gestantes, crianças e desamparados soa mais como uma garantia subsidiária, ainda que haja complementos com medidas peculiares.

5.9.1 Maternidade e Infância

Tratando especificamente de proteção a maternidade e à infância, a doutrina já percebeu similitude de propósitos com outros direitos sociais:

167 *Id.*, 2015. 659-660 p.

A sobreposição (parcial) de tais direitos com outros, como no caso do direito à saúde e educação (veja-se o caso do acesso a creches disponibilizadas pelo Poder Público), desde que bem compreendida e dogmaticamente consistente, mais do que uma desvantagem, constitui mesmo um esforço em termos de proteção, especialmente em virtude da aplicação, aos direitos à proteção da maternidade e infância, do regime jurídico dos direitos fundamentais, inclusive e especialmente no que diz respeito à sua eficácia e efetividade.¹⁶⁸

Os dispositivos de proteção à maternidade e à infância, tanto de índole constitucional quanto os contidos no ECA (principal ferramenta de concretização no plano infraconstitucional) aparecem muito como reiteração de dispositivos relacionados ao direito da saúde (ex.: art. 227 caput e § 1º, inc. I da CF e art. 10, inc. I do ECA), à alimentação, à educação, ao lazer, à segurança (ex.: art. 227 da CF), e ao trabalho (ex.: art. 10, inc. V e art. 60, ambos do ECA), todos já vistos neste trabalho, de modo que um bom parâmetro geral da proteção à maternidade e à infância pode ser obtido do exame à respeito dos direitos citados¹⁶⁹.

A constituição de 1988 elevou de 12 semanas para 120 dias o período de licença-maternidade com integralidade de pagamento dos rendimentos da trabalhadora.

A respeito desse benefício:

O salário maternidade, em uma acepção estrita do seguro social, tão teria natureza previdenciária, pois não há necessariamente incapacidade a ser coberta. Entretanto, na visão mais abrangente das necessidades sociais cobertas, com eventos não necessariamente ligados à incapacidade laborativa - como os encargos familiares - deve-se incluir o salário maternidade como benefício, hoje, tipicamente previdenciário. Este benefício é previsto na Lei nº 8.213/91, arts. 71 a 73 e no RPS, arts. 93 a 103.

Ademais, com o objetivo de proteger o mercado de trabalho da mulher, o legislador também achou por bem transformar este outrora benefício trabalhista em previdenciário, retirando o encargo de seu pagamento das empresas, por meio da Lei nº 6.136/74, situação que permanece até hoje. Aliás, este ponto justifica o fato de, até hoje, o salário maternidade ainda compor o salário-de-contribuição, sendo o único benefício com esta característica. A cotização, ainda que seja anacrônica, pode justificar-se pelo fato da vantagem produzida à segurada - já que houve a contribuição, o período em gozo do salário-

168 SARLET; MARINONI; MITIDIERO. 2012, 612 p.

169 Para Ingo Sarlet, o direito à maternidade é indissociável do direito à proteção da infância, e vice-versa. Ver: SARLET; MARINONI; MITIDIERO. 2012, p. 610- 611

maternidade será computado para todos os efeitos, inclusive carência, o que não ocorre com os demais benefícios.

O benefício era originalmente restrito às seguradas empregadas, domésticas, avulsas e seguradas especiais. Foi estendido às contribuintes individuais e facultativas por meio da Lei nº 9.876/99.

O salário-maternidade é devido à segurada empregada, trabalhadora avulsa, empregada doméstica, contribuinte individual, facultativa ou segurada especial, durante 120 (cento e vinte) dias, com início até 28 (vinte e oito) dias anteriores ao parto e término 91 dias depois dele, considerando, inclusive, o dia do parto. Naturalmente, a regra exposta não é rígida, ou seja, se a segurada continua a trabalhar até o parto, terá ainda o direito aos 120 (cento e vinte) dias de licença, com o respectivo pagamento de salário maternidade durante todo o período.¹⁷⁰

O Brasil, em comparação com outros países, está na porção mais generosa no que se refere à licença-maternidade. É interessante notar que é ultrapassado por países mais desenvolvidos, como Noruega e Suécia, e também por economias mais frágeis, como Albânia e Bósnia e Herzegovina. Da mesma forma, entre países mais restritivos encontram-se uma gama de países pobres, africanos e asiáticos principalmente, fazendo companhia à, por exemplo, Nova Zelândia, Austrália, Bélgica, Estados Unidos e Suíça.

Igualmente ambíguas são as observações econômicas sobre os efeitos da licença-maternidade sobre o salário e o emprego da mulher, especialmente quanto ao aumento proporcionado pela CF de 1988:

"As evidências aqui mostradas indicam que os efeitos da alteração constitucional foram bastante reduzidos, tanto sobre os salários quanto sobre o emprego.

O pequeno impacto sobre os salários é semelhante aos resultados encontrados em outros países e corroboram a conclusão de que o aumento do período de licença-maternidade parece ter representado um reduzido aumento de custos aos empregadores. Por outro lado, não encontramos evidências de que o aumento da licença-maternidade tenha elevado a retenção das mulheres no mercado de trabalho, ou mesmo sua oferta de trabalho. Esse resultado talvez possa ser atribuído ao fato de que o aumento do período de licença-maternidade talvez não tenha sido expressivo o suficiente para alterar as decisões das mulheres no mercado de trabalho. Podemos argumentar, por exemplo, que a maior parte das trabalhadoras para as quais o retorno ao mesmo empregador é relevante já tomava essa decisão antes do aumento da licença.

De qualquer modo, apresentamos evidências de que o aumento do período de licença-maternidade, que é um benefício importante na

170 IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 19. ed. Niterói: Impetus, 2014. 666-667 p.

proteção da mulher no mercado de trabalho, bem como na proteção da saúde da mãe e do recém-nascido, não gera incentivos que aumentem a ação discriminatória em relação à mulher no mercado de trabalho. Dessa forma, propostas que visem alongar o período de licença-maternidade podem ser positivas, uma vez que o custo em termos de distorções no mercado de trabalho parece ser pequeno, enquanto uma extensa literatura na área de saúde fornece subsídios para se crer que o usufruto desse benefício tende a ser bastante grande para mães e recém-nascidos. Os custos fiscais de tais propostas devem ser considerados para termos uma visão mais completa dos custos e benefícios de alterações nessa legislação."¹⁷¹

Entendemos que uma expansão considerável no período de licença-maternidade, como a que o Brasil experimentou com a Constituição de 1988, realmente não provoca grandes modificações no comportamento estatal ou no dos empregadores. Este, considerando que, ao final, não é quem desembolsa o benefício, por certo considera a pouca mudança provocada pelo fato de ter que substituir uma funcionária por outra, seja por um mês, seja por um ano. Aquele, se por acaso resolver, por exemplo, dobrar o período da licença, fica tão somente obrigado a ajustar os valores recolhidos e destinados ao custeio da medida.

Porém, se analistas considerarem teoricamente a perspectiva de que é possível que o governo não acerte em todas as medidas que toma, bem como se o legislador adotar a inovadora postura de verificar a situação do indivíduo que deseja ajudar (e sendo auxiliado pela análise econômica), é factível que se encontre relevantes alterações nesta parte.

De fato, a licença-maternidade trata-se¹⁷² do afastamento do trabalho por 120 dias cumulado com o recebimento do salário-maternidade, como já visto. Mediante o desconto mensal de proventos, mais o complemento de recursos do estado, o governo fornece o benefício.

171 GONZAGA, Gustavo; CARVALHO, Sandro; PIRPO, Sérgio. Os efeitos da licença maternidade sobre o salário e o emprego da mulher no Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico (Rio de Janeiro). 2006 Vol. 36. 515-516 p.

172 Há ainda a questão da estabilidade, a qual não será aprofundada neste trabalho. É possível entender que se trata, no mínimo, de aspecto que pode ser apartado da licença-maternidade, no sentido de que é possível garantir estabilidade independentemente da posterior existência ou não dos pagamentos mensais. A análise da pertinência desta estabilidade, pela necessidade de numerosas considerações não será feita neste trabalho, dado suas diminutas pretensões.

Ocorre que não fica claro, ao menos, porque o arranjo estatal impositivo é melhor do que a análise do custo de oportunidade de cada família, conforme suas particularidades e necessidades.

É possível imaginar, para fins de clareza, que, numa hipótese em que não exista o pagamento mensal, a própria empregada, no lugar de direcionar os recursos ao Estado para que ele provesse o benefício, poderia gerenciar os recursos para conseguir se afastar do trabalho durante o período após o parto.

Ainda observa-se uma indevida consequência no âmbito do indivíduo no que diz respeito à imposição de uma conformação familiar:

"Outro ponto importante é que como a legislação concede à mulher o direito a uma licença muito mais longa (a licença-paternidade é de apenas cinco dias), o Estado está implicitamente reconhecendo que o cuidado dos filhos é responsabilidade predominantemente feminina, e, por conseguinte, está estimulando a perpetuação da divisão sexual das tarefas domésticas. Nesse aspecto, a licença-maternidade pode estar, portanto, contribuindo para a persistência de um diferencial de salário por gênero, e, portanto, uma forma de eliminar a divisão sexual do trabalho doméstico deveria ser discutida."¹⁷³

5.9.2 Assistência Social

Seguindo na análise dos componentes da seguridade social, passemos às considerações sobre a Assistência Social.

"A assistência social destina-se a garantir o sustento, provisório ou permanente, dos que não têm condições para tanto. Sua obtenção caracteriza-se pelo estado de necessidade de seu destinatário e pela gratuidade do benefício, já que, para seu recebimento, é indiferente que a pessoa contribua ou não com a seguridade social.

Necessitados são, nesse contexto, todos aqueles que, de acordo com o dispositivo legal, não possuem condições de garantir seu mínimo existencial. Cuida-se de assegurar condições de vida digna aos destinatários.

O art. 203 da CF elenca os objetivos dessa assistência, que são a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo as crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação

173 GONZAGA; CARVALHO; PIRPO. 2006 p. 516.

das pessoas portadores de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A Constituição estabelece que as ações governamentais serão organizadas com base na descentralização político-administrativa e define que a coordenação e as normas gerais cabem à esfera federal, enquanto a coordenação e a execução dos respectivos programas, às esferas estadual e municipal (art. 204, I). Além disso, dispõe que as ações também contarão com a participação da população, por meio de organizações representativas (art. 204, II)."¹⁷⁴

São destinados 3,66% do orçamento da União para a Assistência Social.

A assistência social ganhou força como política pública a partir da Constituição de 1.988. Os mais relevantes benefícios assistenciais existentes no Brasil são o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), com finalidades diferentes e que serão objeto de breve análise, de acordo com as limitações do presente trabalho.

5.9.2.1 Benefício de prestação continuada

O Benefício de Prestação Continuada conta com um orçamento anual de aproximadamente 42 bilhões de reais.

O Benefício de Prestação continuada da Assistência Social - BPC foi instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7/12/1993; pelas Leis nº 12.435, de 06/07/2011 e nº 12.470, de 31/08/2011, que alteram dispositivos da LOAS e pelos Decretos nº 6.214, de 26 de setembro de 2007 e nº 6.564, de 12 de setembro de 2008.

O BPC é um benefício da Política de Assistência Social, que integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e para acessá-lo não é necessário ter contribuído com a Previdência Social. É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua

174 MENDES; BRANCO. 2015. 686-687 p.

participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Em ambos os casos, devem comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. A renda mensal familiar per capita deve ser inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo vigente.

A gestão do BPC é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que é responsável pela implementação, coordenação, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação do Benefício. A operacionalização é realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Os recursos para o custeio do BPC provêm da Seguridade Social, sendo administrado pelo MDS e repassado ao INSS, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Atualmente são 3,6 milhões (dados de março de 2012) beneficiários do BPC em todo o Brasil, sendo 1,9 milhões pessoas com deficiência e 1,7 idosos.¹⁷⁵

O benefício divide opiniões a respeito de sua essência:

Uma primeira posição, sustentada pelos que defendem uma reforma substancial nas regras do BPC, ancora-se no argumento de que a existência do benefício, desvinculado da necessidade de qualquer contribuição à Previdência Social geraria um desestímulo à contribuição previdenciária, principalmente para trabalhadores mais jovens e menos qualificados, que ganham salários próximos ao SM. Sustentaria este argumento o pressuposto de que um conjunto de trabalhadores poderia passar um período significativo de sua vida produtiva afastado do setor formal da economia em decorrência da perspectiva do recebimento de um benefício assistencial no futuro. Contra o BPC, argumenta-se ainda que, dada a pressão sob os gastos públicos, nenhum benefício não contributivo deveria ter o valor de um SM. Nesse sentido, defende-se que este público deveria ser atendido pelo PBF, voltado aos grupos mais pobres da sociedade.

Uma segunda posição ressalta a importância do benefício para a efetivação do princípio da segurança de renda no campo da proteção social. Nesse sentido, a implementação dos benefícios monetários assistenciais às populações em situação de pobreza alinha o Brasil a outros países de maior nível de bem-estar, garantindo um efetivo patamar de proteção social aos segmentos vulneráveis por idade ou deficiência. Em defesa do BPC lembra-se, de um lado, que este não substitui as coberturas propiciadas pela política previdenciária. Esta oferece cobertura a um conjunto amplo de riscos sociais – e não apenas o que se refere à velhice –, muitos deles operando inclusive durante a vida economicamente ativa dos trabalhadores. No entanto, as altas taxas de desfiliação previdenciária no Brasil não parecem ter sido impactadas pelo aparecimento deste novo programa.

[...]

Tanto os grupos impossibilitados de participar ativamente do mercado de trabalho quanto os que se mantiveram incapazes de filiar-se a um

175 De acordo com:

<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc/beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>> Acesso em 02 setembro 2015

programa de natureza contributiva são reconhecidos como portadores de um direito a uma renda de manutenção, identificada ao SM quando atestada, por idade ou incapacidade, a impossibilidade de exercício do trabalho e a inexistência de rendimentos que assegurem a subsistência. A natureza desta cobertura tampouco se confunde com a função de complementação de renda realizada pelo PBF. Ao contrário do BPC, o PBF não está associado à comprovação de limitação para participação no mercado de trabalho, mas apenas à ausência de uma renda considerada mínima.¹⁷⁶

O BPC é uma efetiva manifestação dos ideais de solidariedade que devem estar presentes na sociedade. Com relação aos idosos, a iniciativa privada, pela lógica, não teria incentivo para substituir o benefício estatal considerando a diminuta contribuição que poderia dar, em tese, alguém pouco qualificado e esvaído das forças físicas. Porém, a fim de não fazer um exame economicamente míope do benefício, há que se atentar para a mudança de incentivos provocada durante o gozo das condições de trabalho. Como vimos, o BPC sofre acusações de incentivar a evasão das contribuições previdenciárias. Considerando a possibilidade de receber com o BPC o mesmo que se receberia pelo sistema previdenciário que é de base contributiva, tem-se um aumento do custo de oportunidade em adentrar à previdência social pública.

Ainda que não se possa descartar a inexistência desse tipo de comportamento, é fato que não há ainda qualquer estudo que dê indícios de sua ocorrência. Inclusive é possível extrair que a observada formalização do mercado de trabalho, bem como o aumento no nível de contribuição de trabalhadores sem carteira assinada sobrevivendo concomitantemente à expansão da concessão do BPC demonstraria que a tese do incentivo ao comportamento imprevidente, se existente, não seria vigorosa.

Mais visíveis, no entanto, são as alterações de incentivo observadas com relação aos deficientes. Ainda que se ressinta de um estudo aprofundado a respeito da dimensão de sua frequência, é fato que o BPC tem sido apontado como responsável por um considerável afastamento de deficientes do mercado

176 Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise. "Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal". IPEA - Volume 1, nº 17. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_17_vol001_completo.pdf> 205-206 p. Acesso em 02 setembro 2015

de trabalho. Tendo a obrigação legal de contratar uma porcentagem de deficientes, muitas empresas não conseguem atingir a cota alegando o desinteresse em trabalhar por parte dos deficientes. Esses, zelosos da consequência de perderem o BPC por atingirem um ganho superior ao fixado para a concessão do benefício optam, então, por permanecerem não trabalhando. Tal alegação é partilhada mesmo por representantes de deficientes.¹⁷⁷

5.9.2.2 Programa bolsa família

Ainda na linha de benefícios assistenciais, o governo instituiu o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003 a partir da reunião de diversas linhas de assistência a famílias carentes instituídas no governo anterior. Apesar do país não ter enfrentado nenhum cataclismo de escala nacional, o benefício chega a 50 milhões de pessoas.

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 77 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos.

O Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Todos os meses, o governo federal deposita uma quantia para as famílias que fazem parte do programa. O saque é feito com cartão magnético, emitido preferencialmente em nome da mulher. O valor repassado depende do tamanho da família, da idade dos seus membros e da sua renda. Há benefícios específicos para famílias

177 Veja, por exemplo:

<[http://www.jornaldelondrina.com.br/edicaododia/conteudo.phtml?tl=1&id=1217151&tit=So
bram-vagas-para-deficientes-em-Londrina](http://www.jornaldelondrina.com.br/edicaododia/conteudo.phtml?tl=1&id=1217151&tit=So%20bram-vagas-para-deficientes-em-Londrina)>

<<http://www.fecomercio-es.com.br/main.asp?link=noticia&id=390>>

<[http://www.douradosagora.com.br/noticias/capital/sobram-vagas-para-deficientes-no-
mercado-de-trabalho-em-ms](http://www.douradosagora.com.br/noticias/capital/sobram-vagas-para-deficientes-no-mercado-de-trabalho-em-ms)> Acessos em 03 setembro 2015

com crianças, jovens até 17 anos, gestantes e mães que amamentam.

A gestão do programa instituído pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, é descentralizada e compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios. Os entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução.

A seleção das famílias para o Bolsa Família é feita com base nas informações registradas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento de coleta e gestão de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no Brasil.

Com base nesses dados, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas para receber o benefício. No entanto, o cadastramento não implica a entrada imediata das famílias no programa e o recebimento do benefício."¹⁷⁸

Economicamente, a ingerência governamental se justifica tendo em vista o desinteresse do mercado em oferecer esse tipo de serviço:

Considere, por exemplo, o seguro, uma commodity muito importante em um mundo de incerteza. Apesar da existência de empresas como Aetna e Allstate, há certos eventos para os quais simplesmente não é possível adquirir seguro no mercado privado. Por exemplo, suponha que você queira comprar seguro contra a possibilidade de tornar-se pobre. Uma empresa em um mercado competitivo acharia lucrativo fornecer "seguro contra pobreza"? A resposta é não, pois se você comprasse tal seguro, talvez decidisse não trabalhar muito duro. Para desestimular tal comportamento, a empresa de seguros precisaria controlar seu comportamento para determinar se sua renda baixa seria resultante de azar ou de preguiça. No entanto, tal monitoramento seria muito difícil ou impossível de realizar. Por isso, não há mercado para seguro contra pobreza - ele simplesmente não pode ser comprado.

Basicamente, o problema aqui é de Informações assimétricas - uma parte da transação tem informações que não estão disponíveis para a outra. Uma justificativa para programas governamentais de auxílio de renda é que eles fornecem o seguro contra pobreza não disponibilizado pelo setor privado. O prêmio dessa "apólice de seguro" é o imposto que você paga quando você pode obter renda. Em caso de pobreza, seu benefício é recebido na forma de auxílio de bem-estar social.¹⁷⁹

178 De acordo com <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em 07 setembro 2015

179 ROSEN; GAYER. 2015. 47 p.

O programa logra, se não um apoio unânime, ao menos uma defesa da ampla maioria da população e de estudiosos, respaldado em seus estimados resultados no decorrer de sua implantação.

Dez anos depois, o Bolsa Família seria chave para diminuir mais da metade da pobreza no Brasil - de 9,7 a 4,3% da população. O mais impressionante, em contraste com outros países, é que a desigualdade de renda também foi reduzida de forma acentuada, para um Coeficiente de Gini de 0,527, que corresponde a uma redução de impressionantes 15%. Atualmente, o Bolsa Família beneficia em torno de 14 milhões de famílias - 50 milhões de pessoas ou cerca de 1/4 da população, e é amplamente visto como uma história de sucesso, um ponto de referência para a política social no mundo.

De igual importância, estudos qualitativos destacaram como a transferência regular de dinheiro do programa tem ajudado a promover a dignidade e autonomia entre os pobres. Isso é particularmente verdadeiro para as mulheres, que são mais de 90% dos beneficiários.

Além do impacto imediato na pobreza, uma outra meta central do programa era quebrar o ciclo de transmissão de pobreza de pais para filhos pelo aumento de oportunidades para as novas gerações com mais educação e saúde. Avaliações a respeito do progresso dessa meta exigem um monitoramento a longo prazo, mas os resultados têm sido bastante promissores até o momento. O programa aumentou a frequência escolar e a progressão entre séries.

Por exemplo, as chances de uma jovem de 15 anos estar na escola aumentaram para 21%. Crianças e famílias estão melhor preparadas para estudar e aproveitar oportunidades com mais visitas de atendimento pré-natal, cobertura de vacinação e redução na mortalidade infantil. A pobreza invariavelmente lança um espectro sobre as próximas gerações, porém esses resultados não deixam dúvidas de que o Bolsa Família melhorou as expectativas para gerações de crianças. Ao mesmo tempo, receios sobre consequências não intencionais, tais como uma possível redução de incentivos no trabalho, não se materializaram. Na verdade, o aumento da renda do trabalho tem sido outro fator crítico na redução da pobreza e desigualdade brasileiras durante o período.¹⁸⁰

Como já afirmado quando analisamos o direito à alimentação, a miséria tem seu índice afetado por uma infindável gama de fatores. Pode assim ser aumentada ou reduzida por políticas públicas dos mais diversos campos, como, por exemplo, no social, tributário, trabalhista, alfandegário, educacional etc. Nesse sentido, isolar a participação de um específico programa

180 WETZEL, Deborah. Bolsa Família e a revolução silenciosa no Brasil. The World Bank, Brasília, 4 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2013/11/04/bolsa-familia-Brazil-quiet-revolution>> Acesso em 08 setembro 2015

governamental na redução da miséria torna-se tarefa difícil. A respeito disso, não é difícil se deparar com textos como o visto acima que, não detalhando a participação distintiva do Programa Bolsa Família, parece querer dar a entender que a iniciativa governamental seria verdadeira panaceia, responsável principal (ou quiçá, exclusivo) pelo desenvolvimento social verificado. Mais raramente - o que é lamentável - é possível se deparar com análises que buscam isolar a porcentagem creditada ao PBF na redução da miséria, creditando-lhe, por exemplo, o mérito de ter participado com 28%¹⁸¹ do total da diminuição verificada.

Por certo que qualquer contribuição para a redução da miséria deve ser celebrada. Este trabalho, inclusive, já observou que, ao longo do tempo e ignorando-se quedas pontuais, todos os povos tendem fortemente a caminhar para o desenvolvimento, e as políticas públicas devem ser avaliadas, portanto, quanto ao maior ou menor suporte que dão a essa trilhada. Em outras palavras, é possível entender que deve-se avaliar as políticas públicas, justamente, pelo acréscimo que suas medidas dão. Nesse sentido, um instrumento que demonstra ter contribuído com a redução da miséria merece ser prestigiado.

Lastimamos, reiterando, a exiguidade de estudos que isolem a participação específica do PBF na redução da pobreza extrema. É possível que outras metodologias trouxessem resultados diferentes dos 28% já creditados. De qualquer forma, podemos expandir o entendimento sobre a importância do programa a partir da verificação comparada.

Conforme dados do Banco Mundial¹⁸² em 1.990 o mundo possuía 36,4% da sua população em situação de pobreza extrema, passando, em 2011 - último ano disponível - para 14,5%. No mesmo período, o Brasil passou de 16,2% para 4,5%, atingindo em 2.012 - último ano disponível - o índice de 3,8%¹⁸³. Tal desempenho concede ao país uma posição de destaque no combate à miséria.

181 Conforme: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/10/bolsa-familia-reduziu-a-miseria-em-28-nos-ultimos-10-anos>> Acesso em 09 setembro 2015

182 Disponíveis em: <<http://povertydata.worldbank.org/poverty/home/>> (em inglês) Acesso em 10 setembro 2015.

183 Dados disponíveis em: <<http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/BRA>> (em inglês) Acesso em 10 setembro 2015.

No entanto, mais eloquente é a observação interna do desempenho do país no decorrer de todo esse tempo. Notável nesse período é a queda observada entre os anos de 1.993 e 1.995 quando o país passou de 15,9% para 9,9% no índice de pobreza extrema. Tal redução se deu na esteira dos efeitos do Plano Real¹⁸⁴, portanto, não deve ser creditado a alguma ação que o Estado fez, mas sim ao que deixou de fazer, notavelmente a abstenção em gastar mais do que arrecadava e imprimir mais moeda descontroladamente. Por ser uma medida de cunho absenteísta e visar precipuamente o controle financeiro do Estado em vez da redução da miséria, é absolutamente desvalorizado pela intelectualidade nacional e também academicamente¹⁸⁵. Não se discute seu desprestígio frente ao PBF, por esse ter um caráter prestacional e uma mais evidente feição bem intencionada, sendo o fato do Plano Real ter apresentado números mais robustos de redução da miséria¹⁸⁶ tomado como um aspecto tão somente da realidade, o que pouco potencial possui de alterar concepções ideologicamente orientadas. De qualquer forma, para efeito de comparação, tão somente, colocando-se em perspectiva a queda observada entre os anos 1.993 e 1.995 com o período a partir da implantação do PBF (2003) algumas observações podem ser feitas.

Em números absolutos, considerando que em 2.003 havia 9,6% de miseráveis no país, e o mínimo atingido até hoje foi 3,8% em 2.012, é de se notar que o país não conseguiu mais atingir uma redução de 6% desde a implantação do PBF, a treze anos, portanto. Quanto a isso, deve-se atentar que não temos a miséria como uma condição de resistência crescente relativamente à sua diminuição, ao contrário, pois quanto menor seja o seu índice, mais facilmente consegue-se reduzi-lo.

Em termos percentuais, a redução de 37,73% no índice de extrema pobreza conseguido naqueles dois anos, só foi igualado com três anos do PBF, portanto, só em 2.006.

184 No mesmo sentido: "Como se sabe, a mudança de patamar da miséria observada no período 1993 a 1995 esteve associada à implementação do Plano Real, embora os mecanismos de transmissão das mudanças sejam passíveis de discussão." In: NERI, M. Miséria, desigualdade e estabilidade: O segundo Real. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 3 p. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/cps/pesquisas/site_ret_port/RET_Texto.pdf> Acesso em 10 setembro 2015

185 Ao menos na esfera jurídica predominante.

186 Relembre-se que, de acordo com o governo, o PBF é responsável por 28% apenas da redução da pobreza extrema verificada.

Observando-se as constantes quedas do índice de miséria ao correr dos anos¹⁸⁷, pode-se notar uma acentuada diminuição no percentual nos primeiros anos do programa, quando seu orçamento, valores distribuídos e famílias atendidas eram bem menores, caminhando-se para uma queda cada vez menos volumosa a partir do crescimento do benefício.

No mesmo sentido, notável, ainda é a verificação de que no auge do programa, com valores recordes no seu orçamento, valores de benefício e famílias atingidas, a miséria tenha voltado a crescer 11,11% entre 2.012 e 2.013, segundo dados oficiais¹⁸⁸.

Tais considerações permitem levantar a possibilidade de que os benefícios da política de redistribuição de riqueza estão enfrentando dificuldades crescentes que, se antes se limitavam a frear a velocidade de diminuição da miséria, agora se avolumaram a ponto de fazê-la voltar a crescer. Também não se pode deixar de considerar a hipótese de ter havido um erro na dosagem do PBF, transformando, assim, o remédio em veneno.

A descoberta e o enfrentamento dessas questões são fundamentais para o país voltar a ter sucesso em conseguir reduzir ou até mesmo erradicar a pobreza extrema.

5.9.3 Previdência Social

O último direito que compõe o campo da seguridade social é o direito à previdência social.

A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e deverá atender, na forma da lei, (a) a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; (b) proteção à maternidade, especialmente à gestante; (c) proteção ao trabalhador em situação de desemprego voluntário; (d) salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes segurados de baixa renda; (e) pensão por morte do segurado, homem

187 No caso, em 2.003 - 9,6%, em 2.004 - 8,1%, em 2.005 - 7,2%, em 2.006 - 5,9%, 2.007 - 5,8, 2.008 - 4,9%, 2.009 - 4,7%, 2.010 - 4,5% e, por fim, 2.012 - 3,8%.

188 Segundo dados do <<http://www.ipeadata.gov.br/>> Acesso em 10 setembro 2015

ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes (CF, art. 201, I-IV).

Nos termos da Constituição, veda-se a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou integridade física, nos termos definidos em lei complementar (CF, art. 201, § 1º).

Consagra-se, ainda, que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo, que todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei e que os benefícios serão reajustados para preservar-lhes o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei (CF, art. 201, §§ 2º, 3º e 4º).

O direito à previdência social resulta da filiação obrigatória a um regime de previdência, de caráter contributivo e com correspondente concessão de benefícios. Trata-se, portanto, de sistema baseado no princípio da solidariedade, de modo que os ativos contribuem para financiar os benefícios pagos pelos inativos, estando todos sujeitos ao pagamento das contribuições, bem como ao aumento de suas alíquotas. Por ter natureza tributária, as contribuições previdenciárias não podem criar discriminação entre os beneficiários, sob pena de violação ao princípio da isonomia.¹⁸⁹

Já a algum tempo o tema da previdência social ganhou relevância na pauta de discussões políticas-econômicas do Brasil. Deveras, sua importância é evidente diante do fato de representar 26,11% do total de despesas do governo. Noutras palavras, de cada R\$ 5,00 reais gastos pelo governo - incluindo todos os setores - R\$ 1,30 se destinam à manutenção da previdência. Esses números vem crescendo no decorrer dos anos, preocupando os analistas quanto aos seus possíveis resultados futuros. Ocorre que a previdência social é comumente uma área em que se faz plenamente observável certos preceitos explicáveis pela teoria econômica da escolha pública. Assim, tratando-se de um serviço público de administração de recursos e concessão de benefícios, observa-se forte inclinação ao estabelecimento de políticas que garantam o apoio popular, ainda que, possivelmente, hipotecando-se o futuro. Tais políticas se manifestam principalmente através de um desequilibrado aproveitamento das benesses no presente, com máxima postergação dos ônus daí decorrentes, num arranjo tal que parece ínsito ao sistema, ao menos quando operado por burocratas.

189 MENDES; BRANCO. 2015. 677-678 p.

Pela gestão privada, o mais adequado ponto de partida para entender as idiossincrasias estatais, um sistema de previdência é constituído pelas contribuições dos segurados que formam um fundo que, administrado, garantirá os proventos da aposentadoria.

Aos versados na Escola da Escolha Pública não é de surpreender que o Poder Público não tenha agido com o mesmo comedimento encontrado na administração privada e, assim, não tenha se contido a dar destino imediato aos pecúlios sob sua custódia. Não há, na gestão pública, a formação da poupança reservada ao futuro pagamento dos proventos. Desde o início¹⁹⁰ os valores recolhidos receberam destinações diversas, e as aposentadorias são pagas com o recolhimento dos novos integrantes do sistema previdenciário.

Em tese, como sói acontecer com as medidas tomadas pelo Poder Público, não é essencialmente prejudicial a decisão de despender os recursos destinados aos pecúlios. É possível até vislumbrar até mesmo vantagens, se for considerado que uma riqueza que ficaria provisionada possa financiar, por exemplo, obras de infraestrutura, ainda mais num país carente como o Brasil. Também a decisão de pagar as aposentadorias com os recursos dos novos ingressos, apesar de temerária, não necessariamente se traduza num risco relevante a ponto de impedir o usufruto das benesses decorrentes de sua pronta aplicação.

Mas tal cenário se mostra factível em teoria, ignorando-se elementos efetivamente presentes como os dados factuais além de elementos como incentivos e escassez, constantes na Escola da Escolha Pública ou em toda a ciência econômica, pelo que mostra-se necessário uma análise que leve em conta esses fatores.

Nesse sentido, especialmente sensível à questão previdenciária são as alterações na faixa etária da população. Devido à queda na taxa de natalidade ao decorrer do tempo, o Brasil apresenta um aumento no contingente de idosos na ordem de 4% ao ano, portanto superior ao crescimento médio da economia ultimamente, o que representa uma ameaça à sustentação do modelo,

190 Por curiosidade, a primeira pessoa aposentada pelo sistema previdenciário americano foi Ida May Fuller. Ao longo de três anos de contribuição ela recolheu exatos US\$ 24,75 tendo recebido já no primeiro pagamento de sua aposentadoria a importância de US\$ 22,54. Ela viveu até os 100 anos de idade e recebeu, no total, US\$ 22.888,92 retirados dos depósitos dos novos integrantes do sistema.

baseado numa constante adesão de novos membros, numa espécie de progressão aritmética que, se não constante, acaba por tornar o arranjo deficitário.

Por conta dessa configuração, a previdência social brasileira já foi comparado a um esquema Ponzi¹⁹¹, a popular "pirâmide", processo fraudulento tipificado como crime pelo inc. IX, art. 2º da Lei 1.521/1.951. Não sem razão, já foi observado a necessidade de ajustes justamente por conta da projeção que evidencia uma ameaça ao sistema previdenciário devido à relação quantitativa esperada entre os "rentistas" e os novos "investidores" do esquema. O próprio governo possui uma projeção da composição populacional do país que vai até 2.050¹⁹² em que se pode basear essa preocupação. Verifica-se, assim, que a razão entre a quantidade de pessoas ativas sob a quantidade de pessoas aposentadas que era de aproximadamente 9,9 em 2011, será de cerca de 2,9 em 2.050. Tal constatação escancara a necessidade de se programarem alguns ajustes por parte do governo.

É bem verdade que a previdência privada eventualmente revisa as condições dos seus planos, motivado pela mesma ocorrência de aumento na expectativa de vida ou mudança na faixa etária da população, porém a diferença é que tais ajustes são efetuados para os novos integrantes, não havendo, assim, transferência de responsabilidade de uma geração para quitar os benesses insustentáveis de outra.

Essa diferença de gestão salienta a diferença entre os incentivos de mercado, em que é relevante a absoluta sustentabilidade do negócio, e os incentivos existentes no setor público, em que seus agentes diretores, os políticos, agem visando a próxima eleição, como bem delineado na Escola da Escolha Pública.

191 Charles Ponzi, nascido Carlo Ponzi foi um italiano, radicado nos Estados Unidos que desenvolveu o primeiro esquema que posteriormente levou o seu nome, que consistia num modelo de negócio em que os lucros dos primeiros investidores eram meramente oriundos das transferências do que era aportado pelos investidores seguintes, que deveriam entrar em quantidade suficiente para a manutenção do arranjo. Evidentemente, com o natural esgotamento de novos investidores, o esquema ruiu, causando prejuízos particularmente altos àqueles que haviam aderido por último.

192 Disponível para consulta em:
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/>
Acesso em 15 setembro 2015

6. CONCLUSÃO

O rol dos direitos sociais da Constituição de 88 é eloquente na configuração de um modelo econômico. Observa-se que a sua extensão, ainda mais num país em vias de desenvolvimento como o Brasil, maximiza a oportunidade/exigência do Poder Público em interferir intentando sua concretização.

Por essa configuração jurídica - que é ainda reforçado por outros dispositivos que revelam o viés ideológico da constituição de apreciação de um planejamento central da economia - restou desprestigiado o modelo de Estado Liberal.

Evidencia-se assim um amplo campo de dissecação para a ciência econômica. Esta, como já explicado, ainda que sem maiores preocupações em dar respostas a questões éticas e morais, é a ciência mais apta a demonstrar os resultados das normas editadas em nome desses valores.

Através da Análise Econômica do Direito a ciência jurídica consegue servir-se de um importante instrumento para conduzir o seu próprio desenvolvimento, tal como já faz, por exemplo, com a sociologia, a antropologia, a biologia, a psicologia, entre muitas outras.

A incorporação da economia deve, portanto, ser saudada por representar novo crivo de ajuste ao Direito, passando suas normas por inovador método de exame, seja prévio - por exemplo, por perscrutar a mudanças de incentivos provocada - seja posterior - através do exame dos impactos econômicos provocados.

Nesse ponto a economia difere-se das demais ciências que tradicionalmente acompanham o Direito. Enquanto essas tangenciam apenas certos tópicos da ciência jurídica por ter assuntos comuns, a economia se assenta como um filtro em que todo o direito pode ser examinado, seja tratando-se de algum dos seus ramos ou mesmo de apenas uma norma específica. Trata-se mais de um padrão de reflexão cientificamente estruturado e consolidado através do tempo.

O Constituinte de 1.988 parece ter elaborado suas normas ignorando qualquer imperativo econômico. Em verdade a proclamada preocupação em

mudar as condições sociais e econômicas do país absolutamente não se traduziu em precaução com a observância das contribuições que a economia poderia dar.

Quanto a isso, o processo de elaboração da CF 88, marcado pelo amplo debate e aberto às contribuições da sociedade civil, permite supor que a sugestão de observância dos imperativos econômicos¹⁹³ na consecução dos objetivos ética e normativamente pretendidos foi desprezada, o que de certa forma denota um comportamento de vanguarda do constituinte com o que ainda hoje ocorre amplamente na academia do direito.

Definiu-se assim um método próprio de manejar a indesejada realidade econômico-social: a determinação legal de que todos estariam livres das agruras da escassez, pela afirmação de uma série de direitos que estabeleceriam a fruição de uma vida mais condigna. Em outras palavras, os fatos econômicos, tal como a escassez ou o custo de oportunidade, que eram tidas por inconvenientes, sofreram uma espécie de revogação legal.

Por certo que, como mandamento legal que são, tais disposições tiveram amplo reflexo econômico.

De um lado, os operadores do direito que chancelam o método constitucional argumentam que as disposições normativas agem como indutores da consecução dos objetivos traçados.

De fato, o país avançou visivelmente no aspecto social desde a proclamação da constituição de 88. São quase 30 anos em que o país ficou sob ingerência tais como diferentes governos, desenvolvimento tecnológico interno e externo, diferentes níveis mundiais de demandas pelos produtos de exportação brasileiros entre muitos outros fatores. Sobre essa salada infinita de influências, situando em perspectiva, temos por certo que o país não se aproximou de atingir o nível de desenvolvimento social e econômico de países historicamente liberais como EUA, Canadá, Austrália e Suécia, também não experimentou a rápida expansão nas mesmas áreas dos direitos de países que passaram recentemente por reformas liberalizantes, como a Coreia do Sul, o Chile, Singapura e Colômbia. Por outro lado seu desenvolvimento é equiparável ao experimentado pelo México, inspiração que foi para nós com

193 Por exemplo, o deputado constituinte Roberto Campos muito denunciou o que para ele eram erros de cunho econômico que estavam se insculpindo na constituição.

sua constituição que está para completar um século. A constatação de que o México encontra-se mais desenvolvido agora do que em 1917 por certo serve de argumento aos juristas mexicanos que defendem o modelo de sua constituição. A base dessa conjectura é a constatação de que a mesma coisa ocorre em nosso país.

Por outro lado, com a ajuda da análise econômica identifica-se que a existência dos direitos sociais implica num mandamento cogente sobre questões fundamentais da economia, notadamente o que produzir, e como produzir. Ao assumir a tarefa de realização dos direitos sociais na maior medida possível - de acordo com a interpretação mais tradicional - o constituinte deixou uma menor margem de recursos para outras áreas. Para o governo isso representa menores oportunidades de investimentos planejados diversos de que o país é reconhecidamente carente e que certamente provocaria bons reflexos na consecução dos direitos sociais. Em outras palavras, ao determinar com imediatismo a provisão de direitos que dependem de condições econômicas para serem fornecidos o constituinte deixa menos recursos para a necessária efetivação dessas premissas. Observa-se assim o avanço no estabelecimento dos direitos sociais de acordo com a gradual consolidação dos requisitos econômicos, o que, por sua vez, se dá morosamente de acordo com a pouca disponibilidade de recursos.

Porém, a consequência para o governo é mera minúcia comparada aos efeitos para a sociedade. Esta é alijada de grande parte da riqueza que produz para implantar uma gigantesca máquina burocrática - cujos componentes ganharão mais do que o cidadão eventualmente beneficiado, e também se aposentarão em melhores condições - que administrarão seus recursos de acordo com a quarta forma explicada por Milton Friedman. Isso resulta, como vimos no caso da educação e da saúde, por exemplo, num gasto maior para um benefício menor. Para a camada mais pobre da população não há ganho nessa configuração. A alegação de serem os mais ricos os financiadores desses direitos pouco se sustenta diante da constatação de serem os mais pobres aqueles que comprometem um percentual maior dos seus rendimentos em impostos. O setor privado, alijado de boa parte dos seus recursos, também fica impedido de fazer os investimentos que estabeleceriam as condições sustentáveis para a consecução desses direitos.

Desse estado de coisas resulta uma situação um tanto confortável ao agente político considerado pela Escola da Escolha Pública. Realmente, com a iniciativa privada sugada dos recursos necessários ao oferecimento dos mesmos direitos, bem como dos cidadãos para a sua aquisição, o vagaroso avanço na concretização do disposto no art. 6º leva a conclusão de que, mais do que um problema de gestão política, é necessário ainda mais intervenção estatal. Ainda que o diagnóstico de que o sistema estatal funcionaria com a injeção de muito dinheiro seja tautológico, parece escapar de grande parte da sociedade e também da academia do Direito a possibilidade de não adentrar na busca de soluções para uma decisão política estatizante sem fazer um comparativo com outros caminhos de cunho mais liberais.

Acreditamos que o Direito não disponha de ferramentais que lhe permita essa visão em perspectiva, que não parta do pressuposto da necessidade da intervenção estatal, seja por motivos ideológicos ou qualquer outro que não seja acompanhado do devido suporte do raciocínio econômico, mas que visualize de fato todas as configurações que a realidade lhe permite, sabendo identificar os efetivos méritos e deméritos de cada uma. Nesse sentido, aclamamos o acréscimo qualitativo oferecido pela economia através da Análise Econômica do Direito.

REFERÊNCIAS

Agência Nacional de Saúde Suplementar. Espaço do Consumidor: O que o seu Plano de Saúde deve cobrir? 2015. Disponível em <<http://www.ans.gov.br/planos-de-saude-e-operadoras/espaco-do-consumidor/o-que-o-seu-plano-de-saude-deve-cobrir>> Acesso em 14 outubro 2015

ALVES, Patrícia. Dedução do IR para gastos com educação não chega a compensar carga tributária. Infomoney 2010. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/imoveis/noticia/1826311/deducao-para-gastos-com-educacao-nao-chega-compensar-carga-tributaria>> Acesso em 14 outubro 2015

Banco Mundial. Country Dashboard: Brazil. 2015. Disponível em: <<http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/BRA>> (em inglês) Acesso em 10 setembro 2015.

_____. Doing Business. 2015. Disponível em: <<http://portugues.doingbusiness.org/data/exploreconomies/brazil>> (em inglês) Acesso em 18 agosto 2015

_____. Poverty & Equity Data. 2015. Disponível em: <<http://povertydata.worldbank.org/poverty/home/>> (em inglês) Acesso em 10 setembro 2015.

BETHELL, Leslie (org). **HISTÓRIA DA AMÉRICA LATINA: A América Latina após 1930: Economia e Sociedade**. Vol. VI. Tradução de Geraldo Gérson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

BID. **Procuram-se bons empregos: o mercado de trabalho na América Latina**, São Paulo: Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2004

BORGES, André. **Democracia VS Eficiência: A Teoria da Escolha Pública**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. nº 53. 2001

BUONAMICI, Sérgio Claro. **Direito Fundamental Social à Segurança Pública**, Revista de Estudos Jurídicos Unesp, São Paulo. VOL. 15, Nº 21, 2011.

Câmara Brasileira da Indústria da Construção. O Custo da Burocracia no Imóvel. 2014. Disponível em: <http://www.cbic.org.br/sites/default/files/O%20Custo%20da%20Burocracia%20no%20Im%C3%B3vel_1.pdf> Acesso em 05 agosto 2015

CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: teoria do Estado e da constituição; direito constitucional positivo**. 14. ed. rev. atual. e ampl. - Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CODATO, A. Individualismo Metodológico. In: NOGUEIRA, Marco Aurélio; DI GIOVANI, Geraldo (orgs.). **Dicionário FUNDAP de Políticas Públicas**. São Paulo: FUNDAP, 2013.

Conselho Federal de Medicina. Opinião dos brasileiros sobre o atendimento público na área de saúde. Setembro 2015. Disponível em: <<http://portal.cfm.org.br/images/PDF/pesquisadatafolhacfm2015.pdf>> Acesso em 17 outubro 2015

Corretagem online. Planos de Saúde em São Paulo. 2015. Disponível em: <<http://www.corretor-de-plano-de-saude.com.br/>> Acesso em 21 julho 2015

DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2010

DA SILVA, Jorge. **Investigação Policial e as Taxas de Elucidação de Crimes no Brasil**. Disponível em: <<http://www.jorgedasilva.com.br/artigo/55/investigacao-policial-e-as-taxas-de-elucidacao-de-crimes-no-brasil/>> Acesso em 21 agosto 2015

DEL NERO, Carlos R. **O que é Economia da Saúde**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/CAP1.pdf>> Acesso em 21/09/2015

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. A política de valorização do Salário Mínimo: persistir para melhorar. 2014. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec136SalarioMinimo.pdf>> Acesso em 29 julho 15.

Empresa Brasil de Comunicação. Detalhamento da Constituição é fruto dos traumas da ditadura militar, diz Jobim. Outubro 2013. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-10-04/detalhamento-da-constituicao-e-fruto-dos-traumas-da-ditadura-militar-diz-jobim>> Acesso em 21 outubro 2015

_____. Motivados pelo momento, constituintes criaram texto “socializante”, avalia Dornelles. Outubro 2013. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-10-04/motivados-pelo-momento-constituuintes-criaram-texto-%E2%80%9Csocializante%E2%80%9D-avalia-dornelles>> Acesso em 21 outubro 2015

Escola Cristã de Curitiba. Mensalidades escolares. 2015. Disponível em <<http://www.escolacrista.com/ccc/>> acesso em 18 julho 2015

Federação do Comércio de Bens, Serviços e turismo do Estado do Espírito Santo. Sobram vagas: empresas não conseguem contratar deficientes físicos. 2013. Disponível em: <<http://www.fecomercio-es.com.br/main.asp?link=noticia&id=390>> Acesso em 03 setembro 2015

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2015. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015-retificado.pdf> Acesso em 06 outubro 2015

_____. Plenária do 9º Encontro Anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública “Por um Pacto para a Redução de Homicídios no Brasil”. 2015. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//plenaria_reducao_de_homicidios_resultados.pdf> Acesso em 21 agosto 2015

Fórum Econômico Mundial. Ranking de Competitividade. 2015. Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/#indicatorId=EOSQ137>> Acesso em 18 agosto 2015

FRANK, Robert H; BERNANKE, Ben S. **Princípios de economia**. 4 ed. Porto Alegre: AMGH, 2012.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Free to choose**; a personal statement. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980.

Fundação Getúlio Vargas. Diretoria de Análise de Políticas Públicas. Mosaico Orçamentário. Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/mosaico/mosaic_f/2015> Acesso em 15 outubro 2015

Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares. Centro de Estatística e Informação. Belo Horizonte, 2014. Disponível em:

<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/363-deficit-nota-tecnica-dh-2012/file>> Acesso em 31 julho 15

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

GIAMBIAGI, Fabio; BARROS, Octavio de (Orgs.). **Brasil Pós-Crise — Agenda para a Próxima Década**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2009.

GICO Jr., Ivo Teixeira. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. IN: *Economic Analysis of Law Review*. 1.1 2010: 7-32. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/issue/view/121/showToc>>. Acesso em 11 julho 2015

GONZAGA, Gustavo; CARVALHO, Sandro; PIRPO, Sérgio. **Os efeitos da licença maternidade sobre o salário e o emprego da mulher no Brasil**. Pesquisa e Planejamento Econômico (Rio de Janeiro). Vol. 36. 2006

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

Grupo de trabalho da Comissão de Direitos Humanos e Minorias objetivando o levantamento da situação dos hospitais de urgências médicas do Sistema Único de Saúde (sus). Relatório. 2014. Coordenador: Deputado Arnaldo Jordy. 2014. Disponível em: <<http://portal.cfm.org.br/images/PDF/relatoriourgencias2014.pdf>> Acesso em 20 julho 2015

GWARTNEY, James; LAWSON, Robert A; HALL, Joshua C. *Economic Freedom of the World 2015 Annual Report*. The Fraser Institute. 2015

Heritage Foundation. *Index of Economic Freedom*. Washington, DC: Heritage Foundation. 2015

HUBBARD, R. Glenn; O'BRIEN, Antony Patrick. **Introdução à economia**. 2. ed. Tradução de Christiane de Brito Andrei, Cristina Bazán, Rodrigo Sardenberg. São Paulo: Editora Porto Alegre, 2010.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 19. ed. Niterói: Impetus, 2014.

INSPER. Centro de Políticas Públicas. *Panorama Educacional Brasileiro*. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2015/04/Panorama-Educacional-Brasileiro-2014-versao09-04-15.pdf>> Acesso em 14 outubro 2015

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *A percepção das famílias em relação ao acesso aos alimentos*. 2013. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/seguranca_alimentar_2013/pnad2013_seguranca_alimentar.pdf> Acesso em 22 julho 2015.

_____. *Notas Metodológicas*. 2015. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/Notas_Tecnicas/pmemet1.pdf> Acesso em 28 julho 2015.

_____. *Pesquisa mensal de emprego*. 2015. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/pme_201506tm_01.shtm> Acesso em 29 julho 2015

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Segurança Alimentar*. 2013. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/seguranca_alimentar_2013/pnad2013_seguranca_alimentar.pdf> Acesso em 22 julho 2015.

_____. Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 1980-2050. 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/> Acesso em 15 setembro 2015

_____. Síntese de Indicadores Sociais. 2014. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf>> Acesso em 23 outubro 15.

Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. População que recebe até três salários mínimos é a que mais gera arrecadação de tributos no país. São Paulo. 2014. Disponível em: <<http://www.ibpt.com.br/noticia/1860/Populacao-que-recebe-ate-tres-salarios-minimos-e-a-que-mais-gera-arrecadacao-de-tributos-no-pais>> Acesso em 19 outubro 2015

_____. A carga tributária sobre os planos de saúde. 2014. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/noticia/2012/A-carga-tributaria-sobre-os-planos-de-saude>> Acesso em 21 julho 2015

_____. "Redução da carga tributária na saúde depende de vontade política", diz Gilberto Amaral. 2014. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/noticia/1603/Reducao-da-carga-tributaria>>

_____. Tributos aumentam valor pago pelos remédios no Brasil em até 34%. 2014. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/noticia/1459/Tributos-aumentam-valor-pago-pelos-remedios-no-Brasil-em-ate-34>> Acesso em 21 julho 2015

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte Anos da Constituição Federal. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_17_vol001_completo.pdf> 205-206 p. Acesso em 02 setembro 2015

_____. Ipeadata. 2015. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/> Acesso em 10 setembro 2015.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Programa Internacional de Avaliação de Alunos. 2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/internacional-novo-pisa-resultados>> Acesso em 08 outubro 2015

Instituto Paulo Montenegro. Indicador de analfabetismo funcional. São Paulo. 2011. Disponível em: <http://www.ipm.org.br/pt-br/programas/inaf/relatoriosinafbrasil/Paginas/inaf2011_2012.aspx> Acesso em 08 outubro 2015

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. **Introdução à Economia**. Tradução: Helga Hoffmann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LEMES, Francimar. Sobram vagas para deficientes em Londrina. Jornal de Londrina. 2012. Disponível em: <<http://www.jornaldelondrina.com.br/edicaoodia/conteudo.phtml?tl=1&id=1217151&tit=Sobram-vagas-para-deficientes-em-Londrina>> Acesso em 03 setembro 2015

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LEONARD, Thomas C. **Eugenics and Economics in the Progressive Era**. Journal of Economic Perspective. vol. 19, Number 4. 2005. Disponível em: <<https://www.princeton.edu/~tleonard/papers/retrospectives.pdf>> (em inglês). Acesso em 30 julho 15.

LIMA NETO, Vicente Correia; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro. **Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro** (PNAD 2007-2012). Nota Técnica. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf> Acesso em 31 julho 2015

MANKIWI, N. Gregory. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2014. Tradução da sexta edição norte-americana.

MARTINS, Marco Antônio. Delegacias do Rio de Janeiro ficam fechadas durante a madrugada. Folha de S. Paulo. 2015. disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/05/1624263-delegacias-do-rio-de-janeiro-ficam-fechadas-durante-a-madrugada.shtml>. Acesso em 21 agosto 2015

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MERCADANTE, Paulo (coord.). **Constituição de 1988**: o avanço do retrocesso. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990.

Ministério da Educação. Ministros anunciam abertura de vagas em novos cursos de medicina em 36 municípios. 2015. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21465:ministros-anunciam-abertura-de-vagas-em-novos-cursos-de-medicina-em-36-municipios&catid=212:educacao-superior> Acesso em 21 julho 2015

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Benefício de Prestação Continuada. 2015. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc/beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>> Acesso em 02 setembro 2015

_____. Programa Bolsa Família. 2015. <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em 07 setembro 2015

NERI, Marcelo Cortes (Coord.). Miséria, Desigualdade e Estabilidade: O Segundo Real. Fundação Getúlio Vargas. 2006. Disponível em: http://www.cps.fgv.br/cps/pesquisas/site_ret_port/RET_Texto.pdf> Acesso em 10 setembro 2015

Organização Mundial da Saúde. Brazil statistics summary. 2015 Disponível em <http://apps.who.int/gho/data/node.country.country-BRA?lang=en>> (em inglês). Acesso em 21 julho 2015.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Education at a Glance: OECD Indicators. 2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/Brazil-EAG2014-Country-Note-portuguese.pdf>> Acesso em 18 julho 2015

Portal Brasil. Número de casas vazias supera déficit habitacional do País, indica Censo 2010. 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2010/12/numero-de-casas-vazias-supera-deficit-habitacional-do-pais-indica-censo-2010>> Acesso em 31 julho 15

_____. Bolsa Família reduziu a miséria em 28% nos últimos 10 anos. 2013. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2013/10/bolsa-familia-reduziu-a-miseria-em-28-nos-ultimos-10-anos>> Acesso em 09 setembro 2015

Portal de notícias da Globo. Fantástico mostra situação precária de escolas públicas em Alagoas, em Pernambuco e no Maranhão. Disponível em: <http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2014/03/fantastico-mostra-situacao-precaria-de-escolas-publicas-em-alagoas-em-pernambuco-e-no-maranhao.html>>. Acesso em 18 julho 2015

PORTO, Antônio José Maristrello. **Análise Econômica do Direito (AED)**. Apostila. Disponível em http://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/analise_economica_do_direito_20132.pdf > 11 p. Acesso em 30 abril 2015.

POSNER, Richard, **Fronteiras da Teoria do Direito**, São Paulo: WMF Martins Fontes, Tradução de Evandro Ferreira e Silva, Jefferson Luiz Camargo, Paulo Salles e Pedro Sette-Câmara. 2011.

Prefeitura Municipal de São Carlos. Saúde diz que 40% dos pacientes não comparecem para realizar consultas e exames médicos. 2014. Disponível em:

<<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias-2014/165393-saude-diz-que-40-dos-pacientes-nao-comparecem-para-realizar-consultas-e-exames-medicos.html>> Acesso em 21 julho 2015

Prefeitura municipal de União da Vitória. Pacientes marcam exames e consultas e não comparecem. Isso desperdiça recursos públicos. 2015. Disponível em:

<<http://uniaodavitoria.pr.gov.br/noticias/pacientes-marcam-exames-e-consultas-e-nao-comparecem-isso-desperdica-recursos-publicos/>> Acesso em 21 julho 2015

ROSEN, Harvey; GAYER, Ted S. **Finanças Públicas**. 10ª ed. Porto Alegre: AMGH, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme Bittencourt; MITIDIERO, Daniel Francisco. **Curso de direito constitucional**. 2. tir. São Paulo: Rev. dos Tribunais, 2012.

_____. **A assim designada proibição de retrocesso social e a construção de um direito constitucional comum latinoamericano**. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC. Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jul./set. 2009.

SANTOS, Paulo Márcio Reis. **Direito Econômico Processual**: uma abordagem pela análise econômica do direito. Belo Horizonte. Universidade FUMEC. Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e Saúde, 2013.

Secretaria de Comércio e Serviços. Informativo nº 87. Maio de 2015. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1431535771.pdf> Acesso em 20 agosto 2015

SOARES NETO, Joaquim José. et al. A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte. Revista do Serviço Público. Brasília. jul/set 2013

SOBRAM vagas para deficientes no mercado de trabalho em MS. Dourados Agora. 2010. Disponível em: <<http://www.douradosagora.com.br/noticias/capital/sobram-vagas-para-deficientes-no-mercado-de-trabalho-em-ms>> Acesso em 03 setembro 2015

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Editorial Fórum, 2014.

TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e Economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2014.

Tribunal de Contas da União. Relatório. Relator: Benjamin Zymler. 2014 Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/032.624-2013-1%20Fisc%20Saude.pdf> Acesso em 20 julho 2015

_____. Relatório. Relator: Weder de Oliveira. 2014. Disponível em:

<http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/041%20274-2012-1%20consolida%C3%A7%C3%A3o%20qualidade%20Fiscobras2013.pdf> Acesso em 04 agosto 2015

VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval de. **Fundamentos de economia**. 5 ed. São Paulo: Saraiva. 2014.

VERSIGNASSI, Alexandre. Como o FGTS te rouba. Revista Superinteressante. 2015. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/blogs/crash/como-o-fgts-te-rouba/>> Acesso em 30 julho 2015

VICECONTI, Paulo Eduardo Vilchez; NEVES. Silvério das. **Introdução à economia**. 12 ed. São Paulo: Saraiva. 2013.

WETZEL, Deborah. **Bolsa Família e a revolução silenciosa no Brasil**. The World Bank, Brasília, 4 nov. 2013. Disponível em:
<<http://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2013/11/04/bolsa-familia-Brazil-quiet-revolution>>
Acesso em 08 setembro 2015

WHAPLES, Robert. **Hours of Work in U.S. History**. EH.Net Encyclopedia, editado por Robert Whaples. August 14, 2001. Disponível em <<http://eh.net/encyclopedia/hours-of-work-in-u-s-history/>> (em inglês) Acesso em 16 outubro 2015

**ANEXO A – RANKING DE PAÍSES POR LIBERDADE ECONÔMICA
SEGUNDO O INDEX OF ECONOMIC FREEDOM, COM A NOTA ATUAL E
RESPECTIVA MUDANÇA.**

Free

RANK	COUNTRY	OVERALL	CHANGE
1	Hong Kong	89.6	-0.5
2	Singapore	89.4	0.0
3	New Zealand	82.1	+0.9

RANK	COUNTRY	OVERALL	CHANGE
4	Australia	81.4	-0.6
5	Switzerland	80.5	-1.1

Mostly Free

RANK	COUNTRY	OVERALL	CHANGE
6	Canada	79.1	-1.1
7	Chile	78.5	-0.2
8	Estonia	76.8	+0.9
9	Ireland	76.6	+0.4
10	Mauritius	76.4	-0.1
11	Denmark	76.3	+0.2
12	United States	76.2	+0.7
13	United Kingdom	75.8	+0.9
14	Taiwan	75.1	+1.2
15	Lithuania	74.7	+1.7
16	Germany	73.8	+0.4
17	The Netherlands	73.7	-0.5
18	Bahrain	73.4	-1.7
19	Finland	73.4	0.0
20	Japan	73.3	+0.9

RANK	COUNTRY	OVERALL	CHANGE
21	Luxembourg	73.2	-1.0
22	Georgia	73.0	+0.4
23	Sweden	72.7	-0.4
24	Czech Republic	72.5	+0.3
25	United Arab Emirates	72.4	+1.0
26	Iceland	72.0	-0.4
27	Norway	71.8	+0.9
28	Colombia	71.7	+1.0
29	South Korea	71.5	+0.3
30	Austria	71.2	-1.2
31	Malaysia	70.8	+1.2
32	Qatar	70.8	-0.4
33	Israel	70.5	+2.1
34	Macau	70.3	-1.0
35	Saint Lucia	70.2	-0.5

Moderately Free

RANK	COUNTRY	OVERALL	CHANGE
36	Botswana	69.8	-2.2
37	Latvia	69.7	+1.0
38	Jordan	69.3	+0.1
39	Brunei Darussalam	68.9	-0.1

RANK	COUNTRY	OVERALL	CHANGE
64	Portugal	65.3	+1.8
65	Rwanda	64.8	+0.1
66	Montenegro	64.7	+1.1
67	Trinidad and Tobago	64.1	+1.4

40	Belgium	68.8	-1.1	68	Panama	64.1	+0.7
41	The Bahamas	68.7	-1.1	69	Kazakhstan	63.3	-0.4
42	Poland	68.6	+1.6	70	Turkey	63.2	-1.7
43	Uruguay	68.6	-0.7	71	Ghana	63.0	-1.2
44	Saint Vincent and the Grenadines	68.0	+1.0	72	South Africa	62.6	+0.1
45	Cyprus	67.9	+0.3	73	France	62.5	-1.0
46	Barbados	67.9	-0.4	74	Kuwait	62.5	+0.2
47	Peru	67.7	+0.3	75	Thailand	62.4	-0.9
48	Jamaica	67.7	+1.0	76	Philippines	62.2	+2.1
49	Spain	67.6	+0.4	77	Saudi Arabia	62.1	-0.1
50	Slovakia	67.2	+0.8	78	Samoa	61.9	+0.8
51	Costa Rica	67.2	+0.3	79	Madagascar	61.7	0.0
52	Armenia	67.1	-1.8	80	Italy	61.7	+0.8
53	Macedonia	67.1	-1.5	81	Croatia	61.5	+1.1
54	Hungary	66.8	-0.2	82	Kyrgyz Republic	61.3	+0.2
55	Bulgaria	66.8	+1.1	83	Paraguay	61.1	-0.9
56	Oman	66.7	-0.7	84	Vanuatu	61.1	+1.6
57	Romania	66.6	+1.1	85	Azerbaijan	61.0	-0.3
58	Malta	66.5	+0.1	86	Dominican Republic	61.0	-0.3
59	Mexico	66.4	-0.4	87	Guatemala	60.4	-0.8
60	Cabo Verde	66.4	+0.3	88	Slovenia	60.3	-2.4
61	Dominica	66.1	+0.9	89	Morocco	60.1	+1.8
62	El Salvador	65.7	-0.5	90	Serbia	60.0	+0.6
63	Albania	65.7	-1.2				
Mostly Unfree							
RANK	COUNTRY	OVERALL	CHANGE	RANK	COUNTRY	OVERALL	CHANGE
91	Swaziland	59.9	-1.3	122	Kenya	55.6	-1.5
92	Uganda	59.7	-0.2	123	Guyana	55.5	-0.2
93	Namibia	59.6	+0.2	124	Egypt	55.2	+2.3
94	Lebanon	59.3	-0.1	125	Mozambique	54.8	-0.2
95	Tonga	59.3	+1.1	126	Malawi	54.8	-0.6
96	Mongolia	59.2	+0.3	127	Niger	54.6	-0.5

97	Bosnia and Herzegovina	59.0	+0.6	128	India	54.6	-1.1
98	Fiji	59.0	+0.3	129	Suriname	54.2	0.0
99	Benin	58.8	+1.7	130	Greece	54.0	-1.7
100	Zambia	58.7	-1.7	131	Bangladesh	53.9	-0.2
101	Sri Lanka	58.6	-1.4	132	Burundi	53.7	+2.3
102	Burkina Faso	58.6	-0.3	133	Yemen	53.7	-1.8
103	Côte d'Ivoire	58.5	+0.8	134	Maldives	53.4	+2.4
104	Gabon	58.3	+0.5	135	Mauritania	53.3	+0.1
105	Indonesia	58.1	-0.4	136	São Tomé and Príncipe	53.3	+4.5
106	Senegal	57.8	+2.4	137	Papua New Guinea	53.1	-0.8
107	Tunisia	57.7	+0.4	138	Togo	53.0	+3.1
108	Nicaragua	57.6	-0.8	139	China	52.7	+0.2
109	Tanzania	57.5	-0.3	140	Tajikistan	52.7	+0.7
110	Cambodia	57.5	+0.1	141	Liberia	52.7	+0.3
111	Moldova	57.5	+0.2	142	Comoros	52.1	+0.7
112	Djibouti	57.5	+1.6	143	Russia	52.1	+0.2
113	The Gambia	57.5	-2.0	144	Guinea	52.1	-1.4
114	Seychelles	57.5	+1.3	145	Guinea-Bissau	52.0	+0.7
115	Bhutan	57.4	+0.7	146	Cameroon	51.9	-0.7
116	Honduras	57.4	+0.3	147	Sierra Leone	51.7	+1.2
117	Belize	56.8	+0.1	148	Vietnam	51.7	+0.9
118	Brazil	56.6	-0.3	149	Ethiopia	51.5	+1.5
119	Mali	56.4	+0.9	150	Laos	51.4	+0.2
120	Nigeria	55.6	+1.3	151	Haiti	51.3	+2.4
121	Pakistan	55.6	+0.4	152	Nepal	51.3	+1.2
Repressed				RANK COUNTRY OVERALL CHANGE			
RANK	COUNTRY	OVERALL CHANGE		RANK	COUNTRY	OVERALL CHANGE	
153	Belarus	49.8	-0.3	166	Central African Republic	45.9	-0.8
154	Micronesia	49.6	-0.2	167	Timor-Leste	45.5	+2.3
155	Lesotho	49.6	+0.1	168	Democratic Republic of Congo	45.0	+4.4

156 Ecuador	49.2	+1.2
157 Algeria	48.9	-1.9
158 Angola	47.9	+0.2
159 Solomon Islands	47.0	+0.8
160 Uzbekistan	47.0	+0.5
161 Burma	46.9	+0.4
162 Ukraine	46.9	-2.4
163 Bolivia	46.8	-1.6
164 Kiribati	46.4	+0.1
165 Chad	45.9	+1.4

Not Ranked

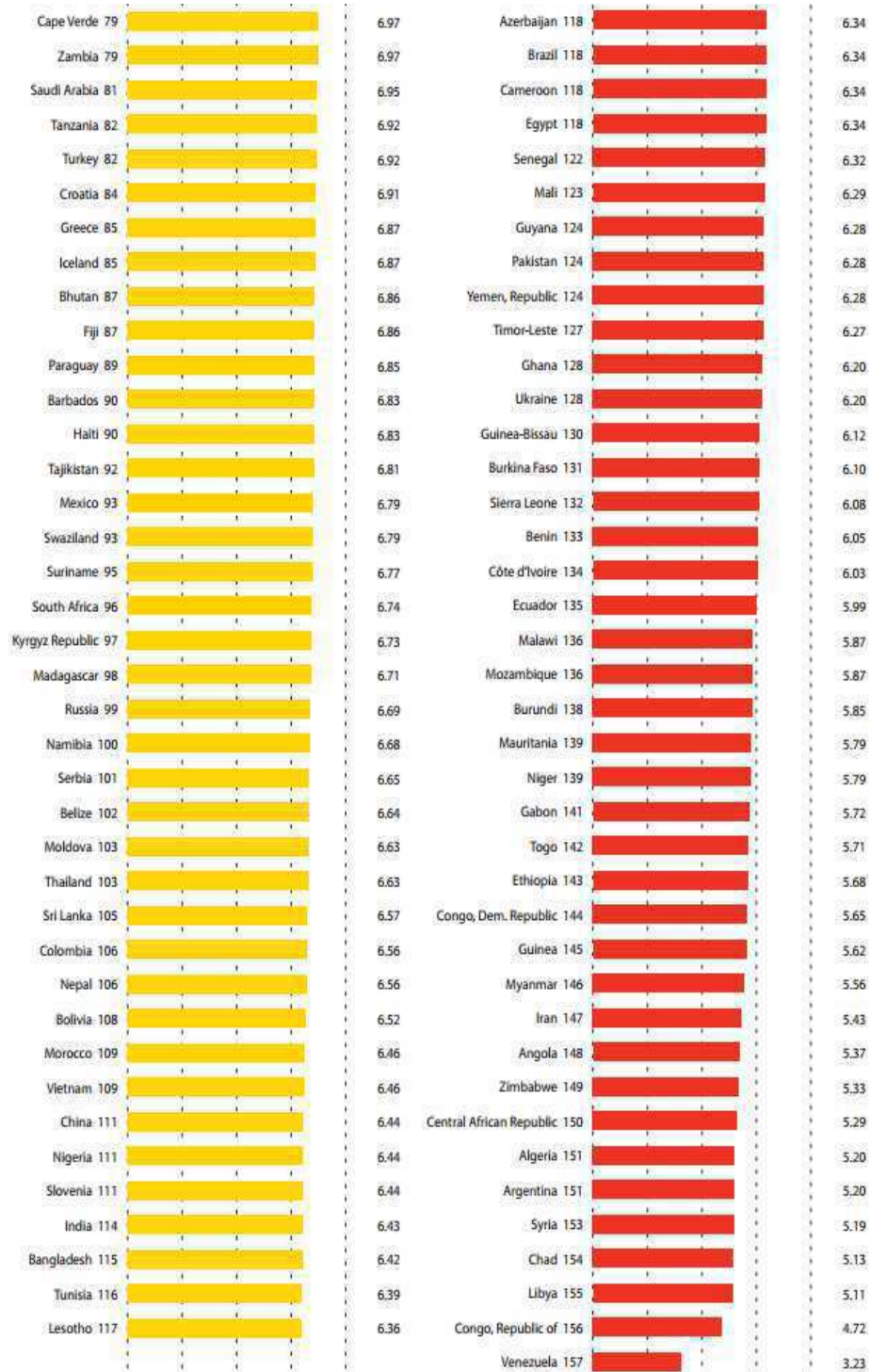
RANK	COUNTRY	OVERALL	CHANGE
N/A	Afghanistan	N/A	N/A
N/A	Iraq	N/A	N/A
N/A	Kosovo	N/A	N/A
N/A	Libya	N/A	N/A

169 Argentina	44.1	-0.5
170 Republic of Congo	42.7	-1.0
171 Iran	41.8	+1.5
172 Turkmenistan	41.4	-0.8
173 Equatorial Guinea	40.4	-4.0
174 Eritrea	38.9	+0.4
175 Zimbabwe	37.6	+2.1
176 Venezuela	34.3	-2.0
177 Cuba	29.6	+0.9
178 North Korea	1.3	+0.3

RANK	COUNTRY	OVERALL	CHANGE
N/A	Liechtenstein	N/A	N/A
N/A	Somalia	N/A	N/A
N/A	Sudan	N/A	N/A
N/A	Syria	N/A	N/A

ANEXO B – RANKING DE PAÍSES POR LIBERDADE ECONÔMICA SEGUNDO O RELATÓRIO DA ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD 2015.





ANEXO C – RANKING DOS PAÍSES POR IDH SEGUNDO AS NAÇÕES UNIDAS

Muito Alto Desenvolvimento Humano		
1	Noruega	0,944
2	Austrália	0,933
3	Suíça	0,917
4	Países Baixos	0,915
5	Estados Unidos	0,914
6	Alemanha	0,911
7	Nova Zelândia	0,910
8	Canadá	0,902
9	Singapura	0,901
10	Dinamarca	0,900
11	Irlanda	0,899
12	Suécia	0,898
13	Islândia	0,895
14	Reino Unido	0,892
15	Hong Kong, China	0,891
15	Coreia, República da	0,891
17	Japão	0,890
18	Liechtenstein	0,889
19	Israel	0,888
20	França	0,884
21	Áustria	0,881
21	Bélgica	0,881
21	Luxemburgo	0,881
24	Finlândia	0,879
25	Eslovénia	0,874
26	Itália	0,872
27	Espanha	0,869
28	República Tcheca	0,861
29	Grécia	0,853
30	Brunei Darussalam	0,852

31	Qatar	0,851
32	Chipre	0,845
33	Estónia	0,840
34	Arábia Saudita	0,836
35	Lituânia	0,834
35	Polónia	0,834
37	Andorra	0,830
37	Eslováquia	0,830
39	Malta	0,829
40	Emirados Árabes Unidos	0,827
41	Chile	0,822
41	Portugal	0,822
43	Hungria	0,818
44	Bahrein	0,815
44	Cuba	0,815
46	Kuwait	0,814
47	Croácia	0,812
48	Letônia	0,810
49	Argentina	0,808
Alto Desenvolvimento Humano		
50	Uruguai	0,790
51	Bahamas	0,789
51	Montenegro	0,789
53	Belarus	0,786
54	Romênia	0,785
55	Líbia	0,784
56	Omã	0,783
57	Federação Russa	0,778
58	Bulgária	0,777
59	Barbados	0,776
60	Palau	0,775
61	Antígua e Barbuda	0,774
62	Malásia	0,773
63	Maurício	0,771

64	Trinidade e Tobago	0,766
65	Líbano	0,765
65	Panamá	0,765
67	Venezuela, República Bolivariana da	0,764
68	Costa Rica	0,763
69	Turquia	0,759
70	Cazaquistão	0,757
71	México	0,756
71	Seicheles	0,756
73	São Cristóvão e Nevis	0,750
73	Sri Lanka	0,750
75	Irã, República Islâmica do	0,749
76	Azerbaijão	0,747
77	Jordânia	0,745
77	Sérvia	0,745
79	Brasil	0,744
79	Geórgia	0,744
79	Granada	0,744
82	Peru	0,737
83	Ucrânia	0,734
84	Belize	0,732
84	Antiga República Iugoslava da Macedônia	0,732
86	Bósnia-Herzegovina	0,731
87	Armênia	0,730
88	Fiji, Ilhas	0,724
89	Tailândia	0,722
90	Tunísia	0,721
91	China, República Popular da	0,719
91	São Vicente e Granadinas	0,719
93	Argélia	0,717
93	Dominica	0,717
95	Albânia	0,716
96	Jamaica	0,715

97	Santa Lúcia	0,714
98	Colômbia	0,711
98	Equador	0,711
100	Suriname	0,705
100	Tonga	0,705
102	República Dominicana	0,700
Médio Desenvolvimento Humano		
103	Maldivas	0,698
103	Mongólia	0,698
103	Turcomenistão	0,698
106	Samoa	0,694
107	Palestina, Estado da	0,686
108	Indonésia	0,684
109	Botswana	0,683
110	Egito	0,682
111	Paraguai	0,676
112	Gabão	0,674
113	Bolívia, Estado Plurinacional da	0,667
114	Moldávia, República da	0,663
115	El Salvador	0,662
116	Uzbequistão	0,661
117	Filipinas	0,660
118	África do Sul	0,658
118	Síria, República Árabe da	0,658
120	Iraque	0,642
121	Guiana	0,638
121	Vietnã	0,638
123	Cabo Verde	0,636
124	Micronésia, Estados Federados da	0,630
125	Guatemala	0,628
125	Quirquistão	0,628
127	Namíbia	0,624
128	Timor-Leste	0,620
129	Honduras	0,617

129	Marrocos	0,617
131	Vanuatu	0,616
132	Nicarágua	0,614
133	Quiribati	0,607
133	Tajiquistão	0,607
135	Índia	0,586
136	Butão	0,584
136	Camboja	0,584
138	Gana	0,573
139	Laos, República Democrática Popular do	0,569
140	Congo	0,564
141	Zâmbia	0,561
142	Bangladesh	0,558
142	São Tomé e Príncipe	0,558
144	Guiné Equatorial	0,556
Baixo Desenvolvimento Humano		
145	Nepal	0,540
146	Paquistão	0,537
147	Quênia	0,535
148	Suazilândia	0,530
149	Angola	0,526
150	Mianmar	0,524
151	Ruanda	0,506
152	Camarões	0,504
152	Nigéria	0,504
154	Iêmen	0,500
155	Madagascar	0,498
156	Zimbabué	0,492
157	Papua-Nova Guiné	0,491
157	Ilhas Salomão	0,491
159	Comores	0,488
159	Tanzânia, República Unida da	0,488
161	Mauritânia	0,487

162	Lesoto	0,486
163	Senegal	0,485
164	Uganda	0,484
165	Benim	0,476
166	Sudão	0,473
166	Togo	0,473
168	Haiti	0,471
169	Afeganistão	0,468
170	Djibouti	0,467
171	Costa do Marfim	0,452
172	Gâmbia	0,441
173	Etiópia	0,435
174	Malauí	0,414
175	Libéria	0,412
176	Mali	0,407
177	Guiné-Bissau	0,396
178	Moçambique	0,393
179	Guiné	0,392
180	Burundi	0,389
181	Burkina Faso	0,388
182	Eritrea	0,381
183	Serra Leoa	0,374
184	Chade	0,372
185	Centro-Africana, República	0,341
186	Congo, República Democrática do	0,338
187	Níger	0,337
Outros países e territórios		
	Coreia, República Popular Democrática da	..
	Marshall, Ilhas	..
	Mónaco	..
	Nauru	..
	São Marino	..
	Somália	..

	Sudão do Sul	..
	Tuvalu	..