

# Limitação orçamentária para a efetivação do direito social a saúde, ponderações à luz da teoria crítica do valor

---

**André Portella** [aaportella@nefportal.com.br](mailto:aaportella@nefportal.com.br)

Professor Direito Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, da Universidade Católica do Salvador e da Universidade Salvador. Pesquisador CNPq/FAPESB. Salvador, Brasil.

**Leonardo Puridade** [Leonardo.puridade@gmail.com](mailto:Leonardo.puridade@gmail.com)

Mestre e doutorando em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador. Bolsista FAPESB. Salvador, Brasil.

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu art. 6º, apresenta uma diversidade de direitos sociais<sup>1</sup> que devem ser implementados pelo Estado, dentre eles a Saúde, a Previdência Social, a Assistência Social e a Educação, sempre com vistas à promoção da dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III). Tais direitos trazem consigo a exigência de obrigações de fazer por parte Estado, característica fundamental que lhes é inerente já que apenas através de prestações da Administração Pública é possível a materialização destes direitos sociais.

Essas ações positivas por parte do Estado, por sua vez, exigem a disponibilização de recursos financeiros, por natureza finitos, em contraposição ao caráter ilimitado das necessidades humanas, que no quadro da estrutura do Estado devem ser atendidas por meio das políticas públicas.

Neste cenário de descompasso entre recursos financeiros finitos e necessidades humanas ilimitadas, surge uma série de justificativas para a ausência da prestação estatal, dentre as quais se destaca, no âmbito jurídico, a chamada Teoria da Reserva do Possível, com suas variadas concepções.

---

<sup>1</sup> CF/88, Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Sob tal argumento é que se encontram manifestações dos agentes públicos, nos distintos Poderes, a considerar a impossibilidade do acolhimento de demandas da população em função da escassez de recursos, da necessidade de um atendimento segundo parâmetros de seletividade das demandas, da ordem de prioridade das distintas despesas, ou da inexistência ou minoração de receitas.

O desequilíbrio entre escassez de recursos e grande universo de demandas enseja a necessidade de estabelecer critérios de escolha dos atendimentos a serem realizados. Dentre tais critérios estão aqueles que priorizam a relevância econômica dos indivíduos e das suas respectivas posições sociais, culturais, ou biológicas. Em lugar de uma escolha segundo parâmetros humanistas ou sociais, tendentes a igualar os indivíduos enquanto ser-humano, ou mesmo considerá-los na sua desigualdade social e econômica objetivando privilegiar os menos assistidos, é comum a realização de escolhas segundo uma perspectiva utilitarista no sentido de ordenar a atenção das demandas de acordo com o que pode o beneficiário oferecer em termos materiais à sociedade.

É neste contexto que se insere a chamada *Crítica do Valor*, segundo a qual o indivíduo aparece tão somente como fornecedor de um dos fatores de produção, o trabalho, na estrutura da produção e acumulação da riqueza. Segundo a lógica da formação do *Valor*, grupos sociais são reprimidos, marginalizados, ou esquecidos, e toda a política social é estruturada de forma a prestigiar aquilo que é lucrativo. Não deixa de ser contraditório, portanto, que políticas sociais, voltadas, nos termos da CF/88, à promoção da dignidade da pessoa humana sejam colocadas a serviço de uma mecânica de desenvolvimento estritamente material.

Com o intuito de apresentar em maior detalhe a causa e efeito da problemática indicada, foi realizada uma pesquisa de tipo explicativa, desenvolvida através da análise dos dados quantitativos secundários e documentais do financiamento da saúde, atualizados até o exercício fiscal de 2019, com base nas informações prestadas pelas entidades governamentais.

Neste sentido, será exposta, num primeiro momento, uma análise conceitual da *Crítica do Valor*, com as principais características dessa corrente desenvolvida ao longo dos últimos 35 anos, sob uma forte influência de teóricos alemães.

Em seguida, será indicado o impacto da *Crítica do Valor* na economia e na sociedade brasileiras, com vistas a enfatizar como a lógica do *Valor* implica empobrecimento, inclusive material, de nações periféricas, o que não deixa de constituir também uma forte contradição. Com efeito, poderia se imaginar que um critério que privilegia aspectos materialistas na definição da ordem de atenção das políticas sociais, tenderia ao enriquecimento, ao menos do ponto de vistas estritamente material, das nações que adotam tal critério. Não obstante, o que se percebe é que, a partir de um movimento paralelo de financeirização da economia, privatização de ativos públicos, e de uma “globalização” a serviço da “exportação” de crises econômicas, déficits públicos e endividamentos, os ganhos econômicos decorrentes da seletividade das demandas sociais, segundo a lógica da formação *do Valor* terminam por migrar para os grandes grupos financeiros internacionais.

Por fim, será analisada também a chamada *Teoria da Reserva do Possível*, construção teórica que ganhou lugar de destaque no mundo jurídico brasileiro e que constitui o substrato conceitual fundamental a justificar a impossibilidade da atenção do Estado às demandas que lhe são apresentadas, sempre à vista das premissas anteriormente estabelecidas. Esta abordagem é importante, seja para refletir sobre a própria amplitude conceitual e fática da Teoria, seja para colocá-la em análise a partir das ponderações acerca da *Crítica do Valor*.

## Crítica do valor: definição, características fundamentais e a sua utilização enquanto critério de eleição das demandas sociais a serem contempladas pelas políticas sociais

A Crítica do Valor, tema que ocupa lugar de destaque na obra de Marx, busca explicar a lógica da formação do valor da mercadoria a partir de crítica de construção das bases da própria economia política.<sup>2</sup> Parte da ideia central segundo a qual o valor da mercadoria é resultado da quantidade de trabalho despendido por unidade de tempo no nível de um determinado padrão pré-estabelecido de produtividade (TRENKLE, 1998: 03-04).

A teoria crítica, é preciso dizer, não constitui uma unidade e muito menos significa a mesma linha de pensamento para todos os seus seguidores (DUBIEL, 1978; HELD, 1980). Apesar das referências bastantes genéricas nas doutrinas usuais, a teoria divide-se em duas concepções fundamentais: a primeira organizou-se em torno do Instituto de Pesquisa Social em Frankfurt em 1923, daí a referência direta da nomenclatura desta teoria como *Escola de Frankfurt*, tendo como principais teóricos Horkheimer e Adorno; e a segunda originou-se a partir dos escritos de Habermas que reformula a noção de teoria crítica.

Embora existam significativas diferenças entre os diversos modos pelos quais formularam os debates nas correntes de pensamento, algumas discussões eram comuns na medida em que acreditavam na análise das questões sociais e políticas contemporâneas relacionadas ao trabalho, como esclarecedoras de possibilidades futuras que, se realizadas, fortaleceriam a racionalidade da sociedade.

O trabalho existiria em dois planos: o abstrato ou subjetivo, no qual é considerado em si mesmo, sem conexão com os objetos que são por ele produzidos, impassível, pois, de valoração econômica, posto que abstraído do mundo material; e o real, objetivo, ou concreto, em que se encontra em conexão com a mercadoria produzida. A aferição do valor do trabalho real, materializado na mercadoria que lhe é resultante, possibilita definir o valor da própria mercadoria. Num primeiro momento, a mercadoria vale o quanto de trabalho há despendido nela.

2 Os primeiros teóricos do valor foram os grandes expoentes da economia burguesa, Adam Smith e David Ricardo. Eles partiam do ponto de vista de que o trabalho necessário para realizar um produto constituía seu valor. O trabalho despendido reencontra-se de certa maneira na mercadoria e dá-lhe assim a qualidade de possuidora do valor. Smith e Ricardo não queriam ou não podiam responder à pergunta sobre por que, em resumo, nas sociedades produtoras de mercadorias os produtos recebem um determinado valor. A resposta a essa pergunta foi dada por Karl Marx, um crítico do sistema de produção mercantil. Nele a explicação do valor também parte da análise da mercadoria. O que há então de tão fundamental a ser descoberto na mercadoria? (HÖNER, 2004).

Todas as sociedades humanas têm de produzir suas próprias condições materiais de existência, e a mercadoria é a forma que os produtos tomam quando essas condições são organizadas por meio das trocas (BOTTOMORE, 2012).

A definição do valor da mercadoria, entretanto, não se limita à aferição da quantidade de trabalho nela depositada em escala temporal, com toda a problemática que esta aferição já supõe. Uma vez produzida, a mercadoria passa a ter, além de um valor intrínseco, um valor de uso e um valor de troca. O primeiro seria definido a partir dos custos envolvidos na produção, em horas de trabalho, e, portanto, corresponde ao valor da mercadoria para o seu produtor. O valor de uso envolveria, ademais, o interesse de um terceiro na propriedade da mercadoria, à vista da sua utilidade. O valor de troca, por sua vez, é aquele que a mercadoria teria em comparação com outras mercadorias (HÖNER, 2004).

Em outras palavras, o valor da mercadoria se diferenciaria do valor de troca, sendo aquele somente utilizado na esfera de sua produção, e não da circulação, na medida em que outros fatores são utilizados para calcular o valor de troca tal como o desejo criado pelo sistema de reprodução do capital em se ter determinado produto ou serviço.

A teoria do valor-trabalho revela que a fonte da mais-valia na produção do sistema capitalista é o trabalho não remunerado dos trabalhadores, no sentido em que o salário que o trabalhador recebe é o equivalente a apenas uma fração de dinheiro que produz para o capitalista (BOTTOMORE, 2012).

O conceito de valor de uso e valor de troca condiciona-se a uma série de outras variáveis, muito mais subjetivas e abstratas, e implicam igualmente consequências amplas e profundas. É aqui que se encontra, por exemplo, a ideia de *fetichismo da mercadoria*. A mercadoria vale pelo que representa ao seu adquirente efetivo ou potencial não apenas em termos de utilidade, mas também de desejo e de fantasia (JAPPE, 2006: 196). É neste sentido que David Harvey refere-se aos estilos de vida criados pelo capital: não se consome apenas a mercadoria, mas todo o estilo de vida representado por uma dada mercadoria, ou conjunto delas (HARVEY, 2006: 138-139), e esta é a premissa básica para que o Capital termine por moldar o pensamento e o mundo em torno dele.

É também aqui que pode ser contextualizada a ideia de consumo de propaganda, materializada pela mercadoria. O preço de “estar na moda” é também incluído no valor da mercadoria, e não aparece no seu valor intrínseco. Sua análise apresenta a dicotomia existente entre aparência e realidade ocultada, o que tem aplicação na teoria da reificação e da alienação (BOTTOMORE, 2012).

Também neste contexto encontra-se a ideia de moeda, enquanto instrumento de intermediação do valor de troca, e toda a sua problemática, especialmente aquela que decorre da evolução da sua função, de modo a transformá-la, ela própria, em objeto de desejo, em mercadoria.

O valor de uso e o valor de troca tendem a provocar um completo desatrelamento entre o valor do trabalho em unidades de tempo, e o valor efetivamente praticado na aquisição da mercadoria (TRENKLE, 1998: 06). Este

desatrelamento estaria na base não apenas do Capitalismo, com a mais-valia daí decorrente, e a tendência inerente à acumulação do capital, como também constituiria a razão das crises cíclicas a que se encontra submetido o Capitalismo – crises estas que seriam, mais do que um problema recorrente no Capitalismo, uma característica essencial inerente à sua existência (JAPPE, 2006: 121-122, 149; Cf. HARVEY, 2011). Nestas perspectivas as “bolhas econômicas”, os “ataques especulativos” seriam o resultado econômico do desatrelamento completo entre o valor intrínseco, e os valores de uso e de troca da mercadoria.

Embora se refira diretamente à lógica interna da formação do valor das mercadorias numa perspectiva Capitalista, e em que pese as suas fragilidades, apontadas por críticos pós-marxistas como Robert Kurz (KURZ, 2003: 9) e Anselm Jappe (JAPPE, 2006: 17-18; Cf. NASCIMENTO & BEZERRA, s/d: 01), a Crítica do Valor, com seus conceitos e ponderações, termina por evidenciar um modo de funcionamento do mundo, com todas as relações que lhe são constituintes (NASCIMENTO & BEZERRA, s/d: 05; Cf. KRISIS, 2003). Trata-se de um mundo dividido entre uma classe que domina os fatores de produção, dentre eles o trabalho, remunerando-o por meio de um salário, e promovendo a acumulação material a partir da apropriação da mais-valia; e uma classe dominada, cujos membros se encontram em efetivo regime de servidão voluntária, ou ao menos na condição de reserva de mão-de-obra, variável da maior importância na definição do custo do trabalho.

Esta é uma concepção nuclear e fundamental na construção do pensamento marxiano. A partir dela é elaborada a essência de toda uma teoria, com seus conceitos fundamentais, como são os casos da própria definição de capitalismo e capitalista, salário, mais-valia, servidão voluntária, classe trabalhadora, dominação de classes, ou crise. Capitalista é aquele que domina os fatores de produção, dentre os quais se encontra o trabalho, apropria-se do excedente econômico produzido por este trabalho (a mais-valia), que lhe é disponibilizado por uma servidão-voluntária do trabalhador, remunerado por meio de um salário. É a fricção entre estes muitos elementos que gera crises na economia capitalista

Na sistemática da formação do Valor não há espaço para aqueles que não se mostrem em condição de fazer parte desta estrutura bipartite, e para o capitalista, melhor que o sejam enquanto mão-de-obra, seja ela empregada ou em estoque, trabalhadores que produzam mais-valia, frise-se, posto que os que não a produzem não se enquadram no binômio (MARX, 1988: 50).

As diferenças sociais só assumem a forma de “classe” no seio da sociedade capitalista, porque nesta, o fato de se pertencer a uma dada classe social é determinado exclusivamente pela propriedade (ou controle) dos meios de produção ou pela sua exclusão desta propriedade ou controle.

Aqueles que não estejam em uma ou outra das categorias mencionadas, terão a sua utilidade marginal enquanto formadores de um mercado consumidor, ou mão-de-obra voltada a atividades de apoio à produção (atividades-meio). Porém, o perfil político e ideológico dos seus membros, e a sua importância econômica, não poderão constituir ameaça ao equilíbrio da lógica do valor. Aqueles que fujam do binômio capitalista-trabalhador, devem se limitar a um contingente de consumidores, sempre submetidos ao risco da completa exclusão econômica e social, por constituírem ameaça à estabilidade da estrutura de formação do capital (JAPPE, 2006: 129-131).

O aposentado, o pensionista, a dona de casa, o enfermo, aquele que se encontre em situação de marginalidade cultural ou educacional, seja por opção ou contingência, interessarão apenas enquanto consumidores. Caso se mostrem incapazes de assumir esta condição, passam a prejudicar o equilíbrio da estrutura, posto que exigirão a utilização de recursos que poderiam ser direcionados às margens de mais-valia, e à acumulação material. É em muitos casos este raciocínio que se encontra na base das críticas a institutos como a pensão por morte, a aposentadoria especial do pequeno produtor rural e do pescador artesanal, o auxílio-reclusão aos dependentes do trabalhador de baixa-renda submetido a decisão judicial privativa da liberdade, o programa bolsa-família, a reforma agrária, ou o benefício de prestação continuada (BPC) em favor dos idosos e dos portadores de deficiência que não tenham condição de subsistência por meios próprios ou do seu núcleo familiar.

Interessante notar que a exclusão de um indivíduo da estrutura que dá vazão à formação do valor ocorre, em muitos casos, por força da própria incessante busca pela mais-valia. Aquele que é hoje trabalhador, efetivo ou em reserva, poderá ser excluído pelos movimentos da produção capitalista, que podem ser tanto de ordem geográfica, em busca de fatores de produção e mercados mais atrativos, como de caráter histórico, biológico, técnico, social, ou cultural. As mudanças nas técnicas e tecnologias de produção, transformam fatores de produção até então úteis, em fatores de produção obsoletos, aí incluído o fator trabalho. O utilitarismo no âmbito da formação do valor expulsará este trabalhador da estrutura econômica e social do mundo capitalista. Esta circunstância, associada à cobertura social em favor apenas do trabalhador produtivo, terminaria por condenar trabalhadores que perderam a sua capacidade de produzir mais-valia, por motivações absolutamente alheias à sua vontade e mesmo à sua força de trabalho, com prejuízos importantes para aquelas classes menos favorecidas do ponto de vista econômico, biológico, cultural, ou social.

As políticas públicas, especialmente as políticas sociais, surgem neste contexto como um contraponto. A depender de como se decida adotá-las, as políticas sociais constituirão um fator fundamental a desafiar a lógica da acumulação do Capital. A inclusão econômica e social dos indivíduos que se encontram alheios à lógica da formação do valor, por meio de ações de Saúde, Previdência, Assistência e Educação, abre alternativa à divisão do mundo entre capitalistas e trabalhadores.

Marx apresenta o aparecimento da consciência de classe na burguesia e no proletariado como consequência da crescente luta política do Terceiro Estado com as classes dirigentes do Antigo Regime, destacando a dificuldade de reconhecimento desta própria consciência na medida em que usavam seu direito de votar para se subjugarem ao governo de Napoleão III, em lugar de se firmarem de maneira revolucionária como classe dominante (MÉSZÁROS, 1971).

Cabe ao Estado, portanto, com o respaldo e a legitimação da sociedade, adotar postura clara no sentido de reestruturar a visão do mundo para um cenário que vá além desta bipartição. A canalização de recursos financeiros com este objetivo depende, em última instância, tão somente de uma decisão política, que pode passar a ser uma decisão de Estado, perene, não submetida a maiorias eleitorais circunstanciais. Foi claramente esta a opção da sociedade brasileira, formalizada por meio da Constituição Federal de 88.

Não obstante, a pressão contra uma postura estatal que fomente um mundo plural e humano é certamente muito forte, mostra-se presente a todo momento e em muitos casos parte daqueles a quem a pluralidade aproveitaria. No Brasil, a falta de autorreconhecimento enquanto membro da classe trabalhadora tem sido um dos fatores que mais têm contribuído à resistência contra um Estado que encampe a pluralidade e o humanismo; e um dos fatores que mais claramente demonstram a força de dominação do Capital na luta pela sua manutenção.

Um número expressivo de membros da classe trabalhadora é levado a considerar-se capitalista, ou na pior hipótese, aspirante a capitalista na iminência da sua conversão. Isto ocorre porque a dualidade capitalista-trabalhador (empregado ou em reserva) é relativizada por variáveis como nível de renda, grau de escolaridade, formação profissional, dimensão do patrimônio, grupo social, nível cultural, ou hábitos de consumo. Neste contexto de desconstrução de autoreconhecimento de classe, o indivíduo que tem casa própria, grau universitário, emprego na empresa, e até mesmo apartamento em Miami – adquirido individualmente ou em regime de coparticipação com outros três ou quatro colegas, e dentro de uma campanha de exportação da crise das hipotecas estadunidenses –, não admite se autoreconhecer membro da classe trabalhadora. É inconcebível, a seu juízo, que se lhe considere pertencente à mesma classe social do seu encanador, ou mesmo do seu gerente de banco.

Marx tem perfeito entendimento de que os interesses comuns de toda uma classe podem, muitas vezes, entrar em conflito com os interesses particulares de certos trabalhadores, por isso ele atribui grande importância à solidariedade como forma de contrapor ao enfraquecimento da consciência de classe principalmente nas sociedades altamente industrializadas em que a estrutura salarizada e as tentações de afluência crescente, provocam, muitas vezes, um enfraquecimento da solidariedade (BOTTOMORE, 2012).

Alinhada a esta perspectiva, Lukács desenvolveu uma espécie de metafísica da consciência de classe, estabelecendo em outras palavras que a classe existente empiricamente só pode agir com êxito se adquirir consciência de si mesma.

(...) A consciência de classe consiste de fato das reações adequadas e racionais “atribuídas” a uma posição particular típica no processo de produção. Essa consciência não é, portanto, a soma nem a média do que é pensado ou sentido pelos indivíduos isolados que constituem a classe. E, não obstante, as ações historicamente significativas da classe como um todo são determinadas em última análise por essa consciência, e não pelo pensamento dos indivíduos – e tais ações só podem ser compreendidas por referência a essa consciência (LUKÁCS, 1971: 50)

Em que pese este tipo de resistência, que de forma contraditória parte daqueles cuja resistência prejudica, é necessário preservar a importância da alocação de recursos do Estado no amparo de todos, de forma a afastar a lógica da desatenção social, ou da atenção alinhada aos interesses da formação do valor.

Na lógica do capital, o amparo social por parte do Estado encontra respaldo apenas em favor daquele que se enquadra na condição de trabalhador, e ainda assim de forma limitada. De fato, há que se repor ao trabalhador

o dispêndio de tempo, de energia e de vida que lhe é retirado quando da formação do valor (TRENKLE, 1998: 03). É também necessário que o trabalhador esteja hígido e capacitado à realização do trabalho, e para isto o Estado deve prover-lhe a estrutura, sob pena de perder um valioso fator de produção.

O amparo estatal, entretanto, não pode se limitar à condição de apêndice da estrutura do modo de produção capitalista. Segundo esta concepção somente se autorizaria a privação de recursos públicos naqueles casos em que a prestação estatal objetivasse a reinserção do indivíduo na classe trabalhadora, ou na condição de membro do mercado consumidor, delineando de acordo com este raciocínio a forma de lidar com a escassez de recursos financeiros do Estado, ou com a Reserva do Possível, para utilizar uma terminologia jurídica.

É necessário que a elaboração do Orçamento Público seja guiada por uma perspectiva inclusiva e humanitária, que sem desconsiderar a importância do progresso material num plano coletivo, encontre-se alinhada com a promoção da dignidade da pessoa humana, considerada esta na sua plenitude, e não apenas na concepção utilitarista da acumulação do capital.

Todo o Orçamento Público está submetido à lógica da formação do valor, suas concepções e pressões decorrentes, sendo necessário pensar a escassez de recursos e a Reserva do Possível com vistas a variáveis outras que não apenas o caráter utilitário capitalista. Seja para ampliar os montantes financeiros concebidos como Reserva do Possível, seja para estabelecer critérios de eleição de demandas que superem o condicionamento do amparo social voltado apenas ao trabalho produtivo.

## A crítica do valor no modelo político-econômico do estado brasileiro: estrutura de financiamento do sus

A democratização do Brasil em 1988 trouxe consigo o Sistema Único de Saúde (SUS), disponível para toda a população, sem distinções. A nova Constituição Federal (CF) transformou a saúde em direito de cidadania e deu origem ao processo de criação de um sistema público, universal e descentralizado. “Velhos problemas, como a tradicional duplicidade que envolvia a separação do sistema entre saúde pública e previdenciária, passaram a ser estruturalmente enfrentados” (PAIVA; TEIXEIRA, 2014). Assim, o texto constitucional demonstra que:

[...] a concepção do SUS estava baseada na formulação de um modelo de saúde voltado para as necessidades da população, procurando resgatar o compromisso do estado para com o bem-estar social, especialmente no que se refere à saúde coletiva, consolidando-o como um dos direitos da CIDADANIA. Esta visão refletia o momento político porque passava a sociedade brasileira, recém saída de uma ditadura militar onde a cidadania nunca foi um princípio de governo. Embalada pelo movimento de diretas já, a sociedade procurava garantir na nova constituição os direitos e valores da democracia e da cidadania (POLIGNANO, 2005, p.22).

Acerca do financiamento do SUS, conforme o artigo 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), até que fosse aprovada a lei de diretrizes orçamentárias, pelo menos 30% (trinta por cento) do Orçamento da Seguridade Social (OSS), excluído o seguro-desemprego, seria destinado ao setor de saúde. Sendo assim, entre a promulgação da CF/88 e a aprovação da lei dispendo sobre o assunto, a saúde receberia 30% do OSS, o que nunca aconteceu.

Apesar da clareza das determinações Constitucionais para o financiamento da saúde, “somente com o advento da Lei Complementar (LC) nº 141/2012 é que se estabeleceu um parâmetro claro para a cota orçamentária de cada ente federativo, para fazer frente ao financiamento do SUS” (ALCÂNTARA, 2017).

Tendo-se como prioridade as medidas de ajuste fiscal, e visando à resolução do problema da rigidez orçamentária, foi criado em 1994 o Fundo Social de Emergência (FSE), com o objetivo de alocar livremente 20% das receitas de impostos e contribuições. Como consequência, houve redução do OSS e das transferências federais para os entes subnacionais, impactando significativamente as fontes de financiamento do SUS conforme destacou ALCÂNTARA (2017).

O FSE foi criado como uma forma de estabilizar a economia, tendo sido prorrogado, desde então, por meio de Emendas Constitucionais (EC) ao ADCT. Teve seu nome alterado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); e, atualmente, é denominado de Desvinculação das Receitas da União (DRU). A aprovação da EC 93/2016 modificou o art. 76 do ADCT, elevando o percentual da desvinculação para 30% e estendendo a existência da DRU até 31 de dezembro de 2023.

A LC nº 141 ratificou o artigo 35 da Lei nº 8.080/90 ao estabelecer a necessidade de criar uma metodologia de distribuição de recursos da União para Estados e Municípios. Definiu, para fins de cumprimento do mínimo constitucional, quais são os gastos com saúde e as despesas que, ao contrário do que ocorria antes da lei, não podem ser declaradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS). Estipulou para os entes federativos a obrigatoriedade de declarar e homologar a cada dois meses, através do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) todos os recursos aplicados em saúde (CONASEMS, 2016).

O percentual mínimo de investimento de 15% da RCL da União foi determinado em 2015, pela EC 86. Porém, a Emenda estabeleceu uma regra transitória de escalonamento, de 13,2% a 15%, ao longo de cinco anos, fazendo com que o valor investido em 2016 fosse menor do que o de 2015. Não bastando, inseriu os valores apurados dos royalties do petróleo (que deveriam ser uma receita adicional) como uma das fontes para o cumprimento do mínimo constitucional a ser aplicado na saúde (CONASEMS, 2016).

Além de tudo, em 2016, o Congresso Nacional, por meio da EC 95, limitou pelos 20 anos seguintes os gastos públicos federais, determinando que sua correção seria embasada na inflação do exercício anterior e, no caso da saúde, não mais teria como parâmetro a RCL. Nesse contexto, visando ampliar a autonomia dos gestores de saúde no gerenciamento das quantias transferidas pela União, foi publicada em 2017 a Portaria nº 3.992

do MS, alterando as normas acerca do financiamento e da transferência de recursos federais destinados às ações e serviços públicos do SUS (CONASEMS, 2016).

A principal mudança trazida pela Portaria foi que, a partir do ano subsequente, 2018, o repasse das verbas federais vinculadas ao financiamento das ações e dos serviços de saúde, transferidas na modalidade fundo a fundo seriam, então, transferidas na forma de blocos de financiamento; Bloco de Custeio das Ações e dos Serviços Públicos de Saúde e Bloco de Investimento na Rede de Serviços Públicos de Saúde. Contudo, tal mudança causou nos gestores dificuldades no entendimento correto da utilização dos recursos, o que reflete, mais uma vez, na prestação dos serviços de saúde (CONASEMS, 2016).

Analisando-se o gasto da União com saúde em relação às demais despesas por função do orçamento fiscal e do OSS – com exclusão das despesas referentes ao refinanciamento da dívida pública, é possível verificar que entre os exercícios de 2010 e 2018, sua participação variou de 5,6% a 5,3% do somatório de despesas desses orçamentos.

De acordo com o relatório de gestão orçamentária do MS, a monta ultrapassou R\$ 131 bilhões em 2018. Deste valor, foram alocados R\$ 118,3 bilhões para Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e R\$ 13,2 bilhões foram destinados a outras despesas não ASPS. Contudo, “o gasto da União com Ações e Serviços Públicos de Saúde correspondeu a cerca de 43% dos gastos em saúde das três esferas de governo (MS, 2018).

Ainda de acordo com o MS, em 2018 foram realizados pelo SUS quase 4 bilhões de procedimentos ambulatoriais; 11,6 milhões de internações; 1,4 bilhão de consultas e atendimentos e 900 milhões de exames. Além disso, no mesmo ano, foram feitos 26.492 transplantes; 20 milhões de procedimentos radioterápicos; disponibilizadas 300 milhões de doses de vacinas em 36 mil salas de vacinação. Houve 82,7% de cobertura populacional de serviço de atendimento móvel de emergência – SAMU. Afirma o MS que mais 70% da população brasileira utiliza a saúde pública (MS, 2019).

De acordo com o IBGE (2019), em 2018 existiam no Brasil 208,5 milhões de habitantes. Conforme a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS, 2019) havia no mesmo período 47,38 milhões de beneficiários de planos médico-hospitalares. Significa, portanto, que 70% da população naquele ano dependiam unicamente do SUS; 22,72% eram beneficiários de planos privados de saúde; e que 7,28% estavam sem assistência médica por não terem acesso as Unidades de Saúde em sua região. Ou seja, 47,38 milhões de habitantes precisaram pagar para ter atendimento médico e 15,18 milhões de pessoas não tiveram acesso à saúde.

Destaca-se que mesmo os beneficiários de planos médico-hospitalares também se beneficiam do SUS, se tratando portanto de um direito difuso que atinge a um número indeterminado de pessoas, na medida em que o sistema abrange transversalmente as ações e serviços de vigilância epidemiológica, sanitária, ambiental e assistência farmacêutica.

Apesar de haver disposição legal acerca de valores mínimos a serem aplicados pelos entes federativos, e de bilhões de reais serem destinados à saúde, as alterações das normas relativas ao custeio das ações e serviços do SUS acirram, ainda mais, o subfinanciamento do Sistema e, por conseguinte, o acesso dos brasileiros à saúde.

As opções de Política Econômica que se encontram à disposição do Estado, e que transitam entre um Estado Liberal, com uma economia submetida essencialmente às regras de mercado (MANDEL, 1990: 34-36), e um Estado intervencionista, que controla todos os aspectos da estrutura econômica e social, têm reflexo claro e direto no Orçamento Público.

Em realidade, o Orçamento Público será invariavelmente a formalização jurídica da opção política-econômica realizada pelo grupo político dominante num determinado período. Por conseguinte, a análise do Orçamento Público, seja na sua perspectiva econômica, ou na sua manifestação legislativa, trata-se de fonte de análise primordial para compreender a posição do Estado no tocante à opção de Política Econômica, e por conseguinte a opção ideológica do grupo político dominante.

De maneira mais precisa, e de forma alinhada ao interesse deste estudo, a análise do Orçamento oferece substrato para a identificação da posição assumida pelo Estado no contexto das discussões sobre a Crítica do Valor, e de como o Estado lida com um contexto de crise econômica na estrutura do capitalismo, considerando-se ademais as respectivas implicações sobre as políticas sociais da saúde.

No tocante ao Estado brasileiro, a análise da feição do Orçamento Público provoca perplexidade, desde um primeiro momento, no tocante ao montante da dívida pública, mas principalmente no que se refere aos valores destinados ao pagamento dos juros e amortização desta mesma dívida.

O montante correspondente à dívida pública brasileira, segundo dados do Banco Central do Brasil, equivale atualmente a um total de R\$ 4,2 trilhões de reais, correspondentes à soma da dívida interna<sup>3</sup> (dívida mobiliária federal) e externa.

Por outro lado, o refinanciamento da dívida pública federal foi previsto pela Lei Orçamentária Anual de 2019 (LOA/2019, Lei 13.808/19)<sup>4</sup> em montante equivalente a R\$ 1,038 trilhão para juros e amortização da dívida<sup>5</sup>, o que representou para aquele período 38,27% de toda a receita pública federal.

Note-se que os valores chamam a atenção, tanto no seu aspecto absoluto, em termos de total da dívida; como também do ponto de vista relativo, seja em termos comparativos com outras despesas, em termos de dívida e juros *per capita*, em termos de PIB, e principalmente em termos comparativos com as despesas referentes ao

3 Disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201601pfp.zip>.

4 Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2015/lei-orcamentaria-anual-para-2015/loa2015>.

5 Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2014/lei-orcamentaria-anual-para-2012/lei>.

núcleo essencial das políticas sociais, aí incluídas as despesas com Saúde (4,21%), Assistência Social (3,42%), Previdência Social (25,25%) e Educação (3,48%).

O nível em que se encontra a dívida pública brasileira não se trata de uma realidade isolada no mundo, ainda que em muitos casos o descompasso entre o que se destina ao seu pagamento, e aquilo que se destina ao pagamento de políticas sociais seja expressivo. Nos Estados Unidos, que está longe de ser um modelo no tocante ao financiamento das políticas sociais, segundo dados da *Trading Economics*<sup>6</sup>, em que pese o elevado PIB, estimado em US\$20,54 trilhões, a dívida pública deste país alcançou o equivalente a US\$ 22 trilhões no fim do exercício de 2019, superando, portanto, a soma de todos os bens e serviços finais produzidos na maior economia do mundo. De outubro de 2019 a março de 2020, US\$269 bilhões foram utilizados para o pagamento dos juros e amortização da dívida, segundo dados do Tesouro Norte Americano<sup>7</sup>.

Não obstante, os investimentos na área de Saúde, por exemplo, com referência a 2017, a fim de traçar um paralelo com a realidade brasileira, corresponderam a 16,6% do Orçamento daquele país, segundo dados da Organização Mundial de Saúde (OMS)<sup>8</sup>, contra tão somente 4,14% do Orçamento Público brasileiro, no mesmo período<sup>9</sup>.

A análise dos dados leva à constatação de um modelo de Estado pautado em escolhas que priorizam o pagamento de juros e encargos da dívida pública, em detrimento do financiamento de políticas sociais. Passando ao largo da discussão sobre a legalidade desta dívida e alternativas para o seu pagamento, questões que não devem ser negligenciadas e que neste estudo não terão espaço por uma mera questão de opção metodológica (FATTORELLI, 2007; FATTORELLI, 2011; FATTORELLI, 2012; FATTORELLI, 2013), está claro que o pagamento da dívida pública tem consumido parte substancial dos recursos arrecadados pelo Estado brasileiro a partir dos seus cidadãos, em detrimento do financiamento da efetividade dos direitos fundamentais.

No contexto de uma estrutura econômica voltada à formação do valor, para produção de mais-valia objetivando a acumulação do capital, há uma série de outras conclusões interessantes. Em primeiro lugar, a opção por priorizar o pagamento da dívida termina por diminuir a remuneração do trabalho. De fato, compreendida a ideia de que Saúde, Seguridade, Assistência Social e Educação, quando prestados pelo Estado, com a participação do capitalista na condição de fonte de financiamento, sobretudo na forma de tributo, são formas indiretas de remuneração do trabalho, na medida em que suprem necessidades fundamentais do trabalhador e da sua família, a utilização de recursos públicos para pagamento da dívida, em detrimento do financiamento das políticas sociais, representa diminuição do custo do trabalho.

6 Disponível em <http://pt.tradingeconomics.com/united-states/government-debt-to-gdp>.

7 Disponível em [https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/ir/ir\\_expense.htm](https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/ir/ir_expense.htm).

8 Disponível em <http://www.who.int/countries/usa/es/>.

9 Em meados de 2016, a dívida pública norte-americana equivale a 104% do PIB dos EUA, alcançando o patamar aproximado de US\$19 trilhões, tendo quase dobrado nos últimos oito anos, quando correspondia a US\$10,6 trilhões, consequências da luta contra a crise econômica que eclodiu ainda durante o governo republicano de George W. Bush (vid. <http://www.usdebtclock.org/>; e <http://www.tradingeconomics.com/united-states/government-debt-to-gdp>).

Em segundo lugar, é interessante notar o movimento de financeirização e internacionalização da mais-valia decorrente da minoração do custo do trabalho. A rigor, o recurso extraído da sociedade, sobretudo na forma de tributo, a ser alocado no pagamento da dívida, termina por representar, na perspectiva da Crítica do Valor, uma parcela representativa da mais-valia, que seria tradicionalmente voltada àquele que organiza os meios de produção – o capitalista –, e passa a ser entregue ao credor da dívida, na maioria dos casos, um grupo financeiro internacional.

Esta é a orientação atual do Orçamento Público brasileiro. Um Orçamento cuja estrutura beneficia primordialmente o capital financeiro internacional, por meio da remuneração de uma dívida que consome a maior parte dos recursos arrecadados a partir da sociedade. O titular da força de trabalho é o componente mais prejudicado, na medida em que aquilo que poderia ser remuneração indireta na forma de atenção às suas necessidades sociais fundamentais, termina por ser relegada a uma condição marginal na ordem de prioridade dos dispêndios públicos.

O capitalista brasileiro, aquele que organiza os fatores de produção, encontra-se em numa situação curiosa: a de mero satélite do movimento de financeirização e internacionalização da economia, que não consegue se autorreconhecer dentro desta estrutura, nem muito menos identificar as soluções possíveis para sair da condição em que se encontra. Organiza os fatores de produção, porém entrega parcela significativa da mais-valia à banca, não apenas de forma direta e claramente reconhecível, enquanto pagamento dos seus próprios financiamentos, como também por meio da entrega de tributo que não será devolvido na forma de remuneração de um dos seus fatores de produção, qual seja o trabalho.

A curiosidade da situação está no fato de que, neste ponto, os interesses do trabalho e do capital se alinham. A remuneração indireta do trabalho, realizada por meio das despesas públicas com políticas sociais é fator fundamental à construção do valor. Contribui para o aumento de produtividade, seja em função da formação do trabalhador, aperfeiçoamento da sua qualidade técnica, pacificação social, aumento das horas efetivas de trabalho, ou modernização dos conhecimentos.

Também são curiosas as contradições do comportamento do capitalista brasileiro perante as opções orçamentárias existentes. Ao invés de colocar como prioridade a necessidade de reformulação das escolhas de gastos públicos, de acordo inclusive com os seus interesses, prefere se limitar às discussões em torno da carga tributária, e ainda assim num viés extremamente limitado, restrito tão somente à manutenção ou diminuição da carga tributária global.

Sem sequer refletir sobre a legitimidade, legalidade e justiça das opções orçamentárias orientadas pela primazia do pagamento da dívida, prefere incorporar a opção pelo seu pagamento, ainda que ao custo, por exemplo, da liquidação do patrimônio do Estado. Patrimônio este que poderia ser explorado a bem do próprio custeio das políticas sociais, e que, num movimento de privatização, tende a ser transferido aos credores financeiros internacionais.

Uma última opção é lançar mão de um maior endividamento (PIKETTY, 2014), dando continuidade a um círculo vicioso, que teve seu início na década de 70 do século passado, ampliação na década de 80, consolidação a partir da década de 90, e cujo resultado tem se mostrado nos números atuais.

As discussões em torno da SELIC mostram-se estreitas diante da necessidade de se rediscutir as opções orçamentárias como um todo. Deveriam ser redimensionadas enquanto elemento a mais num universo maior sobre a relevância que deve assumir a dívida pública no Orçamento do Estado.

Repensar a ideia de escassez de recursos a partir da realidade do Orçamento Público, e com ela o estabelecimento da ordem de prioridade na utilização destes recursos, é um debate que não pode ser sonogado à sociedade brasileira, devendo ser submetido com clareza e honestidade, sempre com vistas ao interesse público. As concepções em torno da Reserva do Possível devem ser consideradas, tanto no sentido da delimitação sobre a real amplitude desta reserva, como no que se refere a quem se deve destinar com prioridade tal reserva, num cenário de demandas ilimitadas. Em outras palavras, é necessário dar coloração ao conceito de Reserva do Possível, tanto para saber a dimensão dos valores envolvidos, considerada a forma como todos os recursos orçamentários encontram-se atualmente alocados; como para definir onde se encontram as prioridades da maioria da população brasileira.

## A escassez de recursos públicos no Brasil e a questão da reserva do possível

Diante de um cenário de desequilíbrio entre o caráter limitado de recursos financeiros à disposição do Estado, e o caráter ilimitado das demandas sociais cuja efetividade encontra-se a cargo do poder público por imperativo constitucional, é natural que surjam discussões sobre a fronteira da atuação estatal. A escassez dos recursos financeiros demonstra que os direitos fundamentais possuem, todos, uma dimensão econômica comum, atrelada aos custos exigidos para que sejam concretizados (BOBBIO, 1992: 44; Cf. FIGUEIREDO, 2007: 134).

No âmbito jurídico, as discussões teóricas acerca desta fronteira têm sido desenvolvidas em torno da ideia da chamada *Reserva do Possível*. Como explica Gomes Canotilho, os direitos sociais necessitam de uma verba estatal razoável, o que levou à criação da referida construção da dogmática da reserva do possível, objetivando ressaltar que os direitos sociais só existirão quando e enquanto existirem recursos públicos (CANOTILHO, 2002: 451).

Nesta mesma linha Ana Paula de Barcellos explica que

(...) a expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas. [...] a reserva do possível significa que, para além das discussões jurídicas sobre o

que se pode exigir judicialmente do Estado – e em última análise da sociedade, já que é esta que o sustenta – é importante lembrar que há um limite de possibilidades materiais para esses direitos. (BARCELLOS, 2007: 261)

A ideia essencial, portanto, é a de que garantias estabelecidas pelo legislador constitucional encontram óbice em elementos alheios ao plano estritamente jurídico normativo. Para além de eventuais restrições jurídicas ao exercício de direitos por parte dos cidadãos, ou à sua prestação pelo Estado, a realidade fática poderá obstar a sua efetivação, dada a impossibilidade do respectivo financiamento.

A origem da teoria da Reserva do Possível é identificada a partir de julgados do Tribunal Constitucional Alemão, ainda na década de 1970. A discussão submetida à Corte alemã foi a do direito de ingresso no curso de medicina das Universidades de Hamburgo e Munique, tendo em vista a garantia constitucional de acesso a todos os alemães às universidades públicas. Como explica Jorge Neto, o posicionamento da Corte foi no sentido de que:

(...) mesmo na medida em que os direitos sociais de participação em benefícios estatais não são desde o início restringidos àquilo existente em cada caso, eles se encontram sob a reserva do possível, no sentido de estabelecer o que pode o indivíduo, racionalmente falando, exigir da coletividade. (JORGE NETO, 2008: 148)

A fricção fundamental do debate encontra-se indicada na parte final do extrato do pronunciamento: a escassez dos recursos financeiros não há de ser considerada apenas em termos absolutos, no sentido puro e simples da inexistência de recursos suficientes para atender a uma determinada demanda (JORGE NETO, 2008: 63). A escassez financeira há de ser considerada, sobretudo, no plano do universo geral das demandas que são apresentadas ao Estado, na medida em que a atenção a uma, ou a algumas delas, leva à impossibilidade de atenção às demais. Neste sentido, assegurar o ingresso de todos os cidadãos alemães ao curso de medicina implicaria numa impossibilidade material de assegurar ingresso em outras formações universitárias, bem como na impossibilidade de conferir prestações fundamentais de outras naturezas a cargo do Estado.

A discussão avança, portanto, para um juízo de ponderação que não se restringe apenas à análise da garantia do direito frente à escassez de recursos, mas a um juízo de ponderação sobre a natureza de cada direito pleiteado, o que implicaria o estabelecimento de uma espécie de escala de valores com base na qual os direitos fundamentais passariam a ser avaliados, para fins de efetivação seletiva (SARLET, 2001: 103). Garantir vagas em faculdades de medicina seria mais importante do que garantir vagas de engenharia a quem as demandasse?

Travam-se então as discussões jurídicas sobre a fundamentação utilizada pelos representantes do sistema público de saúde, por exemplo, em prestar cobertura a um tratamento médico altamente dispendioso, ao argumento, seja da inexistência de recursos, seja da utilização destes recursos em detrimento de demandas muito mais amplas do ponto de vista do universo de indivíduos a serem contemplados. A consideração básica aqui vai no sentido de que autorizar um procedimento cirúrgico em valores milionários, por exemplo, levará à impossibilidade de realização de um programa de vacinação para erradicação de doença para número elevado de indivíduos.

A questão não se esgota apenas em termos de volume de demandas a serem atendidas, mas também se refere à natureza destas demandas, bem como dos seus beneficiários, em termos de classe social ou poder econômico, e sempre com vistas ao que as prestações estatais possam representar ao bem-estar da coletividade. Trata-se de saber se diante da realidade de escassez de recursos, a sua ordem de alocação deve observar o grupo social a que se destina: entre garantir vagas universitárias, ou realizar programas sociais para eliminação da fome haveria ordem de prioridade?

A CF/88 não estabelece sequer indicativo sobre a ordem de valoração entre direitos fundamentais, em nenhum dos sentidos indicados anteriormente, nem tampouco sobre os meios para encaminhar as escolhas, embora esteja claro o destaque que no texto constitucional se confere à atenção à Saúde, à Assistência, à Previdência e à Educação.

Seja por esta ausência de previsão constitucional, seja em função da natureza da atuação que se espera dos Poderes que constituem a República, não cabe ao corpo burocrático, seja ele judicial ou administrativo, o estabelecimento *a priori* da ordem segundo a qual se devem dar as prestações sociais. Esta ordem de eleição cabe à coletividade, que deve ser instada a participar da estruturação de critérios que venham a direcionar a aplicação dos recursos públicos. A ordem de prioridades vai muito além da elaboração do orçamento público anual. Diz respeito a opções que interferem na concepção de Estado, nas opções de longo prazo para a construção da sociedade (BOBBIO, 1992: 44). Cabe à coletividade, e apenas a ela, a decisão sobre o direcionamento prioritário dos recursos entregues. Apenas o cidadão tem o poder de determinar se os recursos devem ser direcionados, por exemplo, à inclusão social e à promoção da igualdade, dentro de uma perspectiva humana e solidária; ou à satisfação do interesse material e particular, que no mundo atual encontra a sua representação mais expressiva no pagamento de juros da dívida pública.

Dentro do modelo legislativo brasileiro, a instrumentalização das decisões da coletividade neste tipo de tema estaria a cargo de uma lei complementar (CF/88, art. 163, I), norma geral sobre finanças públicas, que indique as linhas gerais necessárias à definição da ordem de prioridade de pagamento das despesas públicas. Esta norma sem dúvida consistiria em aperfeiçoamento da legislação financeira vigente, especialmente na lei de responsabilidade fiscal (LC 101/2000), atualmente o único instrumento a dispor sobre a ordem de prioridade dos gastos públicos, e sempre numa perspectiva de priorização do interesse do credor; sem prejuízo de alterações pontuais, porém necessárias, no tratamento da matéria financeira no plano constitucional.

Não obstante, diante do quadro atual de silêncio normativo, e considerando que o Poder Judiciário é a opção derradeira daquele que se coloca diante de um risco social, a solução não há de ser senão uma ponderação a partir da verdadeira realidade financeira do Estado que se nega à prestação social. Esta análise não se pode restringir apenas à verificação da existência de recursos financeiros necessários à cobertura social. É indispensável que o juízo ingresse na ponderação sobre a natureza das despesas públicas realizadas pelo Estado, sempre com vistas à promoção do primado constitucional da dignidade da pessoa humana (BARCELLOS, 2007: 245). Conhecer a natureza da composição dos gastos públicos é fundamental à qualidade deste juízo. Ainda que a Administração Pública se oponha à prestação social ao argumento de dispositivo estabelecido na Lei

de Responsabilidade Fiscal, é necessário enfrentar o argumento com vistas à parte essencial da Constituição, qual seja o capítulo dos direitos e garantias fundamentais.

O simples dado sobre a disparidade entre os recursos públicos que são destinados ao pagamento da dívida pública – em torno de 45% –, e os montantes destinados à Saúde, Assistência Social, ou Educação – sempre inferiores a 5% – redimensionam o juízo em torno dos reais limites materiais sobre os quais repousa a Teoria da Reserva do Possível.

Há ainda outros conceitos e regras do Direito Financeiro, bem como dinâmicas do Orçamento Público, que devem ser considerados neste juízo de ponderação. É o caso do tratamento legal declinado ao superávit fiscal. Atualmente, o superávit fiscal é integralmente utilizado para o pagamento da dívida pública. Este superávit decorre do excesso de arrecadação, do cancelamento de previsão de despesa, ou da não realização de gastos devido a questões circunstanciais. É necessário avançar no juízo de ponderação sobre os motivos que levam a superávits circunstanciais, que em muitos casos ocorrem no tocante a despesas nas áreas sociais, como também é necessário repensar a própria regra da destinação do superávit primário em grande parte ao pagamento da dívida.

É também o caso da Reserva de Contingência. Trata-se de rubrica prevista anualmente na LDO, que não se encontra vinculada ao financiamento de nenhuma despesa específica, e que como a denominação indica, deve ser reservada para uma necessidade eventual de caráter extraordinário, imprevisível no momento de elaboração da LOA. Na LDO de 2015 (13.080/2015), por exemplo, determinou-se a fixação da Reserva de Contingência em valor equivalente a, no mínimo, 1% da Receita Corrente Líquida do Orçamento Fiscal, excluídas deste cálculo as receitas legalmente vinculadas ao financiamento de despesas pré-definidas (LDO/2015, art. 13).

O problema é que tem sido comum nos últimos anos que o montante destinado à Reserva de Contingência, valor expressivo, não seja utilizado, e termine destinado à formação de superávit primário, e por conseguinte ao pagamento da dívida.

O juízo fático que é inerente à ponderação judicial à luz da Reserva do Possível, precisa ser realizado não apenas com vistas às planilhas de gastos apresentadas pela representação judicial das Administrações Públicas<sup>10</sup>,

10 É comum até mesmo uma arguição genérica de impossibilidade orçamentária (vid. GONÇALVES, 2007: 64). Contra este tipo de tipo de generalidade da argumentação em torno da Reserva do Possível, o STF tem posição clara no sentido de rechaça-la: ...a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais [...] depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (STF. ADPF nº45, Rel. Min. Celso de Mello, j. 29/04/2004, DJU 04/05/2004)

o que leva ao risco de transformar a aplicação excepcional da Reserva do Possível em regra geral, conforme alerta Cláudia Maria Gonçalves:

[...] o que deveria ser uma exceção termina por se consolidar como regra, ou seja: o princípio constitucional da reserva do possível, que só deveria justificar a contenção de gastos públicos para além do básico, termina por servir de justificativa para políticas de assistência social pouco comprometidas com a redistribuição de riquezas, alicerçadas em programas minimalistas, residuais e afastados das diversidades culturais e pessoais de cada família. (GONÇALVES, 2007: 65)

Em contraponto a este cenário, a teoria do mínimo existencial estabelece que há um limite às condições mínimas de existência que não pode ser objeto de obstaculização estatal, ainda que exija dele prestações positivas para o seu implemento (TORRES, 2009: 22).

A teoria do mínimo existencial possui conceituação e conteúdo de complexa e diversificada delimitação, em especial no tocante ao conceito do que seria o *mínimo* para a subsistência digna do indivíduo e se há possibilidade de quantificação monetária desse arcabouço de padrões de garantias.

Por outro lado, não é seguro definir somente de forma abstrata este princípio, pois possibilitaria a apresentação de variações a depender do caso concreto em relação aos aspectos econômicos, sociais ou culturais dos indivíduos envolvidos. Por conseguinte, este cenário traria mudanças de paradigmas do que seria o *mínimo* em razão do perfil de vida da pessoa analisada (PINHEIRO, 2008:86).

Alguns doutrinadores<sup>11</sup> defendem que o mínimo existencial pressupõe uma demanda imediata, na medida em que se pode exigir a satisfação prestacional por parte do Estado, o qual não pode intervir nesse espaço protegido.

Na visão de John Rawls, somente o liberalismo possibilitaria alcançar o mínimo existencial, de modo a garantir o conjunto de condições necessárias e baseada nos ditames da equidade e da justiça distributiva globalmente considerada (RAWLS, 1995:47).

Em outras palavras, este direito ao mínimo existencial confunde-se com a ideia de liberdade, pois não possui previsão constitucional própria. Neste sentido, por não haver conteúdo específico, pode abranger qualquer direito ligado a existência digna do cidadão, tais como direito à moradia e alimentação, consubstanciados na pauta da chamada questão social.

A questão social aparece no seio da sociedade civil organizada como o substrato de suas reivindicações, que é a garantia dos direitos (ou também condições), necessários para a sua sobrevivência com dignidade.

---

11 Nesse sentido: TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995; e QUEIROZ, Cristina M. M. **Direitos fundamentais sociais**. Coimbra: Coimbra, 2006.

Ademais, a questão social emergiu no século XIX e dentro de um contexto pós revolução francesa na Europa, que necessitou de uma “revolução social” como forma de contraposição aos conflitos existentes da exploração do trabalho urbano.

Ressalte-se que a luta por melhores condições de vida a partir da pauta da questão social europeia no século XIX na Europa, emergiu, para Anete Ivo (2008: 86), em decorrência do aumento da pobreza da classe trabalhadora, alinhada às inovações do sistema de reprodução do capital decorrente da expansão do modo de produção capitalista.

Neste sentido, a teoria da reserva do possível limita-se a aquelas hipóteses em que o Ente público demonstre inequivocamente a impossibilidade da realização de políticas públicas por insuficiência orçamentária, o que não é visto na medida em que as opções de alocação de receitas estão alinhadas ao pagamento de juros e amortização da dívida pública.

É necessário ter em mente o universo total das despesas pública, com especial atenção à natureza das opções realizadas pelo Ente Público. Também é necessário verificar a existência de regras e conceitos de Direito Financeiro, a exemplo daqueles referentes ao superávit primário, excessos de arrecadação, cancelamento de despesa e reserva de contingência. O conhecimento em torno destes conceitos, bem como dos mecanismos e da dinâmica de planejamento e execução do Orçamento Público, e do que representam estas regras em termos econômicos e políticos, e a que interesses se encontram submetidas, são fatores indispensáveis à tomada de decisão judicial no âmbito da efetivação dos direitos sociais.

## Conclusão

É necessário redimensionar a concepção de Reserva do Possível, de forma a ampliar a sua delimitação, para além da análise da inexistência de recursos financeiros à disposição do Estado, segundo estabelecido em planilhas financeiras, ou no registro nas rubricas da Lei Orçamentária Anual.

Uma ponderação alinhada sobre o caráter ilimitado das demandas cobertas pelas garantias sociais fundamentais prevista na CF/88, não pode se limitar apenas a verificar os montantes estabelecidos para as áreas de Saúde, Previdência Social, Assistência Social, e Educação. Uma primeira premissa a partir da qual deve se dar o juízo é o modelo de Estado que se pretende construir, segundo a ordem constitucional vigente. Uma decisão sobre o direcionamento de um recurso público encontra as suas raízes não na escolha entre realizar ou não um gasto de saúde, por exemplo. As suas bases encontram-se mais profundamente no modelo de Estado e mesmo na visão de mundo que se pretende implementar, cuja compreensão pode ser formulada a partir da perspectiva da Crítica do Valor, com ponderações entre a proteção do interesse do ser-humano, ou a acumulação material.

A partir desta premissa, é necessário verificar o Orçamento Público como um todo, especialmente no tocante à composição do gasto público, e os eventuais desequilíbrios na destinação das riquezas nacionais, sem jamais

perder de vista os princípios constitucionais que informam o Estado que a nação brasileira escolheu construir a partir de 1988. Não é admissível, nesta perspectiva, que parte expressiva da riqueza nacional, cerca de 45%, seja destinada ao pagamento da dívida pública, sobre a qual, aliás, pesam dúvidas quanto à transparência, legalidade e legitimidade. A perplexidade é especialmente pronunciada quando se verifica que as despesas com Saúde, Educação e Assistência não chegam sequer à 1/10 (um décimo) do que é destinado ao pagamento da dívida.

Também é necessário que se avance na compreensão de conceitos e regras orçamentárias, bem como na própria dinâmica de execução do Orçamento. A destinação do superávit fiscal ao pagamento da dívida pública, e antes disso, toda a dinâmica que leva à formação de um superávit fiscal, deixam claro, por um lado, que há espaço para ampliação de gastos com finalidades sociais; e por outro lado, que é perversa a lógica de carreamento da riqueza nacional em prol da acumulação da riqueza privada, com especial destaque às instituições financeiras internacionais.

Apesar da legislação não exigir que a União faça superávit primário, hodiernamente esse balanço é muito analisado pelos pesquisadores e sociedade civil em geral para avaliar o desempenho econômico de dado governo. Contudo, não se deve perder de vista a ausência dos gastos com pagamentos dos juros da dívida nestes dados divulgados, o que reforça a imprecisão de uma análise financeira governamental a revés da disponibilidade orçamentária voltada a dívida pública.

O principal problema não é o tamanho da dívida pública em si, pois em contraste com outros países reconhecidos como economias de primeiro mundo, nota-se a problemática brasileira assentada nas altas taxas de juros em que são praticados no mercado interno.

Alinhada à perspectiva de austeridade, o Brasil vivencia um engessamento orçamentário em razão das três regras fiscais em aplicação (regra de ouro, meta de resultado primário e teto de gastos primários), que apesar de terem sido flexibilizadas em tempo de pandemia, desafiam o planejamento futuro do orçamento público, em vistas da necessidade de propiciar a recuperação econômica.

O curso da crise e a natureza das soluções a serem tomadas dependem das práticas dos agentes sociais e de como estes compreendem o cenário do qual fazem parte. Neste sentido, a teoria crítica dirige-se para a análise da influência mútua entre a estrutura e as práticas sociais, a mediação entre o objetivo e o subjetivo que se faz e através de fenômenos sociais determinados.

## Referências

ALCÂNTARA, Suelena Aparecida de. Financiamento do SUS: limites institucionais e práticos. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, 2017. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/17/17157/tde-26042018-115624/publico/SUELENAAPARECIDADEALCANTARACorrig.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2020.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

BALEIRO, Aliomar. atualiz. DERZI, Misabel de Abreu Machado. Direito Tributário Brasileiro. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BARCELLOS, Ana Paula Gonçalves Pereira de. "Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático." In: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (coords.). A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. 4ª Reimpressão. (Tradução de Carlos Nelson Coutinho). Ed. Campus: Rio de Janeiro, 1992.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1988.

BOTTOMORE, Tom. Dicionário do pensamento Marxista, 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e teoria da constituição. 5 ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CASTRO, Carlos Roberto de Silveira. O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição do Brasil. São Paulo: Forense, 1989.

CONSELHO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. Mudanças no financiamento da saúde. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Mudan%C3%A7as-no-Financiamento-da-Sa%C3%BAde.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE – CNS. Financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://conselho.saude.gov.br/ultimas\\_noticias/2005/financiamentodasacoes.htm](http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2005/financiamentodasacoes.htm)>. Acesso em: 24 nov. 2019.

FATTORELLI, Maria Lúcia (org.). Alternativas de enfrentamento à crise. Brasília: Inove, 2011

----- . A dívida pública em debate. Brasília: Inove, 2012

----- . Auditoria cidadã da dívida dos Estados. Brasília: Inove, 2013

----- . Direito Fundamental à Saúde: parâmetros para a sua eficácia e efetividade. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2007.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Direito Fundamental à Saúde: parâmetros para sua eficácia e efetividade. 1ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. “Política pública de assistência social na Constituição Federal de 1988: do não direito ao direito negado”. Juris Itinera – Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão. São Luís: PGJ, n. 14, 2007.

HARVEY, David. Os Enigmas do Capital e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

HÖNER, Christian. “O que é valor”. Streifzüge, n. 30. Áustria, 2004, Tradução do alemão: Paul Braun; Tradução do francês: Fernando Orsi Vieira e Marcos Barreira. Disponível em <http://www.exit-online.org/>; e em <http://www.obeco-online.org/choner.htm>. Acessado em 30.07.2016.

JAPPE, Anselm. As Aventuras da Mercadoria. Para uma Nova Crítica do Valor. Tradução: José Miranda Justo. Lisboa: Antígona, 2006.

JORGE NETO, Nagib de Melo. O controle jurisdicional das políticas públicas: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais. Salvador: Juspodvm, 2008.

KRELL, Andreas Joaquim. Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

KRISIS. Manifesto Contra o trabalho. Tradução do alemão de José Paulo Vaz, revista por José M. Justo. Lisboa: Antígona, 2003. Disponível em <http://www.krisis.org/1999/manifesto-contra-o-trabalho/>. Acessado em 30.07.2016.

KURZ, Robert. “Para lá da luta de classes.” Exit!. Tradução de Nikola Grabski. Disponível em <http://obeco.plane-tacliix.pt/rkurz139.htm>, 2003. Texto Original “Jenseits des Klassenkampfes”, publicado em Neues Deutschland, em 30.05.2003, disponível em [www.exit-online.org](http://www.exit-online.org). Acessado em 30.07.2016.

LUKÁCS, Georg. História e consciência de classe, 1974.

MANDEL, E. A Crise do capital: os fatos e a sua interpretação marxista. São Paulo, Ensaio; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1990.

MARX, Karl. O Capital. Liv. I, 1, São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MÉSZAROS, István, Aspects of history and class consciousness, 1971.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito da Participação Política. RJ: Renovar, 1992.

NASCIMENTO, Joelton. Introdução à nova Crítica do Valor. São Paulo: Perse, 2014.

----- Introdução a uma nova Crítica do Valor. São Paulo: Perse, 2002.

NASCIMENTO, Joelton; BEZERRA, Silvia Ramos. "O que é a Nova Crítica do Valor?" VIII Colóquio Internacional Marx e Engels. GT 2: Os Marxismos. Disponível em <[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiQyKfizfPNAhURPJAKHXi2C14QFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ifch.unicamp.br%2Fformulario\\_cemarx%2Fselecao%2F2015%2Fmesas%2FJoelton%2520Nascimento.pdf&usq=AFQjCNGjCkTNU-ldXgiFSZCFdM6wJxpWwQ&bvm=bv.126993452,bs.1,d.Y2l](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiQyKfizfPNAhURPJAKHXi2C14QFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ifch.unicamp.br%2Fformulario_cemarx%2Fselecao%2F2015%2Fmesas%2FJoelton%2520Nascimento.pdf&usq=AFQjCNGjCkTNU-ldXgiFSZCFdM6wJxpWwQ&bvm=bv.126993452,bs.1,d.Y2l)>. Acessado em 30.07.2016.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção; TEIXEIRA, Luiz Antônio. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. História, Ciência, Saúde. V..21, n. 1, jan.-mar. 2014, p. 15-35. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v21n1/0104-5970-hcsm-21-1-00015.pdf>>. Acesso em 05 jan. 2020.

PINHEIRO, Marcelo Rebello. A eficácia e a efetividade dos direitos sociais de caráter prestacional. Dissertação (Mestrado em direito) – Universidade de Brasília: Brasília, 2008.

POLIGNANO, Marcus Vinícius. História das Políticas de Saúde no Brasil: uma pequena revisão. 2005. Disponível em: <<http://www.saude.mt.gov.br/ces/arquivo/2165/livros>>. Acesso em 20 nov. 2019.

PORCHMANN, Marcio. "Pobreza e Capitalismo", in: IVO, Anete B. L. (Coord.), Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social. São Paulo: Annablume, 2013.

PORTELLA, André Alves; MACIEL, Leonardo F. P. Reserva do possível e inclusão social. Escassez dos recursos orçamentários e critérios de escolha dos direitos sociais a efetivar à luz da crítica do valor. Revista Juris Poiesis, Rio de Janeiro, v. 23: 297-322, 2020.

QUEIROZ, Cristina M. M. Direitos fundamentais sociais. Coimbra: Coimbra, 2006.

RAWLS, John. Liberalismo político. México: Fundo de cultura econômica, 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas Considerações em Torno do Conteúdo, Eficácia e Efetividade do Direito à Saúde na Constituição de 1988. Revista Interesse Público, Porto Alegre, v. 12: 91-107, 2001.

SCHOLZ, Roswitha. "O valor é o homem. Teses sobre a socialização pelo valor e a relação entre os sexos." Tradução do alemão: José Marcos Macedo. *Novos Estudos*, n. 15, CEBRAP. Disponível em [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjGhYm1oPjNAhXFj5AKHfRVBFkQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fnovosestudos.uol.com.br%2Fv1%2Ffiles%2Fuploads%2Fcontents%2F79%2F20080626\\_o\\_valor\\_e\\_o\\_homem.pdf&usg=AFQjCNFi0VZiNjzEFWkLb7fd\\_PIRqZ457Q&bvm=bv.127178174,d.Y2l&cad=rja](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjGhYm1oPjNAhXFj5AKHfRVBFkQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fnovosestudos.uol.com.br%2Fv1%2Ffiles%2Fuploads%2Fcontents%2F79%2F20080626_o_valor_e_o_homem.pdf&usg=AFQjCNFi0VZiNjzEFWkLb7fd_PIRqZ457Q&bvm=bv.127178174,d.Y2l&cad=rja). Acessado em 30.07.2016.

SILVA NETO, Alfredo Lopes da. *Dívida pública interna federal: uma análise histórica e institucional do caso brasileiro*. Brasília: UnB, 1980

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. São Paulo: Renovar, 2009.

----- O orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TRENKLE, Norbert. O que é o valor? A que se deve a crise? Texto revisto a partir de um texto de seminário realizado em 24 de junho de 1998 na Universidade de Viena. (Tradução de Cláudio Roberto Duarte com o auxílio de Heinz Dieter Heidemann). s/d, s/l, disponível em [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjov\\_qtu\\_PNAhVHQZAKHbaSChUQFggeMAA&url=https%3A%2F%2Fnomiguelmachado.files.wordpress.com%2F2012%2F01%2Fn-trenkle1.pdf&usg=AFQjCNEahIqISWW9qliXJB-G40bFIUs7Kw&cad=rja](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjov_qtu_PNAhVHQZAKHbaSChUQFggeMAA&url=https%3A%2F%2Fnomiguelmachado.files.wordpress.com%2F2012%2F01%2Fn-trenkle1.pdf&usg=AFQjCNEahIqISWW9qliXJB-G40bFIUs7Kw&cad=rja). Acessado em 30.07.2016.

ZANCANER, Weida. Razoabilidade e moralidade: princípios concretizadores do perfil constitucional do Estado Social e Democrático de Direito. *In*: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba: Direito Administrativo e Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997. v. 2.

## *Budgetary limitation for the effectiveness of social right to health, weighting in the light of critical value theory*

**Recebido** 20-jul-20 **Aceito** 30-set-20

**Resumo** O presente estudo tem o objetivo de realizar ponderações em torno do desarranjo existente entre os custos para a efetivação do direito social a saúde e o caráter limitado dos recursos financeiros disponíveis por parte da Administração Pública. Com este intuito, será realizada uma análise do Orçamento Público Federal da União no que concerne o financiamento deste direito social e suas ponderações frente ao princípio da Reserva do Possível e o princípio do Mínimo Existencial, como pressuposto de verificação da materialização dos direitos sociais, tendo como referencial a Teoria Crítica do Valor, e a realidade financeira do Estado brasileiro.

**Palavras-chave** Direitos Fundamentais; Políticas Sociais; Financiamento da saúde; Escassez de recursos; Reserva do possível; Teoria Crítica do Valor.

**Abstract** *The present study has the objective of weighing up the existing breakdown between the costs for the realization of the social right to health and the limited character of the financial resources available from the Public Administration. To this end, an analysis of the Federal Public Budget of the Union will be carried out with regard to the financing of this social right and its considerations against the principle of the Reserve of the Possible and the principle of the Existential Minimum, as an assumption of verification of the materialization of social rights, taking into account as a reference, the Critical Price of Value, and the financial reality of the Brazilian State.*

**Keywords** *Fundamental Law; Social politics; Health financing; Shortage of resources; Reservation of the possible; Critical Theory of Value.*

---