



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

DAMIÃO ANDRADE HENRIQUE DE OLIVEIRA

**A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 29/2003 E A ANÁLISE SOBRE
A CRIAÇÃO DE UMA LEI DE RESPONSABILIDADE SOCIAL PARA O ESTADO
BRASILEIRO**

**JOÃO PESSOA
2025**

DAMIÃO ANDRADE HENRIQUE DE OLIVEIRA

**A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 29/2003 E A ANÁLISE SOBRE
A CRIAÇÃO DE UMA LEI DE RESPONSABILIDADE SOCIAL PARA O ESTADO
BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
à obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Dr.^a Marcia Glebyane Maciel
Quirino

**JOÃO PESSOA
2025**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

048p Oliveira, Damiao Andrade Henrique de.
A Proposta de Emenda à Constituição nº 29/2003 e a
análise sobre a criação de uma Lei de Responsabilidade
Social para o Estado brasileiro / Damiao Andrade
Henrique de Oliveira. - João Pessoa, 2025.
81 f. : il.

Orientação: Marcia Glebyane Maciel Quirino.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Lei de Responsabilidade Social. 2.
Responsabilidade Social do Estado. 3. Direitos Sociais.
4. Políticas Públicas. 5. Austeridade Fiscal. I.
Quirino, Marcia Glebyane Maciel. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 364

DAMIÃO ANDRADE HENRIQUE DE OLIVEIRA

**A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 29/2003 E A ANÁLISE SOBRE
A CRIAÇÃO DE UMA LEI DE RESPONSABILIDADE SOCIAL PARA O ESTADO
BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Dr.^a Marcia Glebyane Maciel
Quirino

DATA DA APROVAÇÃO: 30 DE ABRIL DE 2025

BANCA EXAMINADORA:


**Prof.^a Dr.^a MARCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO
(ORIENTADORA)**


**Prof. Dr. LUIS CARLOS DOS SANTOS LIMA SOBRINHO
(AVALIADOR)**


**Prof.^a Ma. RAYSSA FÉLIX DE SOUZA
(AVALIADORA)**

Àqueles condenados a um mundo de
desigualdades e injustiça social, mas que
resistem todos os dias para reescrever esse
destino.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, Regina, que me ensinou a ser quem sou, e ao meu pai, Sandro, que nunca me deixou faltar nada.

Agradeço às minhas avós Ivonete e Leomar, que mais me motivaram a me formar do que qualquer pessoa e que tanto se sacrificaram para que os netos pudessem ir mais longe.

Agradeço a Lindomar, Zélia e Rejane, que sempre me ajudaram sem que eu pedisse e me criticaram quando eu precisava.

Agradeço aos amigos de infância, que me acompanharam e continuarão acompanhando ao longo da jornada da vida, Gleydson, Thiago e Derek.

Agradeço à minha orientadora, Marcia Glebyane, cuja ajuda foi essencial para encontrar um caminho para seguir neste trabalho. Minha gratidão como aluno e orientando.

Agradeço ao meu chefe, mentor e amigo, Ronaldo, por tanto ter contribuído na minha carreira e por todas as oportunidades que me deu. Meus sinceros agradecimentos.

Agradeço a todos os amigos que fiz ao longo da Universidade, em especial ao Chaves, Victor, Renata, Ed, Manu, Mylena e Gio. Meus agradecimentos pela paciência e conversas.

Por fim, agradeço a todos os professores que tive ao longo da Universidade, que contribuíram para a minha formação profissional e humana.

“Os filósofos têm apenas interpretado o mundo
de maneiras diferentes; a questão, porém, é
transformá-lo”

Karl Marx, 1845.

RESUMO

Este trabalho analisa a responsabilidade social do Estado no contexto brasileiro, com ênfase na efetivação de direitos sociais através de políticas públicas e na necessidade de criação de um marco normativo específico: uma Lei de Responsabilidade Social. Parte-se da compreensão de que o Estado, especialmente no modelo de Bem-Estar Social, possui um papel central na promoção do bem-estar coletivo, sendo responsável por garantir o acesso a direitos fundamentais, como saúde, educação, assistência social e moradia. No entanto, a consolidação desse papel tem sido dificultada pelo paradigma fiscal neoliberal, que impõe restrições orçamentárias e busca equilíbrio fiscal, muitas vezes em detrimento do investimento estatal em áreas sociais. A pesquisa adota uma abordagem exploratória e qualitativa, estruturando-se em três eixos principais: (a) a análise teórica do Estado de Bem-Estar Social, sua crise e impactos no paradigma da austeridade fiscal; (b) o levantamento e sistematização dos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional com o objetivo de regulamentar a responsabilidade social do Estado, com destaque para a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 29/2003 que tem o objetivo de determinar a criação de uma lei de responsabilidade social para o Estado brasileiro; e (c) a análise crítica sobre a viabilidade, potencialidades e impactos a instituição de uma Lei de Responsabilidade Social no ordenamento jurídico brasileiro. O estudo revela que, especialmente após a pandemia de COVID-19, há uma mudança no perfil das proposições legislativas sobre o tema, que passam a incorporar uma abordagem mais abrangente da responsabilidade social do Estado. Conclui-se que a criação de um marco legal que vincule o Estado ao cumprimento de metas de efetivação de direitos sociais pode contribuir para maior previsibilidade, controle social e efetividade na implementação desses direitos, atuando como um contraponto normativo à rigidez das regras fiscais vigentes.

Palavras-chave: lei de responsabilidade social; responsabilidade social do Estado; direitos sociais; políticas públicas; austeridade fiscal.

ABSTRACT

This study examines the concept of State social responsibility in the Brazilian context, focusing on the implementation of social rights through public policy and the urgent need for a dedicated legal framework — a Social Responsibility Law. The research is grounded in the notion that the State, particularly within the Welfare State tradition, plays a vital role in promoting collective well-being by ensuring access to essential rights such as healthcare, education, housing, and social assistance. However, this role has been increasingly constrained by the dominance of a neoliberal fiscal paradigm, which prioritizes budgetary discipline and fiscal balance, often at the expense of long-term social investment. Employing an exploratory and qualitative methodology, the study is structured around three key dimensions: (a) a theoretical analysis of the Welfare State model, its decline, and the influence of austerity-driven fiscal governance; (b) a systematic review of legislative initiatives introduced in the Brazilian National Congress aimed at institutionalizing State social responsibility, with particular emphasis on Constitutional Amendment Proposal (PEC) No. 29/2003; and (c) a critical discussion on the legal, political, and normative implications of establishing a binding framework that commits the State to measurable social development goals. The findings indicate that, particularly in the aftermath of the COVID-19 pandemic, legislative proposals on the subject have evolved toward a broader and more comprehensive understanding of the State's role in advancing social justice. The study concludes that enacting a Social Responsibility Law could serve as a crucial normative instrument to strengthen transparency, social accountability, and coherence in public policy, acting as a counterbalance to the rigidity of current fiscal rules and enhancing the effective realization of constitutional social rights.

Key-words: social responsibility law; State social responsibility; social rights; public policy; fiscal austerity.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL À CRISE FISCAL: O PAPEL DO ESTADO NA RESPONSABILIDADE SOCIAL.....	12
2.1 O ESTADO COMO GARANTIDOR DE DIREITOS SOCIAIS.....	12
2.1.1 Os regimes do Welfare State em Esping-Andersen.....	14
2.1.2 O Estado de Bem-Estar Social Desenvolvimentista Brasileiro.....	16
2.2 A CRISE DO WELFARE STATE.....	23
2.3 A “RECOMENDAÇÃO” DE MEDIDAS DE AUSTERIDADE FISCAL NO SUL GLOBAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL BRASILEIRA.....	25
2.4 A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 29, DE 2003.....	28
3 O(S) MODELO(S) DE RESPONSABILIDADE SOCIAL APRESENTADOS PARA O ESTADO BRASILEIRO.....	31
3.1 O PROJETO DE LEI Nº 4.448, DE 2001.....	31
3.2 O PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 205, DE 2001.....	34
3.3 O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 94, DE 2003.....	36
3.4 O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 264, DE 2007.....	38
3.5 O PROJETO DE LEI Nº 5.343, DE 2020.....	40
3.6 O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 108, DE 2022.....	45
3.7 BREVES CONSIDERAÇÕES.....	51
4 ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI SOBRE RESPONSABILIDADE SOCIAL DO ESTADO.....	55
4.1 O PROJETO DE LEI Nº 4.448/2001 E A CRIAÇÃO DO ÍNDICE BRASILEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL.....	55
4.2 O PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 205/2001 E A IMPLEMENTAÇÃO DO CONSELHO DE GESTÃO FISCAL E RESPONSABILIDADE SOCIAL.....	57
4.3 O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 94/2003 - O MAPA DA EXCLUSÃO SOCIAL E O ANEXO DE METAS SOCIAIS.....	59
4.4 - O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 264/2007 E A PROIBIÇÃO DE CONTINGENCIAMENTO DE VERBAS.....	61
4.5 - O PROJETO DE LEI Nº 5.343/2020 E A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE ATRAVÉS DE POLÍTICAS DE AUMENTO DE RENDA.....	62
4.6 - O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 108/2022 - O CÓDIGO DA ORDEM SOCIAL.....	66
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
REFERÊNCIAS.....	74

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre a responsabilidade social para o Estado Brasileiro surge em um contexto marcado por desigualdades sociais e pela histórica fragilidade e insuficiência das políticas públicas destinadas à promoção do bem-estar coletivo e da justiça social. Essa constatação decorre do fato de que, enquanto o Brasil avançou na construção de uma gestão fiscal responsável e rígida - especialmente com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que consolidou um paradigma de austeridade, controle de gastos públicos e cumprimento de metas fiscais -, a ausência de um marco legal que vincule o Estado também ao cumprimento de metas sociais concretas evidencia uma lacuna legislativa na garantia dos direitos sociais.

Diante desse cenário, é fundamental definir: o que é responsabilidade social do Estado? Para Dombrovskaya *et al.* (2023) o conceito está ligado a um sistema multifacetado de gestão eficaz que engloba várias medidas - econômicas, políticas, sociais, de segurança, culturais e ambientais - com o objetivo de melhorar e manter o padrão de vida da população. De acordo com Voronkova, Oleksenko e Fursin (2021) um estado socialmente responsável é aquele que visa equilibrar metas sociais, econômicas e ambientais. Em última análise, conforme os mesmos autores, é aquele que promove o bem-estar social por meio de políticas públicas que atendam às necessidades da coletividade.

A dificuldade em apresentarmos um conceito sólido para o termo evidencia a escassez de estudos sobre o tema, mas as tentativas recentes de criação desse conceito expostas acima demonstram sua relevância atual. A crise sanitária da COVID-19 não apenas expôs as profundas desigualdades estruturais do país, mas também reacendeu o debate sobre o papel do Estado na proteção e promoção dos direitos sociais, dimensão essencial para a compreensão da responsabilidade social estatal.

No contexto brasileiro, essa discussão assume contornos concretos. Em 2003 foi apresentada no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 29/2003, de autoria da Senadora Lúcia Vânia, que busca equilibrar a gestão fiscal e a social do Estado, propondo a inclusão na Constituição da exigência de que a ordem social seja avaliada por meio de indicadores de responsabilidade social, nos

termos de futura lei complementar. A não aprovação dessa PEC - que permanece em tramitação há mais de duas décadas - revela a resistência do legislativo em tratar as questões sociais com a mesma seriedade conferida às políticas fiscais.

Partindo do confronto entre a resistência legislativa e a exigência da PEC, essa pesquisa problematiza: é necessária a criação de uma lei de responsabilidade social para o Estado? Partimos do pressuposto de que a institucionalização da responsabilidade social estatal - nos moldes da já consolidada responsabilidade fiscal - representa um imperativo para a concretização dos direitos sociais no Brasil. Essa premissa ganha força quando observamos que, mesmo sem a aprovação da PEC 29/2003, diversas proposições legislativas buscaram estabelecer tal marco legal, embora nenhuma tenha sido aprovada.

Desse modo, para responder ao problema da pesquisa, este trabalho adotou uma abordagem exploratória, através dos métodos de pesquisa: (a) hermenêutico, através de uma análise crítica de projetos de lei; (b) comparativo, comparando os elementos normativos e estruturais das proposições legislativas; (c) sociológico, avaliando impacto social, viabilidade e necessidade dos projetos, dada a realidade política e econômica brasileira e; (d) interdisciplinar, com observações jurídicas, econômicas, sociológicas e de ciência política. Quanto às técnicas de pesquisa, utilizou-se: (a) análise documental de leis e projetos de lei apresentados no Congresso Nacional Brasileiro; (b) análise do impacto legislativo, dos custos e benefícios dos projetos ao se tornarem leis aprovadas e; (c) revisão bibliográfica, através de autores como Esping-Andersen, que descreveu o Estado de Bem-Estar Social ocidental e Sônia Draibe que descreveu o modelo brasileiro. Assim, este trabalho foi estruturado em três capítulos.

No capítulo 1 exploramos a ideia de responsabilidade social do Estado partindo da criação do Estado de Bem-Estar Social — marco histórico na consolidação de direitos sociais —, abordando a crise do modelo e seus impactos no sul global, que levou à adoção de medidas de austeridade, dentre as quais a Lei de Responsabilidade Fiscal está inserida.

O Capítulo 2 se dedicará à análise das proposições legislativas que buscam dar concretude a uma Lei de Responsabilidade Social para o Estado brasileiro. Serão analisadas as principais medidas previstas nas propostas, bem como as justificativas apresentadas pelos parlamentares para sua propositura.

Por fim, no capítulo 3 será apresentada uma avaliação crítica das abordagens adotadas nos projetos de lei, com destaque para as limitações e potencialidades, para a construção de um modelo normativo viável.

2 DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL À CRISE FISCAL: O PAPEL DO ESTADO NA RESPONSABILIDADE SOCIAL

Este capítulo explora a ideia da responsabilidade social do Estado, tomando como ponto de partida o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, uma vez que esse modelo histórico representa um marco fundamental na consolidação do compromisso público com o bem-estar coletivo.

2.1 O ESTADO COMO GARANTIDOR DE DIREITOS SOCIAIS

O Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*, é considerado “uma das mais sofisticadas, abrangentes e bem-sucedidas construções da civilização ocidental” (Delgado; Porto, 2019). No mesmo sentido, Fernández-Álvarez (2018) aduz que

Sob um ponto de vista histórico-social, o Estado de Bem-estar é um processo que promoveu o maior grau de desenvolvimento humano e social conhecido até a atualidade, se entendemos como fundamental nessa condição o atingimento de padrões de qualidade de vida à maior parte da população das nações onde ele foi instaurado, superando, por isso, avançadas experiências socioeconômicas como a grega, no seu período dourado [...], ou a romana na época clássica quando o desenvolvimento foi em proveito principal de um único e privilegiado estrato social (Fernández-Álvarez, 2018).

Nas lições de Esping-Andersen (1990), uma definição comum desse modelo envolve a responsabilidade do estado em garantir o bem-estar básico dos cidadãos. Entretanto, é importante pontuar que o autor traz questionamentos sobre essa definição: o que significa “básico”? Não seria mais apropriado exigir que um *welfare state* satisfaça mais que nossas necessidades básicas/mínimas (Esping-Andersen, 1990)? Essa responsabilidade social atribuída ao Estado representa um compromisso do poder público em garantir padrões mínimos de subsistência, capazes de garantir o desenvolvimento pleno dos valores da liberdade, igualdade e dignidade humana. Esses valores são meios para a obtenção de um fim maior, que é a justiça social, um elemento básico das democracias atuais (Fernández-Álvarez, 2018).

As bases do *Welfare State* datam da segunda metade do século XIX, mas seu desenvolvimento ocorreu principalmente no século XX, especialmente após a segunda guerra mundial. A conjuntura socioeconômica do pós-guerra foi essencial para a consolidação do modelo (Delgado; Porto, 2019). No mesmo sentido, Fernández-Álvarez (2018) aponta que, embora o Estado de Bem-estar Social tenha se consolidado a partir dos anos 1950, ele resultou de um processo heterogêneo e descoordenado, tanto espacial quanto temporalmente. Suas origens remontam às lutas e conquistas dos primeiros direitos trabalhistas em meados do século XIX e, em grande parte, às teorias da época que enfatizavam a importância de uma segurança material mínima para garantir os direitos individuais clássicos, propostos desde as revoluções burguesas (Fernández-Álvarez, 2018).

Delgado e Porto (2019) descrevem alguns fatores ocorridos no início do século XX que influenciaram na construção do modelo de Estado de Bem Estar Social: a ameaça do socialismo sobre o capitalismo, concretizada em 1917 com a Revolução Russa; o avanço de partidos trabalhistas, sociais-democratas, socialistas e comunistas na Europa Ocidental; a constitucionalização dos direitos sociais [onde destacam-se a Constituição Mexicana, de 1916 e a Constituição de Weimar, de 1919]; a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919;¹ e o colapso “da gestão ultraliberalista do Estado e da economia do Ocidente”, acentuado pela recessão e desemprego ocorridos na Europa a partir de 1920 e nos Estados Unidos da América a partir de 1929, com a Grande Depressão (Godinho; Porto, 2019). Além disso, podemos incluir também as consequências econômicas e sociais da primeira guerra mundial (1914 - 1918).

Através desse processo histórico, as bases para o Estado de Bem-Estar Social estavam postas. O Estado começou lentamente a:

¹ “A criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), igualmente em 1919, pioneira instituição permanente internacional voltada a elaborar e propagar documentos normativos sobre o então novo campo jurídico de caráter social, o Direito do Trabalho. A propósito, para se ter uma ideia do papel impactante da OIT no período, cabe registrar que, desde a sua criação em 1919 até 1930 (ou seja, em apenas 11 anos de existência), a instituição internacional multilateral aprovou cerca de 30 convenções internacionais do trabalho e 30 recomendações internacionais do trabalho. Nos dez anos seguintes de sua atuação, até 1940, a OIT dobrou o número de documentos internacionais aprovados (cerca de 60 convenções internacionais do trabalho e 60 recomendações internacionais), totalizando, aproximadamente, 120 documentos internacionais trabalhistas solenemente celebrados em cerca de apenas duas décadas” (Delgado; Porto, 2019)

Assumir que a pobreza não era só culpa do indivíduo que se encontra nessa situação, mas também responsabilidade de uma sociedade — a liberal — construída sob um individualismo dogmático em que condições de dignidade humana eram tão somente alcançadas por um pequeno grupo de privilegiados econômicos (Fernández-Álvarez, 2018).

Assim, entendemos que a ideia de responsabilidade social do Estado está diretamente ligada ao surgimento do *welfare state*. Um Estado só pode ser socialmente responsável se reconhecer o seu dever de atuar para que os direitos sociais sejam minimamente garantidos. Contudo, conforme argumenta Esping-Andersen (1990), o Estado de Bem-Estar Social não pode ser entendido apenas sob a ótica de direitos e garantias. Deve-se considerar também como o modelo integra o papel do Estado, do mercado e da família na provisão social (Esping-Andersen, 1990).²

2.1.1 Os regimes do Welfare State em Esping-Andersen

Em sociedades pré-capitalistas, onde o mercado ainda não havia se generalizado, a subsistência da classe trabalhadora não dependia da venda da sua força de trabalho como mercadoria. No entanto, com a expansão e consolidação do mercado como um sistema universal, o sustento e o bem-estar dos indivíduos passaram a estar integralmente atrelados a uma relação monetária. No processo, os trabalhadores foram reduzidos à condição de mercadoria, e a sua força de trabalho passou a ser submetida às dinâmicas do mercado. Entretanto, a instituição dos direitos sociais modernos representou um afrouxamento dessa condição de mercadoria. Esse afrouxamento ocorre porque o serviço é prestado como um direito, permitindo que o indivíduo mantenha um sustento sem depender exclusivamente do mercado (Esping-Andersen, 1990).

Assim, os direitos sociais funcionam como uma espécie de contrapeso às forças mercantis, pois reduzem a vulnerabilidade dos cidadãos frente às incertezas do mercado. Esping-Andersen (1990) denomina esse fenômeno de “descomodificação”, aduzindo que ela ocorre quando “um serviço é oferecido como

² “The welfare state cannot be understood just in terms of the rights it grants. We must also take into account how state activities are interlocked with the market's and the family's role in social provision” (Esping-Andersen, 1990). É necessário informar que todas as citações do autor, diretas ou indiretas, foram traduzidas da edição original em inglês do livro, referenciada na bibliografia.

um direito, e quando uma pessoa pode manter um sustento sem depender do mercado” (Esping-Andersen, 1990)³. Partindo do conceito de descomodificação, o autor classifica o Estado de Bem-Estar Social em três regimes, o liberal, o conservador-corporativista e o social-democrata.

No “Estado de Bem-Estar Liberal”, os benefícios atingem apenas a camada mais pobre e que mais depende do Estado. Nesse modelo, a reforma social foi bastante limitada e conseqüentemente os efeitos da descomodificação foram minimizados. O que ocorre na prática é que o Estado incentiva o mercado, seja passivamente ao garantir apenas o mínimo e somente aos mais necessitados, seja ativamente “subsidiando esquemas privados de bem-estar” (Esping-Andersen, 1990). O autor cita como exemplos desse modelo os Estados Unidos da América, Canadá e Austrália.

No segundo regime, o conservador-corporativista, não há uma predominância da obsessão liberal com a eficiência do mercado — o que predomina é a manutenção das diferenças de *status*. Nesse modelo, o corporativismo estatal não se importa em substituir o mercado para prover benefícios sociais, ou seja, a questão social nunca chegou a ser efetivamente um problema. Entretanto, como o Estado atua mantendo o *status quo* social, não há impactos em termos de redistribuição (Esping-Andersen, 1990).

O “conservador” reside no fato de que esses regimes corporativistas são, tipicamente por influência da igreja, comprometidos em preservar a família tradicional. Esping-Andersen atenta para o fato de que nesse modelo a previdência existe, mas geralmente exclui as esposas, que não trabalham e mantêm seu papel de mãe, e os benefícios destinados à família buscam manter esse *status*. No mesmo sentido, creches e serviços familiares similares são notavelmente subdesenvolvidos. No Estado de Bem-Estar Conservador-Corporativista vigora o princípio da subsidiariedade, e “o Estado só interfere quando a capacidade da família de servir aos seus membros se exaure”⁴ (Esping-Andersen, 1990). Como exemplos desse modelo o autor cita Áustria, França, Alemanha e Itália.

³ O autor usa o termo “de-commodification”. “De-commodification occurs when a service is rendered as a matter of right, and when a person can maintain a livelihood without reliance on the market” (Esping-Andersen, 1990).

⁴ “The principle of ‘subsidiarity’ serves to emphasize that the state will only interfere when the family’s capacity to service its members is exhausted” (Esping-Andersen, 1990).

Por fim, no modelo social-democrata, a descomodificação dos direitos sociais atinge também as classes médias, não mais apenas os mais necessitados. Esping-Andersen afirma que nesse modelo:

Ao invés de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre classe trabalhadora e classe média, os sociais-democratas buscaram um Estado de bem-estar que promovesse uma igualdade dos mais altos padrões, não uma igualdade de necessidades mínimas, como foi perseguido em outros lugares (Esping-Andersen, 1990).

Para o autor, a característica marcante do regime social democrata é a fusão entre bem-estar e trabalho. Nos outros regimes não existe a adoção de um pleno emprego como parte integrante do modelo de Estado de bem-estar, pois “na tradição conservadora, as mulheres são desencorajadas a trabalhar; no ideal liberal, as questões de gênero importam menos do que a santidade do mercado” (Esping-Andersen, 1990).

Essa relação entre trabalho e bem-estar nesse modelo tem uma razão de ser, e o Estado depende da realização dessa fusão, por dois motivos principais. Primeiro, o direito social ao trabalho tem o mesmo status do direito à proteção de renda. Além disso, para manter o sistema de *welfare* solidário, universal e descomodificado, o Estado precisa minimizar problemas sociais e maximizar a receita. Desse modo, quanto mais pessoas no mercado de trabalho, menor o número dependendo de benefícios sociais (Esping-Andersen, 1990). Exemplos desse modelo são escassos, existindo apenas em países escandinavos como Noruega, Dinamarca e Finlândia.

Nota-se que a classificação de Esping-Andersen é focada apenas na dinâmica do norte global. Considerando que o objetivo deste trabalho é analisar a criação de uma lei de responsabilidade social para o Estado brasileiro, é necessária uma observação de como o Estado de Bem-Estar Social se moldou à realidade brasileira.

2.1.2 O Estado de Bem-Estar Social Desenvolvimentista Brasileiro

Ao estudar a intervenção estatal nos modelos de *welfare* dos países capitalistas do ocidente, Aureliano e Draibe (1989) constatarem que há uma sequência

na concessão dos direitos sociais, que se inicia com “a montagem de códigos, legislação e redes públicas de educação (principalmente básica)”. Em seguida, o Estado atua nas áreas de saúde, previdência e assistência social, para só então tratar de habitação popular (Aureliano; Draibe, 1989).

Inserido na América Latina, o Brasil seguiu a tendência do continente que, a partir da década de 1930, avançou rumo a uma economia urbana e industrial, com modernização e ampliação dos mecanismos de regulação e intervenção estatal. O Estado foi fundamental nesse processo, exercendo um papel de coordenação e incentivo ao mercado, e se tornando também um produtor capitalista, atuando em setores estratégicos da economia. **A construção do “Estado de Bem-Estar Desenvolvimentista Brasileiro” foi uma das dimensões desse movimento, e entre 1930 e 1980 o país construiu um tipo de “Estado-Providência corporativista ou conservador”**, conforme as características desse regime expostas por Esping-Andersen (Draibe, 2007 *apud* Esping-Andersen, 1990, grifo nosso).

Os sistemas de educação e saúde integram o pilar universal do “Estado de Bem-Estar Social” Brasileiro. Apesar de o Estado atuar na área da educação desde o período imperial e a obrigatoriedade da educação primária já constar na Constituição de 1981, o cenário até 1930 ainda era bastante deficitário, pois faltava uma codificação integrada a nível nacional, além “da clara identificação e alocação de recursos financeiros adequados”. Entretanto, a partir de 1930 há uma mudança nesse paradigma, que se inicia com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública⁵, e vai até 1961, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Durante esse período, “estruturou-se uma área do aparelho social do Estado que conferiu apoio material para a elaboração da política governamental da educação” (Aureliano; Draibe, 1989; Draibe, 2007).⁶

⁵ Apenas em 1953 a educação se desvinculou da saúde, quando foi criado o Ministério da Educação e Cultura (Aureliano; Draibe, 1989).

⁶ “A efetivação de uma política educacional nos Estados modernos parecería responder, simultaneamente, a três processos: à definição dos parâmetros político-ideológicos sob os quais se deve processar a “socialização” dos cidadãos, uma resposta às pressões e demandas por extensão da cidadania e, enfim, às tarefas de reprodução ideológica de formação técnico-profissional da força de trabalho”. As autoras identificam que a efetivação de uma política nacional de educação nos Estados Capitalistas centrais “se desdobraram ao longo de um tempo contado em séculos ou pelo menos em muitos lustros”, enquanto no Brasil esses processos ocorrem simultaneamente a partir de 1930 até 1961. (Aureliano; Draibe, 1989).

No período de 1964 até o início dos anos 80 houve uma expansão quantitativa do sistema em todos os níveis. Em meados dos anos 70 os números demonstram que, teoricamente, 90% da faixa etária correspondente à educação básica tinha acesso à educação, e a população universitária passou de “sua porcentagem histórica de 1% a 3% ou 4% da população”. Entretanto, segundo estimativas, a partir dos anos 80 essa realidade começa a mudar, e a evasão escolar após as duas primeiras séries do ensino básico ultrapassou 50%. Em todos os níveis, ao lado da expansão, identifica-se uma deterioração da qualidade do ensino. Essa queda na qualidade está relacionada a uma série de fatores, como o subfinanciamento público do sistema, baixos salários pagos aos professores, evasão escolar e “até questões curriculares e pedagógicas, introduzindo uma espécie de círculo vicioso no sistema, bastante resistente, além de altos graus de ineficácia, inoperância, etc”. Por fim, a expansão da rede pública foi acompanhada “e até mesmo superada, em alguns níveis de ensino e/ou regiões do país, por acentuado crescimento da rede privada”. Desse modo, a expansão do ensino público a partir dessa época parece ter seguido “critérios clientelísticos de alocação e indefinição de prioridades no sistema” (Aureliano; Draibe, 1989). Embora o desempenho do sistema educacional tenha melhorado com a Constituição de 1988 e, notadamente, a partir dos anos 1990, quando foi empreendida uma reforma no sistema de financiamento do ensino primário, a educação ainda é uma questão aberta na agenda política nacional (Draibe, 2007).

Seguindo um caminho diferente, da educação, um sistema nacional de saúde só foi criado no final da década de 1980, evoluindo de uma estrutura fragmentada. A intervenção do Estado brasileiro nessa área se inicia apenas na década de 1930 com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, e se consolida a partir de meados da década de 60. Nesse período se cria os contornos de uma política de saúde, centralizada nos subsetores da saúde pública e medicina previdenciária. O Ministério da Saúde, desde 1934, assume papel fundamental na coordenação de campanhas sanitárias, apoiado pela criação de diversos subsetores específicos, como o Serviço Nacional da Febre Amarela (1937) e o Serviço de Malária do Nordeste (1940) (Aureliano; Draibe, 1989 *apud* Braga, 1986; Draibe, 2007).

Um problema identificado na política de saúde brasileira a partir da década de 60, é que houve uma prevalência da medicina previdenciária sobre a

saúde pública, verificado pelo declínio do gasto desta em detrimento daquela. A título de exemplo, em 1970, o gasto público em saúde foi distribuído da seguinte forma: União 15,13%; estados e DF 22,42%; capitais dos estados 2,06% e; Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS) 60,01% (Aureliano; Draibe, 1989 *apud* Braga, 1986). Essa expansão da medicina previdenciária sobre a saúde pública:

Introduziu e acentuou distorções no sistema. A primeira significou o desequilíbrio entre a medicina hospitalar - curativa em detrimento da atenção preventiva e primária em saúde. A segunda **significou uma forma particular de articulação com o setor privado, orientando-se o sistema menos para a expansão dos serviços públicos e mais para a compra de serviços junto ao setor privado (hospitalar, medicina de grupo, etc.). Situação que, nas palavras de um analista, significou "a maximização de interesses particularistas", burocráticos e empresariais, com baixo grau de controle público sobre as ações do Estado, e distantes dos interesses da população consumidora dos serviços de saúde.**

Sob essas características, expandiu-se notavelmente, no país, o sistema de saúde moldado nos anos 60/70 [...] Entretanto, esse crescimento, marcante pelas características assinaladas, manteve e aprofundou a diferenciação entre setores da força de trabalho, entre o trabalhador urbano e entre as regiões do país (a despesa com assistência médica para o trabalhador rural "constituía, em 1984, 1/7 da despesa com o previdenciário urbano, a despeito da população rural ser mais de 1/3 da urbana). Mais do que tudo, o sistema passou rapidamente a padecer de todos os males do seu gigantismo e descontrole, o que levou [...], desde meados da década de 70, à discussão de sua reforma [...] (Aureliano; Draibe, 1989 *apud* Braga, 1986, grifo nosso).

Entretanto, a partir da Constituição de 1988 e da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), de titularidade universal, há uma mudança nesse paradigma. Após reformas ocorridas a partir de 1990, medidas corretivas e de melhoria foram introduzidas no sistema público de saúde, com o objetivo de reforçar sua base financeira, melhorar o impacto distributivo e “reforçar a capacidade reguladora pública sobre setores privados”. É necessário pontuar que a implementação do SUS foi, a partir dos anos 2000, desafiada por pressões intensas de austeridade, entretanto, é inegável que a construção do sistema nacional de saúde brasileiro, fundado na universalidade dos direitos, sem dúvida alterou o Estado de Bem-Estar Brasileiro para um padrão mais inclusivo de proteção social” (Draibe, 2007).

Já a política assistencial do Brasil teve sua gênese em 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que em 1969 foi transformada em fundação e vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social e, a partir de 1977, passou a integrar o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

(SINPAS). A partir daí, foram desenvolvidos programas de assistência aos menores, como creches, alimentação infantil, além de nutrição materno-infantil, ações de legalização jurídica dos cidadãos, assistência aos idosos, aos excepcionais e programas de educação para o trabalho. Apesar de integrante do SINPAS, a assistência era dirigida a todos em situação de vulnerabilidade causada por desemprego, subemprego e pessoas que não conseguiam superar a pobreza por seus próprios meios. Entretanto, é difícil estimar o total de pessoas que foram atingidas pelos programas, com dados em 1985 afirmando que a LBA atendia cerca de quatro milhões de beneficiários, principalmente nos programas prioritários dirigidos às crianças, gestantes e nutrízes da população com renda até dois salários-mínimos. Em 1987 há uma expansão dos recursos e ações do programa, e a LBA “afirmava ter atendido a quase 50 milhões de brasileiros, número evidentemente exagerado” (Aureliano; Draibe, 1989).

É importante pontuar que a assistência social no Brasil, até o fim da década de 1980 foi:

Reiteradamente apontada como a (área de intervenção estatal) mais permeada por mecanismos clientelistas, **assim como por ausência de controles, o que tende a torná-la fácil presa de manipulação e corrupção. Na ausência de políticas claras para o setor, de mecanismos públicos de controle e de verificado, é amplo o espaço aberto para que tais características se reproduzam; por outro lado, na ausência de clara definição de direitos dos cidadãos em relação àquela oferta, de bens e serviços no Brasil, ao longo de sua história, a política de assistência foi sempre marcada por uma concepção assistencialista estreita, que tende a estigmatizar seus beneficiários, tornando-os solicitantes e pedintes em face de um Estado supostamente benévolo** (Aureliano; Draibe, 1989, grifo nosso).

Entretanto, assim como na saúde, esse cenário foi bastante alterado a partir da Constituição de 1988, — principalmente no que diz respeito ao “clientelismo” do período 1930-1985 — que cria um sistema nacional de assistência social com duas principais características: “instituições fortes e um desenho participativo, apoiado por conselhos sociais criados em quase todos os municípios brasileiros”. A partir da década de 90, inovações em políticas públicas como programas de emprego e treinamento e empréstimos de financiamento popular “acentuaram o impulso produtivista do sistema”. Por fim, importante pontuar que as mudanças mais significativas na assistência social às parcelas mais desfavorecidas da população, ocorreram a partir dos anos 2000, com a criação pelo governo de

Fernando Henrique Cardoso do Fundo de Combate à Pobreza, fortalecido a partir de 2003 durante o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (Draibe, 2007). Como maiores exemplos dessa nova faceta do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, podemos citar os programas Fome Zero e Bolsa Família.

Conforme exposto quando se falou da saúde, o sistema previdenciário brasileiro emergiu juntamente com o sistema de saúde pública, e só teve um início efetivo a partir da década de 1930, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, que eram institutos de categoria profissional (por exemplo, Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários, dos Industriários, dos Marítimos etc). A partir dali, um sistema público de previdência social que cobria os riscos relacionados à perda da capacidade laborativa — velhice, morte, invalidez, doença — e serviços de assistência médica, começou a se desenhar. O sistema ainda não se consolidou nessa época, pois era muito limitado no número de beneficiários e na qualidade financeira e institucional. Apenas com a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1961, e com a integração dos institutos em um único organismo — o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) — em 1966, é que o sistema se tornou uniforme para quase todos os trabalhadores urbanos (Aureliano; Draibe, 1989; Draibe, 2007).

A partir dos anos 60, diversos benefícios importantes, alguns dos quais existem até hoje, foram instituídos, como o salário-família, criado em 1963, e o salário-maternidade e auxílio maternidade, de 1974. Em 1966 foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que foi concebido principalmente para substituir a estabilidade decenal no emprego, criada com a CLT em 1943 no governo de Getúlio Vargas, e “interpretado por alguns como correspondendo, também, a um tipo de seguro-desemprego”. Entretanto, apenas em 1986 é que o seguro-desemprego foi criado (Aureliano; Draibe, 1989).

A partir da segunda metade dos anos 90 começou a ser discutida uma reforma da previdência social, pois ela era:

Considerada responsável pelos desequilíbrios nas contas públicas e uma condição nas negociações com o FMI e outras agências multilaterais, tornou-se um elemento doloroso e crítico na arena social, levando a debates intensos e forte resistência, especialmente por parte dos funcionários públicos. Duas reformas [...] mudaram parcialmente o sistema: a primeira em 1998, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, e a reforma de 2003, no primeiro ano do governo do presidente Lula. A primeira, voltada principalmente para

trabalhadores e aposentados do setor privado, introduziu o princípio de contribuições vinculadas, novos critérios de elegibilidade e normas para cálculo de pensões, enquanto a segunda afetou principalmente os servidores públicos. **O objetivo fiscal foi claro em ambos os casos. Apesar disso, o sistema não mudou em sua natureza e princípios estruturais, mas um certo princípio de mercado foi introduzido** (Draibe, 2007).

A maior reforma, entretanto, veio apenas em 2019, no governo de Jair Messias Bolsonaro, onde foi promulgada a Emenda Constitucional nº 103, que alterou o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Com a EC, a regra geral de aposentadoria para as mulheres passou a ser de pelo menos 62 anos de idade e 15 anos de contribuição e, para os homens, 65 anos de idade e 20 anos de contribuição. Para os servidores públicos federais que contribuem para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), a regra passou a ser 25 anos de contribuição, e idade mínima de 57 anos para as mulheres e 60 anos para os homens.

Por fim, importante pontuar sobre a política habitacional do Estado brasileiro, que só veio a se efetivar após o golpe militar de 1964, “com a instituição do Sistema Financeiro de habitação e a criação, para operá-lo, do Banco Nacional de Habitação”, que tiveram como fonte de financiamento o FGTS e os depósitos em caderneta de poupança. A habitação popular talvez tenha sido a área de intervenção estatal “em que mais se pronunciaram características de iniquidade (*sic*), irracionalidade e baixíssimo grau de efetividade social”. De 1965 a 1984, aproximadamente 4,5 milhões de moradias foram financiadas pelo Sistema Financeiro de Habitação, mas dessa quantidade, apenas 723 mil foram destinadas às camadas mais pobres do país, que recebiam à época até três salários mínimos (Aureliano; Draibe, 1989).

Assim, apesar de o acesso à assistência habitacional ter sido, em sua origem, projetado para as famílias pobres, o sistema “desviou programas do setores populares e reforçou aqueles destinados à classe média, o que garantiu o melhor retorno de investimento” (Draibe, 2007). O sistema foi extinto em 1986, deixando um vácuo na política habitacional, cenário que só foi alterado a partir de 2009, quando o Estado brasileiro instituiu um programa habitacional voltado às camadas mais pobres da sociedade, o Minha Casa Minha Vida.

De todo o exposto, é possível notar que o modelo de *welfare* brasileiro possui características muito peculiares, tendo em vista o processo histórico que aqui

ocorreu. De 1930 a 1985, o país foi mais governado por ditaduras do que por governantes eleitos democraticamente, e essa característica condicionou as potencialidades do modelo brasileiro, que foi limitado principalmente a setores assalariados urbanos, evidenciando que o Estado de Bem-Estar Social Desenvolvimentista brasileiro “não era democrático nem socialmente inclusivo. Em outras palavras, sempre foi fraco em sua capacidade de promover equidade” (Draibe, 2007).

Feitas estas considerações sobre o *Welfare State* brasileiro, é necessária uma breve exposição sobre a crise desse modelo de Estado no mundo, tendo em vista sua relação direta com a discussão sobre a responsabilidade social do Estado brasileiro.

2.2 A CRISE DO *WELFARE STATE*

Entre o fim da guerra e o início dos anos 70, o equilíbrio de poder entre as classes sociais atingiu um patamar inédito no capitalismo. Durante esse período, mesmo setores mais conservadores viam o progresso social como um ideal e uma obrigação das elites políticas e econômicas (Streeck, 2019). Entretanto, conforme observa Prado (2003), a década de 70 foi marcada:

Por uma crise financeira no início da década, pela primeira crise do petróleo em 1973, e pela crise gerada pela elevação da Taxa de Juros nos EUA a partir de 1979, nos governos Reagan e Carter. O fim do grande boom do pós-guerra, a partir da crise financeira e econômica das décadas de 1970 e 1980, acarretou mudanças profundas na política econômica da maioria dos países do mundo (Prado, 2003).

Na visão dos conservadores, que já criticavam o sistema de *Welfare* desde os anos 60, **o excesso por demandas democráticas e pela contínua expansão do Estado de Bem-Estar Social o haviam tornado pesado e oneroso, causando assim uma crise de governabilidade nos Estados** (Fiori, 1997, grifo nosso). Conforme ensina Streeck (2019), o capitalismo do pós-guerra “encontrava-se numa situação defensiva em todo o mundo”, pois a classe trabalhadora havia se fortalecido no pós-guerra e com a “concorrência de sistemas”⁷.

⁷ Aqui o autor se refere aos modelos capitalista e socialista.

Assim, o modelo tinha que se esforçar em todos os países do ocidente “para conseguir prolongar e renovar sua licença social⁸”, o que só foi possível:

Graças às fortes concessões, previstas e possibilitadas pela teoria de Keynes: no médio prazo, sob a forma de uma política conjuntural e de planejamento estatal para garantir o crescimento, o pleno emprego, o equilíbrio social e uma proteção crescente da imprevisibilidade do mercado; no longo prazo, sob a forma de desaparecimento histórico progressivo do capitalismo num mundo de taxas de juro e de margens de lucro em níveis permanentemente baixos. **Foi só nessas condições (portanto, a serviço e sob o primado de fins sociais politicamente definidos)** que, após o fim da economia da guerra, mostrou-se possível integrar uma economia do lucro reanimada numa democracia liberal estabilizada, protegida contra retrocessos fascistas e tentativas stalinistas (Streeck, 2019, grifo nosso).

Entretanto, **a partir da década de 1970, essa matriz político-econômica keynesianista começou a ser substituída — academicamente, nos governos e nas organizações internacionais — por partidários de correntes liberais que defendiam a necessidade de redução do Estado.** Eles sustentavam que o Estado deveria ser reduzido a um nível similar ao “período anterior à Segunda Guerra Mundial, com liberdade de movimento de capitais, aliada a uma rápida desregulamentação e confiança no papel do mercado, mesmo em atividades antes exclusivas do setor público” (Prado, 2003). Nas lições de Draibe e Henrique (1998):

Antecedido pela visão otimista que, do pós-guerra até os 80, compreendia como progressiva e tranqüila (*sic*) a expansão do Welfare State, esteve fortemente marcado, no início dos 80, pelo pessimismo: **conservadores ou progressistas, de distintos matizes e apelando para diferentes argumentos, tendiam a concordar que aquela que parecia ser a mais importante construção histórica do pós-guerra dos países industrializados — o Estado do Bem-Estar Social — fundado sobre uma particular e fecunda aliança entre as políticas econômica e social, atingira seus limites, esgotara suas potencialidades.** A crise, ao pôr a nu todas as tensões estruturais do Welfare State, encaminharia necessariamente soluções negadoras daquele, fosse o fim desta forma de regulação e, então, segundo os conservadores, uma volta aos sadios mecanismos do mercado, ou a edificação de uma nova estrutura, segundo os progressistas, mais próxima do que entendiam ser uma sociedade do bem-estar, assentada sobre novo tipo de sociabilidade (Draibe; Henrique, 1998, grifo nosso).

⁸ O autor sugere que “poderíamos falar também, de forma mais radical, da necessidade de uma renovação da licença capitalista de caça aos lucros” (Streeck, 2019).

O fato é que as ideias “neoconservadoras” se sagraram vencedoras no debate político, começaram a ser difundidas de forma implacável por todo o mundo, e serviram de base para “os projetos neoliberais de reforma dos Estados que acabam atingindo em cheio os Estados de Bem-Estar Social, desacelerando sua expansão ou desativando muitos de seus programas” (Fiori, 1997).

Embora o aprofundamento e as consequências da crise do Welfare State não sejam o foco do trabalho, esta breve contextualização buscou demonstrar o novo paradigma político-econômico-social que foi construído e difundido a partir daquele momento histórico. Paradigma este que, conforme se verá a seguir, influenciou diretamente na discussão sobre responsabilidade social do Estado no legislativo brasileiro.

2.3 A “RECOMENDAÇÃO” DE MEDIDAS DE AUSTERIDADE FISCAL NO SUL GLOBAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL BRASILEIRA

O contexto histórico da austeridade fiscal no sul global, e consequentemente no Brasil, está intrinsecamente ligado às transformações geopolíticas e econômicas ocorridas após a segunda guerra mundial. Com o fim da guerra, e devastados por ela, os países europeus precisavam de financiamento para reconstruir o patrimônio nacional que havia sido destruído. Assim, no pós-segunda guerra, os Estados Unidos da América criaram um programa de ajuda financeira aos países europeus e ao Japão — o Plano Marshall.

Durante os “anos dourados”, período compreendido entre 1945 e 1970, os países que haviam sido beneficiados pelo empréstimo estadunidense cresceram economicamente e, desse modo, conseguiram pagar a dívida contraída. No entanto, com a primeira crise do petróleo em 1974, os EUA e os países europeus precisavam buscar novas formas de financiar seu crescimento econômico. Uma das formas encontradas foi através da promoção do “endividamento sempre crescente dos países da América Latina, Ásia e da África, os chamados países do terceiro mundo” (Santos, 2005). Desse modo,

Por meio da cobrança de juros e taxas adicionais os EUA e os países capitalistas avançados da Europa, como, por exemplo, a Inglaterra, França

e Alemanha, montaram um fundo para recompor suas economias em tempos de crise e de estimulá-las quando esta passar (Santos, 2005).

Esse processo induziu os países da América Latina em um ciclo vicioso, pois eles acabavam precisando recorrer constantemente a empréstimos, para pagar os juros da dívida, para realizar novos empréstimos, e assim aumentavam ainda mais sua dívida. Com o aumento da dívida, iniciam-se as “missões” do Fundo Monetário Internacional (FMI), com finalidade de “monitorar” as economias endividadas. **Essas “missões” não trazem em seus projetos o estabelecimento do bem-estar social. Com isso, o Estado de bem-estar, no Terceiro Mundo, entra em decadência**” (Santos, 2005).

Conforme aduz Braga (2000), essas missões difundiram no continente latino-americano os ideais neoliberais, onde começou a se “aplicar o que dita a ortodoxia econômica do Banco Mundial e do FMI”. Essa nova realidade político-econômica ocasionou:

A financeirização do capital, ou seja, o domínio do capital financeiro sobre o conjunto das atividades produtivas, redefiniu as grandes estratégias do sistema. Os ajustes estruturais das economias dependentes e a reestruturação produtiva correspondem às duas faces da mesma moeda: o neocolonialismo.

Uma após a outra, as economias dos países subalternos, caem diante da força desta nova etapa da internacionalização do capital. As burguesias dos países dependentes capitulam e passam, num rápido intervalo, de defensoras de um projeto nacional-desenvolvimentista relativamente autônomo, a “correias de transmissão” dos mercados financeiros transnacionais (Braga, 2000, grifo nosso).

É fundamental recordar que, nos anos 1990, o Brasil enfrentava uma transformação econômica de grande repercussão, o Plano Real, criado após uma sucessão de planos econômicos que fracassaram em controlar a hiperinflação pela qual passava o país: Plano Cruzado, em 1986; Plano Bresser, em 1987; Plano Verão, em 1988; e Planos Collor, em 1990 e 1991. A nova iniciativa, o Plano Real, de 1994, “simbolizou a tentativa do Brasil de se integrar, com atraso, a essa fase renovada do imperialismo”. Suas diretrizes gerais alinhavam-se ao modelo estabelecido pela nova estratégia das instituições financeiras — como FMI e Banco Mundial — para as “economias em desenvolvimento”: **flexibilização de direitos sociais, austeridade fiscal, privatizações e “reformas” estruturais e políticas** (Braga, 2000).

Com a implementação do Plano Real, era necessária a manutenção das conversões dólar-real, financiamento dos investimentos e, principalmente, o financiamento das importações. Nesse processo, o governo eleva a “remuneração aos capitais multinacionais com atuação mundial, na sua maioria especulativos, elevando brutalmente a taxa de juros — a maior do planeta” (Braga, 2000). Esse movimento ocasiona:

O aumento sem precedentes das dívidas externa e interna. Segundo dados da grande imprensa, somente em maio de 1999, a União — junto com Estados e municípios — gastou R\$10 bilhões com juros sobre sua dívida. Levando-se em consideração que a arrecadação de impostos do governo federal, por mês, gira em torno de R\$13 bilhões, é possível perceber que os gastos com juros, praticamente, consomem toda a arrecadação do Estado (Braga, 2000).

Foi nesse cenário que emergiram as "orientações" do FMI e do Banco Mundial, que, por meio de programas de ajuste estrutural, foram elaboradas para "guiar" os países endividados — incluindo o Brasil — sobre os caminhos para obter os recursos necessários ao pagamento dos juros da dívida. Dessa forma, essas instituições vinculam sistematicamente seu “apoio” financeiro à implementação de planos definidos por sua tecnoburocracia global. Tais reformas seguem a lógica de uma "economia de mercado" e, no caso de nações subdesenvolvidas como o Brasil, o ajuste não se limita a reduzir gastos sociais e eliminar políticas compensatórias, mas, principalmente, a restabelecer a hegemonia do capital financeiro transnacional sobre as decisões dos governos locais. Assim, os programas de ajuste estrutural defendidos pelo FMI funcionam como um mecanismo eficaz da contrarrevolução em nível mundial, reafirmando as bases materiais e sociais da subordinação política das classes trabalhadoras (Braga, 2000).

Nesse sentido, reformas macroeconômicas substanciais são exigidas pelo fundo:

Como condição para a aprovação de empréstimos aos países reféns da dívida. Dessa forma, **os governos das nações devedoras devem fornecer ao FMI a prova de que se encontram engajados ativamente na realização das reformas melhor afinadas com as imposições dos Fundos.**

A estabilização macro-econômica (sic) de curto prazo, compreendendo a desvalorização da moeda, liberalização dos preços e **austeridade fiscal**, por sua vez, é seguida pela colocação em prática de um certo número de reformas estruturais “necessárias”.

A primeira fase do ajuste, portanto, corresponde à redução do emprego no setor público acompanhado por cortes drásticos nos

programas de caráter social. Tais medidas de austeridade objetivam alcançar todas as categorias das despesas públicas. Eliminam-se subsídios aos produtos e serviços fundamentais, com um imediato e evidente impacto sobre o nível salarial (Braga, 2000, grifo nosso).

Assim é que no ano de 1999 é apresentado no Brasil o Projeto de Lei Complementar nº 18/99, que foi transformado na Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio de 2000 - a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF fez parte de um “conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal - PEF, [...] que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da Economia” (Brasil, 1999). A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal se inaugura no Estado brasileiro um novo paradigma, que condiciona o gasto público ao cumprimento de metas fiscais.

Considerando a exposição que foi feita até o momento no capítulo, entendemos que não há como separar responsabilidade social de responsabilidade fiscal. A responsabilidade fiscal para o Estado brasileiro surge diretamente da crise do Estado de Bem-Estar Social, modelo de Estado do qual podem ser retiradas as bases de uma responsabilidade social. O fato é que até a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a ideia de uma responsabilidade social para o estado brasileiro inexistia, conforme será exposto.

2.4 A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 29, DE 2003

Em 2003 a Senadora Lúcia Vânia apresentou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 29/2003, com o objetivo de alterar o artigo 193 da Constituição Federal. O artigo estabelece que “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (Brasil, 1988). Com a emenda, o texto passa a vigorar com a determinação de que a ordem social seja avaliada “por meio de indicadores de responsabilidade social, nos termos de lei complementar” (Senado, 2003).

Em sua justificativa, a Senadora destacou que a Constituição de 1988 elevou a Ordem Social a um Título específico, equiparando-a em hierarquia a outros eixos constitucionais, como Direitos e Garantias Fundamentais, Organização do Estado e Ordem Econômica. Dessa forma, argumentou que os mandamentos

sociais não poderiam estar subordinados a imperativos de natureza econômica (Senado, 2003).

A Senadora reconhece que, com a promulgação da Constituição, surgiram diversas leis com o objetivo de estabelecer critérios para a atuação do Estado no âmbito social. A título de exemplo, o Regime Geral da Previdência Social, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Senado, 2003). Entretanto, assevera que:

Em que pesem tais iniciativas, os últimos anos do século XX foram caracterizados pela prevalência do paradigma do equilíbrio das contas públicas e da responsabilização de seus gestores, em especial com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, na busca primordial da eficiência nos gastos dos recursos públicos, concentra-se, quase que exclusivamente, na definição de parâmetros de caráter econômico e financeiro para a realização de despesas públicas e na aplicação de sanções aos entes federativos que não os cumpram (Senado, 2003).

A aprovação da PEC, continua a Senadora, constituiria enorme avanço na busca permanente por justiça social, pois ela determina a necessidade de criação de uma lei complementar que preveja indicadores de responsabilidade social. Além disso, a nova Lei de Responsabilidade Social deve, à semelhança da Lei de Responsabilidade Fiscal, abranger os três níveis de governo, conter normas gerais para a ordem social, metas sociais a serem alcançadas e redução da exclusão social (Senado, 2003).

Conclui afirmando que a criação de uma LRS não traria grandes mudanças nos instrumentos de planejamento vigentes, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Entretanto, exigiria que as metas fiscais já definidas estivessem em sintonia com metas sociais, que viessem a ser estabelecidas pela LRS. A Senadora identifica que a política fiscal isolada da social acaba por desrespeitar diversos dispositivos constitucionais que promovem direitos sociais (Senado, 2003).

A PEC foi aprovada em dois turnos no Senado e remetida à Câmara dos Deputados em novembro de 2009, onde passou a ser identificada como PEC 427/2009. Na Câmara, aguarda criação de Comissão Temporária Especial desde maio de 2013. A Comissão é responsável por apreciar a proposta e emitir parecer antes de submetê-la à votação na Casa (Câmara dos Deputados, 1989).

É fato que o rito de aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição é rigoroso, exigindo quórum qualificado. Conforme o artigo 60 da Constituição Federal de 1988 determina, para que seja aprovada uma PEC, ela deve ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, e sua aprovação depende do voto de três quintos de cada Casa. Entretanto, no que diz respeito à PEC 29/2003, entendemos que a demora não deriva da rigidez para a aprovação.

Em levantamento realizado pela Metapolítica (2022), foi constatado que o tempo médio para aprovação de uma Emenda à Constituição é de 3,78 anos. O estudo levou em conta as 125 primeiras Emendas Constitucionais aprovadas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o ano de 2022, utilizando como critério de cálculo a data de origem da proposta no legislativo até a publicação da Emenda Constitucional no Diário Oficial da União. Desse modo, não existe outra justificativa para que a PEC 29/2003 não tenha sido aprovada em mais de 20 anos de sua propositura, a não ser o desinteresse do legislador em tratar da responsabilidade social do Estado.

Se por um lado a morosidade legislativa em aprovar a PEC 29/2003 demonstra o descaso do legislador brasileiro para com o tema, por outro só evidencia a necessidade de avanço na proteção dos direitos sociais no país. Assim, passa-se agora a analisar como o poder legislativo abordou a criação de uma lei de responsabilidade social para o Estado Brasileiro.

3 O(S) MODELO(S) DE RESPONSABILIDADE SOCIAL APRESENTADOS PARA O ESTADO BRASILEIRO

Considerando o objetivo da PEC 29/2003 em determinar a criação de uma Lei de Responsabilidade Social, realizou-se consulta a proposições legislativas com o termo “responsabilidade social”, no Portal LexML, do Governo Federal. A pesquisa resultou em 30 propostas, ordenadas em ordem cronológica ascendente.

Foram excluídas as proposições que não abordam a responsabilidade social do Estado, conforme os conceitos explorados ao longo deste trabalho. Como exemplo, foram descartados o Projeto de Lei nº 1.305/2003, que dispõe sobre a Responsabilidade Social das Sociedades Empresárias, e o Projeto de Lei nº 7.404/2010, que institui a Semana Nacional da Responsabilidade Social. Com base nesse critério, 15 propostas foram excluídas.

Também foram desconsiderados o Projeto de Lei do Senado nº 54/2000 e o Projeto de Lei Complementar nº 250/2001, uma vez que seus textos e justificativas não estão disponíveis nas bases de dados oficiais do governo.

Assim, este capítulo tem o objetivo específico de descrever as propostas apresentadas no Congresso Nacional sobre responsabilidade social do Estado, com o intuito de entender a evolução do tema no âmbito legislativo nacional. Serão descritas as justificativas apresentadas pelos parlamentares e as principais medidas previstas em cada proposta.

Importante mencionar que, dos 13 resultados restantes da pesquisa, identificou-se que algumas das propostas consistem em reapresentações de projetos anteriores. Diante da similaridade entre a versão original e suas reapresentações, este capítulo irá focar na análise da proposta inicial, por representar inovação legislativa em sua origem. As versões posteriores serão mencionadas apenas para contextualizar o andamento de sua tramitação.

Portanto, com os critérios adotados, as propostas selecionadas servirão de base para compreender como e porque a responsabilidade social do Estado foi inserida no debate legislativo nacional.

3.1 O PROJETO DE LEI Nº 4.448, DE 2001

Apresentado em maio de 2001, o Projeto de Lei nº 4448, de autoria do Deputado Federal João Paulo Cunha do PT/SP, foi o primeiro identificado na pesquisa a tratar especificamente da responsabilidade social do Estado. A proposta teve forte inspiração nas Leis nº 10.475/1999 e 10.765/2001, do Estado de São Paulo, que criaram o Cadastro Estadual de Inadimplente Sociais e o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), respectivamente. Ambas as leis vigoram até os dias de hoje.

O Cadastro Estadual de Inadimplentes Sociais, instituído no âmbito do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Humana, é atualizado periodicamente e deve incluir os Municípios do Estado que não cumpram obrigações mínimas de proteção e promoção dos direitos humanos (São Paulo, 1999).

Já o Índice Paulista de Responsabilidade Social é elaborado a partir de dados fornecidos pelos Municípios e considerará indicadores de resultados, esforços e participação social, especialmente nas áreas de saúde, vigilância epidemiológica, educação, renda, finanças públicas, desenvolvimento urbano, combate à exploração sexual da criança e do adolescente, gravidez precoce das adolescentes e trabalho infantojuvenil (São Paulo, 2001).

A Lei 10.765/2001 dispõe ainda que os Municípios que omitirem ou não prestarem as informações para a elaboração do IPRS poderão ser incluídos no Cadastro Estadual de Inadimplentes Sociais e proibidos de firmar convênios com o governo estadual (São Paulo, 2001).

No mesmo sentido, o Projeto de Lei nº 4448/2001, que contava com 8 artigos no total, propunha, a criação do Índice Nacional de Responsabilidade Social (INRS) e do Cadastro de Inadimplentes Sociais (CADIS) (Câmara dos Deputados, 2001).

O Índice Nacional de Responsabilidade Social (INRS) consistia em um índice a ser elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a partir de dados fornecidos por todos os entes federativos. Entretanto, a proposição não especifica quais dados seriam esses. O índice seria divulgado bianualmente, consideraria indicadores de resultados, esforços e participação social, nas ênfase em áreas de saúde, educação, renda, trabalho, finanças públicas, segurança e desenvolvimento urbano (Câmara dos Deputados, 2001).

O projeto dispunha que os Estados e Municípios que omitissem ou não prestassem as informações necessárias e solicitadas para a elaboração do INRS, seriam incluídos no Cadastro de Inadimplentes Sociais (CADIS), e ficariam proibidos de firmar convênios e contratos de repasse com a União. Os entes também poderiam ser inscritos no CADIS em caso de “significativa involução” em relação à posição anterior no INRS. (Câmara dos Deputados, 2001).

Para os casos de retrocesso nos índices, a proposta previa a possibilidade de responsabilização dos gestores, estaduais e municipais. Entretanto, não descreve de que forma se daria essa responsabilização. Já para o servidor público federal que omitisse ou se recusasse a prestar informações para elaboração do INRS, determinava que deveria responder a inquérito administrativo e poderia ser punido com demissão a bem do serviço público (Câmara dos Deputados, 2001).

Na justificativa, o Deputado expôs que como o índice é instituído a nível municipal, seria possível precisar o desenvolvimento social em todos os entes da federação. Além disso, com a ampla divulgação do índice, também seria possível identificar quais agentes públicos estariam empenhados com o desenvolvimento humano no país (Câmara dos Deputados, 2001).

Conclui afirmando ser necessária a criação de uma Lei de Responsabilidade Social que tornasse transparente a execução de políticas públicas na área social, e que “puna, se possível, com o mesmo rigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, o agente público que for irresponsável e não se esforçar para melhorar as condições de vida de quem lhe delegou essa responsabilidade” (Câmara dos Deputados, 2001). O PL nº 4.448/2001 foi arquivado pela última vez⁹ em 31/01/2015, sem que houvesse votação em plenário, entretanto, não foi o único projeto de lei apresentado com inspiração nas leis paulistanas.

O PL 4.512 foi apresentado pelo Deputado Orlando Fantazzini, do PT/SP, também em 2001, e apresenta poucas diferenças em relação ao PL 4.448/2001. Nele, o Índice Nacional de Responsabilidade Social passaria a ser elaborado pelo

⁹ À época do PL 4.448/2001, o artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (1989) dispunha que: “Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as (...)”. O Parágrafo único do mesmo artigo dispunha que: “A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava”. Assim, era comum o mesmo projeto de lei ser arquivado e desarquivado por diversas vezes ao longo de anos.

Congresso Nacional, com dados fornecidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (Câmara dos Deputados, 2001).

A proposta altera o nome do Cadastro de Inadimplentes Sociais (CADIS) para Cadastro Nacional de Inadimplentes Sociais (CNIS). Apenas os entes da Federação que não cumprissem obrigações mínimas de proteção e promoção dos direitos humanos, e os que omitissem ou não prestassem as informações para a elaboração do INRS, poderiam ser inscritos no cadastro. Como consequência, ficariam impedidos de firmar convênios com o governo federal (Câmara dos Deputados, 2001).

Ou seja, o projeto retira a possibilidade de inscrição do cadastro em caso de involução no índice. Também retira a previsão de punição a gestores municipais, estaduais e servidores públicos federais. Dada a semelhança, o PL 4.512/2001 foi apensado ao PL 4.448/2001 e, conseqüentemente, também foi arquivado definitivamente em 2015 sem que fosse votado.

Por fim, foi apresentado novamente pelo Deputado Vanderlei Macris, do PSDB/SP, em fevereiro de 2007, agora identificado como PL 64/2007. A proposta é uma reprodução integral do Projeto de Lei nº 4.512, de 2001, inclusive as justificativas apresentadas. Porém, diferente de seus antecessores, o Projeto de Lei 64/2007 continua em tramitação até os dias de hoje. Atualmente aguarda designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

3.2 O PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 205, DE 2001

De autoria da Senadora Marina Silva, do PT/AC e apresentado em outubro de 2001, o PLS 205/2001 contava com 9 artigos e com a ementa “Institui o Conselho de Gestão Fiscal e Responsabilidade Social (CGFRS) e cria Índice Brasileiro de Responsabilidade Social (IBRS).

A proposta da Senadora é a primeira identificada que pode ser chamada de uma Proposta de Lei de Responsabilidade Social. Isso porque o projeto dispõe no parágrafo único de seu primeiro artigo que “Para todos os efeitos, esta Lei será denominada Lei de Responsabilidade Social” (Senado, 2001). No mesmo sentido, é

a primeira que dialoga de forma direta com a Lei de Responsabilidade Fiscal. O artigo 67 da LRF dispõe que:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

[...]

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho (Brasil, 2000).

Assim, o PLS 205/2001 tem como fundamento o disposto no parágrafo 2º do artigo acima, e dispõe sobre a criação, composição e funcionamento do conselho. Com a proposta, o conselho de gestão fiscal de que trata *caput* do artigo 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal, passaria a se chamar Conselho de Gestão Fiscal e Responsabilidade Social (CGFRS), e seria regido pelo disposto no PLS 205/2001. Conforme o projeto, o CGFRS seria responsável pelo acompanhamento e avaliação “da política e da operacionalidade da gestão fiscal com vistas à adequação orçamentária e à consecução de metas de desenvolvimento social” (Senado, 2001).

O Conselho deveria contar com representantes dos poderes executivo e legislativo a níveis federal, estadual e municipal. Da mesma forma, poder judiciário federal, estadual e Ministério Público da União e Estadual também estariam representados. Por fim, o conselho deveria ter seis representantes de entidades da sociedade civil, de âmbito nacional e que atuassem nas áreas de saúde, educação, desenvolvimento urbano e rural, segurança pública e assistência social (Senado, 2001).

Assim como o primeiro projeto analisado, o PLS 205/2001 propunha a criação de um índice, o Índice Brasileiro de Responsabilidade Social (IBRS). Neste projeto, a elaboração do índice ficaria a cargo do Conselho de Gestão Fiscal e Responsabilidade Social, e deveria abranger as áreas de saúde, educação, segurança pública e desenvolvimento urbano e rural, gestão ambiental, assistência social, distribuição de renda, finanças públicas e esporte e lazer (Senado, 2001).

O projeto previa também que os entes federativos que omitissem ou não prestassem os dados solicitados para a elaboração do índice, enquanto durasse o inadimplemento, ficariam impedidos de receber transferências voluntárias.

Entretanto, a proibição não poderia recair sob as transferências referentes às áreas de educação, saúde e assistência social (Senado, 2001).

Em sua justificativa, a Senadora Marina Silva reconhece a necessidade do estabelecimento de regras de gestão fiscal, que haviam sido instituídas recentemente pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto pondera que:

Tão ou mais importante que a “quantidade” dos dispêndios públicos é a “qualidade” desses gastos. Não fora assim, um governante que despendesse o tempo de seu mandato apenas cumprindo metas de resultados entre receitas e despesas e nada realizasse em proveito do desenvolvimento social poderia, sob a ótica da “quantidade” e dos limites dos gastos públicos, vir a ser considerado um administrador competente; o que convenhamos desnaturaria todos os princípios que devem presidir as políticas públicas (Senado, 2001)

O Projeto de Lei do Senado nº 205/2001 foi arquivado em 2011 sem que fosse votado em plenário. Ele foi apresentado novamente no Congresso Nacional em três ocasiões, sendo todas as três reproduções integrais do texto original. O PL 4.491/2013 foi proposto pela Deputada Sandra Rosado, do PSB/RN, e foi arquivado em 2015. No mesmo ano foi apresentado outra vez, pela Deputada Eliziane Gama do PPS/MA, com a identificação PL 1.789/2015, mas também foi arquivado sem votação. Entretanto, a agora Senadora Eliziane Gama o propôs no Senado, onde está identificado como Projeto de Lei nº 3.960/2019. Atualmente a proposta aguarda designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça do Senado.

3.3 O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 94, DE 2003

Apresentado pelo Deputado Darcísio Perondi do PMDB/RS, o PLP 94/2003 pretendia estabelecer “normas e procedimentos de responsabilidade social para o Estado” (Câmara dos Deputados, 2003). Com apenas quatro artigos, o projeto propunha a criação de um novo instrumento de controle legislativo, o mapa da exclusão social.

O mapa da exclusão social consistia em um diagnóstico regionalizado da exclusão social, a ser instituído nas três esferas na administração. Deveria conter indicadores referentes à expectativa de vida, renda, emprego, educação, saúde,

saneamento básico, habitação, transporte coletivo e segurança (Câmara dos Deputados, 2003).

Conforme o projeto, o mapa seria enviado anualmente ao Poder Legislativo da esfera correspondente (câmaras de vereadores, câmaras de deputados dos estados e congresso nacional) juntamente à prestação de contas. Além disso, deveria conter também a análise e comparação com o mapa da exclusão social do exercício anterior (Câmara dos Deputados, 2003).

A proposta determinava também que a lei do plano plurianual e de diretrizes orçamentárias de cada ente, discriminasse os objetivos e metas destinados às melhorias dos indicadores contidos no mapa da exclusão social. Em adição, a lei orçamentária anual deveria incluir anexo de metas sociais, contendo programação detalhada sobre a forma como se daria o cumprimento dos objetivos e metas (Câmara dos Deputados, 2003).

O não cumprimento das determinações contidas na proposta, implicaria em crime de responsabilidade¹⁰ do Chefe do Poder Executivo. Em sua justificativa, o Deputado Darcísio Perondi constata que a luta contra a inflação e o saneamento das contas, levou o país a criar normas rígidas de gestão orçamentária e financeira, além de instituir punições para os infratores (Câmara dos Deputados, 2003).

Desse modo, continua o Deputado, se moeda estável e equilíbrio fiscal converteram-se em valores permanentes com a Lei de Responsabilidade Fiscal, é razoável que seja instituída também uma Lei de Responsabilidade Social como uma política de Estado. Moeda estável e equilíbrio fiscal são os “valores-meio” para que se atinja equilíbrio e responsabilidade social, os “valores-fim” (Câmara dos Deputados, 2003).

Assim, conclui, a importância da proposta se dá pois o mapa da exclusão social e o anexo de metas sociais passariam a ser peças obrigatórias na condução das políticas públicas, servindo de referencial para discussões e decisões de alocação de recursos públicos. Desse modo, ações de responsabilidade social estariam inseridas em todo o processo de “planejamento, orçamento,

¹⁰ Não é um crime no sentido penal, mas uma conduta de natureza política, classificada como crime. São atos cometidos por presidentes, ministros, governadores e secretários, prefeitos e vereadores que ameacem a Constituição, a União, o funcionamento dos Poderes, os direitos políticos e a segurança interna, entre outros. A sanção é política, podendo resultar na perda do cargo ou na inelegibilidade (Glossário Legislativo..., 2025).

acompanhamento e avaliação” das políticas públicas (Câmara dos Deputados, 2003).

O Projeto de Lei Complementar nº 94, de 2003, foi arquivado em janeiro de 2007 sem que fosse votado em plenário.

3.4 O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 264, DE 2007

Em 2006 o Fórum Brasileiro de Orçamento, através de seu colegiado, o Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, encaminhou à Comissão de Legislação Participativa (CLP)¹¹, projeto de Lei complementar sobre responsabilidade fiscal e social, que se transformou na Sugestão Legislativa nº 210/2006, da Câmara dos Deputados.

Na justificativa, o Instituto demonstrava preocupação com os rumos da política econômica do país, que provocavam já à época cortes nas despesas públicas essenciais para a sobrevivência de grande parte da população, em detrimento do *superávit primário*¹², desviando grande monta de gastos sociais apenas para o pagamento de juros de dívidas (Câmara dos Deputados, 2006). Diante do cenário, a proposta apresentada pelo INESC previa a modificação da Lei de Responsabilidade Fiscal para que a responsabilidade social estivesse, no mínimo, em pé de igualdade com a fiscal. O instituto identificou que:

Era imperativo modificar mecanismos previstos na LRF que levavam os administradores a cuidar somente do ajuste das suas contas em detrimento do desenvolvimento e da justiça sociais. Em muitos casos a LRF tem servido até de desculpa para que os gestores se eximam de suas responsabilidades de cumprir preceitos constitucionais de garantia de direitos dos cidadãos e cidadãs brasileiras (Câmara dos Deputados, 2006).

¹¹ A Comissão de Legislação Participativa (CLP), é uma das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Tem competência para examinar e emitir pareceres acerca de “a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos; b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a deste inciso (Câmara dos Deputados, 1989).

¹² O superávit primário ocorre quando o resultado primário é positivo. O resultado primário é a Diferença entre receitas primárias e despesas primárias. Configura-se déficit primário se o resultado for negativo, ou superávit primário, se positivo (Glossário de Termos Orçamentários..., 2025).

A proposta foi transformada no Projeto de Lei Complementar 264/2007, que conta com seis artigos no total. O objetivo, já definido em seu primeiro artigo, é alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal, para fazer inserir em diversos de seus dispositivos a determinação de que, na gestão fiscal, também seja levada em conta a gestão social. A Ementa da LRF, cujo texto é “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”, passaria a dispor “... responsabilidade na gestão fiscal e social...” (Câmara dos Deputados, 2007).

Diversos outros artigos onde a LRF dispõe sobre a responsabilidade na gestão fiscal, passaria a vigorar nos mesmos termos. A título de exemplo, a Seção I do Capítulo IX da LRF, cujo texto é “Da Transparência da Gestão Fiscal”, passaria a denominar-se “Da Transparência na Gestão Fiscal e Social”. De mesmo modo, a Seção IV do Capítulo IV, denominada “Do Relatório de Gestão Fiscal”, passaria a ser “Do Relatório de Gestão Fiscal e Social” (Câmara dos Deputados, 2007).

O artigo 4º, §1º da LRF, que determina que Anexo de Metas Fiscais integre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, passaria a exigir também um Anexo de Metas Sociais. Com as alterações, ambas as metas passariam a ser avaliadas anualmente (Câmara dos Deputados, 2007).

Com o objetivo de proteger e assegurar o cumprimento das metas sociais, o artigo 9º, §2º da LRF, que à época dispunha que obrigações constitucionais, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, não poderiam ser objeto de limite de despesa, passaria também a conter a proibição de contingenciamento de despesas referentes ao cumprimento das metas sociais (Câmara dos Deputados, 2007).

O Projeto de Lei Complementar nº 264/2007 foi apensado ao Projeto de Lei Complementar 353/2006, tendo em vista a similaridade entre ambos. Esse não apareceu na pesquisa ao portal LexML pois não contém em suas disposições o termo “responsabilidade social”.

Elaborado pelo Deputado Sarney Filho do PV/MA, o PLP 353/2006 também propõe a criação de um Anexo de Metas Sociais à Lei de Diretrizes Orçamentárias, com o objetivo de estabelecer a obrigatoriedade de avaliação dos programas financiados com recursos públicos (Câmara dos Deputados, 2006).

Atualmente, a proposta aguarda designação de Relator na Comissão de Finanças e Tributação, da Câmara dos Deputados.

3.5 O PROJETO DE LEI Nº 5.343, DE 2020

Apresentado pelo Senador Tasso Jereissati, do PSDC/CE, e com 39 artigos no total, o PL 5343/2020 propunha uma abordagem voltada à melhoria da gestão dos recursos públicos destinados a políticas sociais, bem como a instituição de metas de redução de pobreza a serem cumpridas pelo Governo Federal.

O projeto previa que a aplicação das normas deveria observar uma série de fundamentos: a alocação específica e suplementar de recursos no orçamento público para ações de transferência e mitigação de flutuação de renda, estímulo à emancipação econômica e promoção da igualdade de oportunidades por meio do desenvolvimento, e uma condução estável da política fiscal, voltada para um ambiente macroeconômico estável capaz de gerar emprego e renda (Senado, 2020).

Em sua justificativa à proposta, o Senador utiliza dados da publicação *Síntese de Indicadores Sociais - Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para evidenciar que a pobreza no Brasil, apesar de suas múltiplas origens, manifesta-se principalmente na insuficiência de renda. Esse problema afeta especialmente crianças e trabalhadores inseridos no mercado informal (Senado, 2020).

De acordo com os dados, em 2018, 42% das crianças brasileiras de zero a 14 anos viviam em situação de pobreza. Na análise do Senador, o Estado Brasileiro optou por priorizar políticas públicas de transferência de renda voltadas para a população mais velha, o que se reflete no fato de que menos de 8% dos idosos estavam abaixo da linha da pobreza. Essa escolha, segundo ele, resultou na falta de investimentos em políticas públicas capazes de garantir perspectivas de plena cidadania para os jovens (Senado, 2020).

O Senador enfatiza que, apesar da fragilidade fiscal do País, a Constituição Federal de 1988 consagra como um dos fundamentos da República

Federativa do Brasil a erradicação da pobreza¹³. Assim, defende a necessidade de revisão dos instrumentos disponíveis ao Estado para tornar a ação governamental contra a pobreza “não somente mais eficiente, mas também eficaz e efetiva” (Senado, 2020).

Nesse contexto, o Projeto de Lei propunha duas medidas principais com o objetivo de reduzir substancialmente a desigualdade social - materializada na insuficiência de renda - e proporcionar melhores condições de vida, ampliando as oportunidades para a superação da pobreza.

A primeira medida consistia na definição de metas para redução das taxas de pobreza e de extrema pobreza nos três anos seguintes à publicação da lei, estabelecendo percentuais de 10% e 2%, respectivamente. Transcorrido esse período, o Poder Executivo deveria continuar a estabelecer metas decrescentes (Senado, 2020).

Adicionalmente, previa mecanismos de fiscalização para assegurar o cumprimento das metas estipuladas. Em caso de descumprimento, o Poder Executivo seria compelido a apresentar ao Congresso Nacional um relatório detalhado, que incluísse as causas do insucesso, as providências adotadas para remediar a situação e o prazo estimado para que as medidas surtissem efeito.

A segunda grande medida prevista no PL 5.343/2020 para reduzir substancialmente a desigualdade social, essa com maior efetividade a curto prazo, era a criação de três benefícios financeiros: o Benefício de Renda Mínima (BRM), a Poupança Seguro Família (PSF) e o Programa Mais Educação (PME).

O Benefício de Renda Mínima foi concebido com o objetivo de unificar e atualizar os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família¹⁴. O Senador critica a

¹³ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1988).

¹⁴ Ainda hoje, a lei que regulamenta o Bolsa Família, Lei nº 14.601/2023, prevê quatro benefícios, dispostos no artigo 7º, § 1º “Constituem benefícios financeiros do Programa Bolsa Família: I - Benefício de Renda de Cidadania, no valor de R\$ 142,00 (cento e quarenta e dois reais) por integrante, destinado a todas as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; II - Benefício Complementar, destinado às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família cuja soma dos valores relativos aos benefícios financeiros de que trata o inciso I deste parágrafo seja inferior a R\$ 600,00 (seiscentos reais), calculado pela diferença entre este valor e a referida soma; III - Benefício Primeira Infância, no valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por criança, destinado às famílias beneficiárias que possuírem, em sua composição, crianças com idade entre 0 (zero) e 7 (sete) anos incompletos; IV - Benefício Variável Familiar, no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais), destinado às famílias beneficiárias que possuírem, em sua composição: a) gestantes; b) nutrízes; c) crianças com

estrutura do Bolsa Família, argumentando que ela acaba por incentivar a informalidade. Isso ocorre porque, na perspectiva do legislador, o modelo penaliza excessivamente a geração de renda por meio do trabalho, já que o valor recebido pelo trabalho é descontado em 100% do benefício a ser pago à família (Senado, 2020).

Diante dessa crítica, propôs que o BRM complemente a renda *per capita* da família e reduza para 80% o desconto aplicado sobre a renda do trabalho declarada pelos beneficiários. Essa mudança buscava equilibrar o incentivo ao trabalho com o apoio à renda das famílias mais vulneráveis (Senado, 2020).

Na esteira das críticas ao desestímulo ao trabalho causado pela forma de cálculo do Bolsa Família, o Senador propôs a criação de um novo benefício, a Poupança Seguro Família (PSF). Ele buscava oferecer maior segurança financeira às famílias em momentos de crise, ao mesmo tempo em que promoveria a inclusão produtiva por meio do acesso ao crédito (Senado, 2020).

O benefício consistia em um depósito mensal feito pelo governo, que poderia ser sacado pelas famílias nas situações específicas de calamidade pública reconhecida pela União e queda nos rendimentos mensais do trabalho. Além disso, o saldo acumulado na PSF poderia ser utilizado como garantia em operações de Microcrédito Produtivo e Orientado¹⁵, no caso de Microempreendedores Individuais.

O Senador destaca que o depósito é feito para famílias com renda do trabalho formal ou informal, pois o benefício é calculado pela renda *per capita* da família, independentemente da origem da renda. Ademais, como um dos objetivos do programa é desestimular a informalidade, é importante que seja neutro em relação ao tipo de contrato de trabalho (Senado, 2020).

O terceiro benefício, a Poupança Mais Educação (PME), consistia em um depósito mensal em conta poupança individualizada em favor de estudante regularmente matriculado na rede de ensino. Apenas os estudantes integrantes de família habilitada a receber o Benefício Renda Mínima teriam direito ao benefício,

idade entre 7 (sete) anos e 12 (doze) anos incompletos; ou d) adolescentes, com idade entre 12 (doze) anos e 18 (dezoito) anos incompletos” (Brasil, 2023).

¹⁵ Nos termos Lei nº 13.636/2018, que cria o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência, com o objetivo de fomentar, apoiar e financiar atividades produtivas de empreendedores, principalmente por meio da disponibilização de recursos para o microcrédito produtivo orientado (Brasil, 2018).

que poderia ser sacado após a conclusão do ensino médio. Entretanto, a lei exigia para o saque que o estudante não tivesse ultrapassado o limite máximo de 3 (três) anos para a idade certa de conclusão, que seria definida em regulamento (Senado, 2020).

O Senador aponta como possível fator para o alto índice de evasão escolar ao fim do ensino fundamental, o fato de que os jovens e suas famílias subestimam os retornos econômicos dos ensinos médio e superior. Assim, a criação da poupança teria como objetivo incentivar a conclusão do ensino médio (Senado, 2020).

Ainda na área da educação, a proposta previa também a criação do Programa de Bolsas e Incentivos à Educação (PBIE), que consistiria em uma bolsa de estudos, acompanhada de mentoria, para jovens com alto desempenho acadêmico em olimpíadas científicas, ou matriculados no ensino superior. Apenas jovens integrantes das famílias habilitadas ao recebimento do Benefício Renda Mínima poderiam receber a bolsa. O objetivo da medida era fazer com que as olimpíadas nacionais científicas se tornassem um instrumento de identificação de talentos acadêmicos (Senado, 2020).

O PL 5.343/2020 dedicava 5 de seus artigos ao Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). O CadÚnico é uma ferramenta já existente, usada pelo Governo Federal para identificar as famílias de baixa renda e as suas condições de vida, além de servir como forma de acesso aos benefícios sociais como o Bolsa Família.

Para o Senador, o aperfeiçoamento e intensificação do CadÚnico seria parte essencial na condução de uma política de proteção social eficaz. Assim, a proposta dispõe sobre formas de atualização e operacionalização do cadastro, além de prever a possibilidade de participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios no cadastro, através de termo de adesão (Senado, 2020).

A proposta previa que o agente responsável pela organização, manutenção e atualização do CadÚnico poderia ser responsabilizado quando inserisse ou fizesse inserir dados ou informações falsas no cadastro, ou se contribuísse para que pessoa diversa do beneficiário recebesse o benefício. Sem o prejuízo da responsabilidade civil, penal e administrativa, o agente seria obrigado a

ressarcir integralmente o dano, além de pagar uma multa que poderia variar entre o dobro e o quádruplo da quantia paga indevidamente (Senado, 2020).

Disponha também sobre o beneficiário que prestasse informações falsas ou ardilosas para ingressar ou manter-se recebendo qualquer dos benefícios previstos na lei. Nesse caso, sem o prejuízo da sanção penal, deveria ressarcir integralmente a quantia recebida indevidamente (Senado, 2020).

Importante destacar que o projeto continha normas voltadas a garantir o orçamento necessário para a implementação das políticas públicas. A maior parte do financiamento dos benefícios viria do orçamento já previsto para programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Além disso, recursos de emendas individuais e de bancadas poderiam ser destinados para suplementar o custo dos benefícios (Senado, 2020).

Já para garantir o financiamento das políticas públicas que visassem a redução das taxas de pobreza e de extrema pobreza, a proposta determinava que os gastos tributários previstos nas leis de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual deveriam ser reduzidos em não menos que 15% (quinze por cento). A redução deveria perdurar até que os percentuais previstos na lei fossem atingidos, quais sejam, 10% para a taxa geral de pobreza e 2% para taxa geral de extrema pobreza (Senado, 2020). Os gastos tributários são gastos indiretos do governo por meio do sistema tributário, através de uma renúncia tributária, favorecendo determinado setor da economia. No Brasil, essa renúncia equivale a uma perda de arrecadação de cerca de 300 bilhões de reais ao ano (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023).

Caso a redução de gastos tributários não fosse suficiente para alcançar as metas, seriam aplicadas “as vedações dos incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII do caput do art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem assim, simultaneamente, o inciso II de seu § 2º” (Senado, 2020). O artigo 109 do ADCT foi revogado pela EC 113/2021, e o texto que vigorava à época da propositura do PL 5.343/2020 havia sido incluído pela EC 95/2016, conhecida popularmente como “teto de gastos”. O texto previa que em caso de descumprimento do limite de gastos primários, o Poder Executivo ou órgão seria punido com as seguintes vedações:

I – concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II–criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III–alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV–admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V–realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI–criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII–criação de despesa obrigatória;

[...]

II–a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária (Brasil, 2016).

Se mesmo assim fosse possível atingir as metas de redução da pobreza e extrema pobreza, e caso não houvessem sido indicadas outras fontes de recurso para pagamento dos benefícios, ficariam suspensas as deduções da base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Física (IPRF) relativa a dependentes (Senado, 2020).

O Projeto de Lei 5.343/2020 foi arquivado em 2022 sem que houvesse votação em plenário, entretanto, foi reapresentado em 2023 pelo Senador Rodrigo Cunha do União/AL, sem alterações substanciais com relação ao projeto original. A nova proposta é identificada como PL 2.934/2023, e atualmente aguarda a designação de Relator no Senado.

Por fim, importante mencionar que, ainda em 2020, o Deputado Federal Kim Katagiri apresentou na Câmara dos Deputados projeto quase idêntico ao PL 5.343/2020. Identificado como Projeto de Lei 5.508, de 2020, ele foi apensado ao Projeto de Lei 4.856/2019, que pretende instituir um Programa de Renda Básica Universal. Atualmente, a proposta aguarda designação de Relator na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF), da Câmara dos Deputados.

3.6 O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 108, DE 2022

Apresentado pelo Senador Alexandre Silveira, do PSD/MG, o PLP 108/2022 conta com 61 artigos e estabelece normas de organização administrativo-federativa, voltadas à responsabilidade na elaboração, implementação, consolidação e expansão das políticas públicas sociais, que devem ser instituídas em todos os níveis de governo (Senado, 2022).

A proposta dispõe uma série de diretrizes que devem ser tomadas como base na aplicação da lei, dentre as quais podemos citar: o dever do Estado brasileiro de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais; a estipulação e revisão constante de metas e índices sociais, com prestação de contas e penalização de gestores públicos em caso de não declaração, descumprimento ou piora das metas; fixação de balizas mínimas para melhorias na prestação de serviços públicos essenciais, como saúde, educação e moradia etc; e **possibilidade de intervenção excepcional e pontual do Estado na economia, inclusive no sistema financeiro nacional**, nos termos dos arts. 174¹⁶ e 192¹⁷ da Constituição Federal (Senado, 2022).

Na justificativa ao projeto, o Senador salienta que o Brasil foi uma das primeiras economias emergentes a adotar uma Lei de Responsabilidade Fiscal e, aproveitando o momento de crise econômica e social pela qual passa o país, seria o momento oportuno para criação de uma Lei de Responsabilidade Social. Assevera que a Ordem Social brasileira carece do mesmo esforço concebido na instituição da LRF, e que seria possível a criação de uma LRS que “aproveite concepção e lições similar no âmbito da ordem fiscal” (Senado, 2022).

O Senador critica o fato de que, apesar de a Constituição Federal dedicar um título exclusivo à Ordem Social, os instrumentos de atuação do Estado estão regulamentados em diferentes leis. Então, uma Lei de Responsabilidade Social seria “uma espécie de Código da Ordem Social”, harmonizando as diversas leis que tratam da ordem social, aprimorando a articulação entre os governos e melhor definindo a competência de cada ente (Senado, 2022).

¹⁶ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (Brasil, 1988).

¹⁷ Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram (Brasil, 1988).

Para melhor integrar a gestão pública da Ordem Social, o projeto de lei dedica um capítulo à “Gestão nacional de atuação estatal na área social”, onde cria o Conselho Social Nacional. O Conselho, que é um órgão político e não tem função executiva, é composto por Presidente e Vice-Presidente da República, Presidentes do Senado Federal e Câmara dos Deputados, líderes da maioria e da minoria do Congresso Nacional, dois Governadores e dois Prefeitos (Senado, 2022).

Compete ao Conselho, dentre outras atribuições, recomendar diretrizes nacionais, aconselhar estrategicamente a atuação estatal nas áreas sociais dispostas na lei, **orientar a formulação de políticas públicas e se manifestar sobre intervenção extraordinária na economia e na seguridade social**. Para as reuniões do Conselho, podem ser convidadas autoridades públicas e profissionais da sociedade civil, mas sem direito a voto (Senado, 2022).

Além do Conselho Social Nacional, a proposta cria também o Consórcio Nacional, um consórcio público a ser celebrado pela União com os Estados, Distrito Federal e Municípios. O objetivo do Consórcio é estabelecer relações de cooperação federativa para facilitar a obtenção dos resultados previstos na lei, e qualquer ente federativo pode participar, inclusive Municípios que estejam em território de Estado que não participe. Embora vinculado ao Conselho Nacional, o Consórcio Nacional, que possui natureza autárquica, tem personalidade jurídica e receita próprias, além de gestão administrativa e financeira descentralizada (Senado, 2022).

A atuação do Consórcio é ampla, podendo ser citadas as seguintes atribuições: disciplinar as diretrizes nacionais de enfrentamento às ações na área social; estabelecer normas específicas em matéria de assistência social, como saúde, educação, saneamento, moradia e segurança pública; **exercer, extraordinariamente, as atribuições do Conselho Monetário Nacional (CMN)**, dispostas nos artigos 3º e 4º da Lei 4.595/1964¹⁸, sem prejuízo da atuação do CMN;

¹⁸ Art. 3º A política do Conselho Monetário Nacional objetivará: [...] IV - Orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras, quer públicas, quer privadas; tendo em vista propiciar, nas diferentes regiões do País, condições favoráveis ao desenvolvimento harmônico da economia nacional; V - Propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros, com vistas à maior eficiência do sistema de pagamentos e de mobilização de recursos; VI - Zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras; VII - Coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa [...] Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: [...] III - Aprovar os orçamentos monetários, preparados pelo Banco Central da República do Brasil, por meio dos quais se estimarão as necessidades globais de moeda e crédito; IV - Determinar as características gerais (Vetado) das cédulas e das moedas; V - Fixar as diretrizes e normas (VETADO) da política cambial, inclusive compra e venda de ouro e quaisquer operações em moeda estrangeira; V - Fixar as diretrizes e

e definir a forma, o montante e o cronograma de distribuição dos recursos para fundos dos demais Entes Federados (Senado, 2022).

A proposta também propõe a criação de um fundo nacional, cujas, cujas fontes de financiamento são, por exemplo, operações de crédito¹⁹, resultado cambial semestral do Banco Central do Brasil, desvinculação das receitas da União e recursos provenientes da alienação de bens. Os recursos do fundo nacional devem ser destinados para a gestão social, com o objetivo de viabilizar as ações de implementação, consolidação e expansão de políticas públicas nas áreas sociais descritas na lei (Senado, 2022).

Nesse sentido, o PLP 108/2022 contém capítulos específicos para cada uma de suas áreas sociais de atuação: saúde, saneamento básico e moradia, educação, segurança pública, ressocialização dos incluídos e egressos do sistema prisional e facilitação à prestação de serviço jurídico gratuito. Em sua justificativa, o Senador afirma que a pandemia da COVID-19 revelou “a estreita relação entre os direitos previstos na Ordem Social”, pois escancarou que é inviável discutir “saúde pública sem tratar de temas como saneamento básico, política habitacional, educação, segurança pública, acesso à Justiça e garantia de meios reais de subsistência” (Senado, 2022)

Desse modo, na área da saúde, determina que o Poder Público deve apresentar plano anual para execução da política pública, dispondo metas e objetivos a serem cumpridos. O plano deverá conter, no mínimo, a redução de indicadores de mortalidade infantil e a melhoria das coberturas vacinais e populacionais de atenção primária. Os resultados efetivos devem ser apresentados anualmente, para que seja analisado o seu cumprimento Senado, 2022).

Em saneamento básico e moradia, dispõe que os Entes da Federação devem atuar para proporcionar água potável - em especial às vítimas pela seca no semiárido - coleta e tratamento de esgoto, drenagem urbana, coleta de resíduos sólidos e facilitação de moradia aos grupos mais vulneráveis (Senado, 2022).

normas da política cambial, inclusive quanto a compra e venda de ouro e quaisquer operações em Direitos Especiais de Saque e em moeda estrangeira [...] (Brasil, 1964).

¹⁹ Compromisso financeiro assumido pelas entidades da administração pública para obter recursos destinados a financiar seus dispêndios (receitas de operações de crédito) ou cobrir eventual insuficiência de caixa (operação de crédito por antecipação de receita). A operação de crédito pode ser utilizada como fonte de recurso para créditos adicionais (Glossário de Termos Orçamentários..., 2025).

Na área de educação, determina que o Poder Público atue para criar medidas preventivas e corretivas de desincentivo à evasão escolar, priorizando a alfabetização infantil até o 2º do ano do ensino fundamental e distribua, de maneira contínua, alimentos a crianças em situação de vulnerabilidade econômica matriculados na rede pública, dentre outras medidas (Senado, 2022).

Com relação à segurança pública, o Senador identifica que:

No âmbito da segurança pública, especialistas apontam que a atuação policial em território conflagrado, aliado ao treinamento e supervisão insuficientes, além da ausência de apoio emocional e da existência de mentalidade de guerra acaba ocorrendo a “naturalização da morte”. Além disso, segundo relatório do Tribunal de Contas da União os repasses anuais obrigatórios do fundo Penitenciário Nacional (Funpen) aos Estados vêm apresentando redução de valor: iniciando com um patamar de R\$ 1,21 bilhão em 2016 e passando a R\$ 590,6 milhões em 2017 e R\$ 63,1 milhões em 2018, estimando-se que equivalerão a aproximadamente R\$ 17,94 milhões a partir de 2020 (Senado, 2022).

Assim, dentre as medidas para a segurança pública, o projeto proíbe a diminuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)²⁰, do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen)²¹ e dos repasses anuais obrigatórios deste fundo aos Estados. Prevê também a necessidade de treinamento, formação e reciclagem constantes de todos os policiais em atividade, além de supervisão e correção da atuação desses profissionais, mediante acompanhamento psicológico, obrigatório para todos que tenham se envolvido com mais de um evento morte, com resultado doloso ou culposo por ano (Senado, 2022).

Para facilitar a ressocialização dos incluídos ou egressos do sistema prisional, a proposta determina a atuação do Estado na capacitação dessas pessoas, em duas frentes. Promovendo assistência educacional em todos os níveis e modalidades, mas com foco na alfabetização e no ensino profissionalizante e promovendo assistência laboral, com o objetivo de inserir os presos e egressos no mercado de trabalho (Senado, 2022).

²⁰ O Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) tem o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança do Governo Federal.

²¹ O Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) tem como objetivo proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional.

Por fim, a última área de atuação do PLP 108/2022 é a facilitação à prestação de serviço jurídico gratuito. A proposta dispõe a possibilidade de a Defensoria Pública cadastrar advogados, bachareis e acadêmicos de direito para prestarem serviço jurídico voluntário (Senado, 2022).

Para o Senador, a concretização dos direitos sociais depende essencialmente de uma abordagem estratégica e planejada, que pode se inspirar na disciplina das leis orçamentárias. Nesse sentido, o projeto estabelece que as leis do Plano Plurianual (PPA) e das Diretrizes Orçamentárias (LDO), em cada ente da federação, devem incluir um anexo de estratégia social, com objetivos de política social a serem alcançados durante a vigência dos planos (Senado, 2022).

Além disso, determina que cada Ente Federativo elabore anualmente planos, metas e relatórios de gestão social, com o propósito de promover melhorias em, pelo menos, os seguintes indicadores oficiais: taxas de alfabetização, mortalidade infantil e policial, desnutrição, atendimentos médicos per capita, evasão escolar, cobertura de saneamento básico e redução da reincidência criminal entre presos (Senado, 2022).

O projeto também determina que, ao final de cada ano, todos os Entes da Federação elaborem a Declaração de Gestão Social Responsável, documento que deve detalhar o montante dos gastos em áreas sociais, bem como o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos no anexo de estratégia social (Senado, 2022).

Em caso de descumprimento das metas e objetivos, a declaração deve incluir os motivos e justificativas detalhadas para o insucesso, além de indicar as medidas corretivas adotadas ou a serem implementadas, com o prazo estimado para sua efetivação. A Declaração deve ser assinada pelo Presidente da República, pelos Governadores de Estado e pelos Prefeitos Municipais, em conjunto com os respectivos Ministros de Estado, Secretários Estaduais ou Secretários Municipais responsáveis pelas áreas sociais. O documento deve ser encaminhado ao respectivo Tribunal de Contas e publicado nos órgãos oficiais no prazo máximo de trinta dias após o término do período a que se refere (Senado, 2022).

Com o objetivo de estimular o cumprimento da lei, a proposta prevê a responsabilização do gestor público ou responsável pela área de atuação estatal. Ela ocorre apenas nos casos de omissão de dados na prestação da declaração de contas sociais ou caso não se alcance melhoria dos indicadores sociais, caso

inexista justificativa plausível para que não sejam alcançados. A plausibilidade da justificativa deverá ser reconhecida pelo respectivo Tribunal de Contas Senado, 2022).

O agente público que incorrer em qualquer dessas duas hipóteses, será impedido de exercer ou concorrer a qualquer outro cargo, emprego ou função públicos por cinco anos, ainda que se trate de vínculo funcional de livre nomeação e exoneração. O impedimento, e consequente inabilitação, será declarado pelo Tribunal de Contas respectivo ao Ente Público (Senado, 2022).

Atualmente o Projeto de Lei Complementar nº 108/2022 ainda tramita no Senado, na Comissão de Constituição e Justiça, onde aguarda designação de relator desde 28 de março de 2023.

3.7 BREVES CONSIDERAÇÕES

Podemos observar que a discussão legislativa sobre a responsabilidade social do Estado brasileiro emergiu no início dos anos 2000, impulsionada pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. A primeira vez que o termo surgiu no Congresso Nacional foi em 2001, concomitantemente à aprovação da LRF, promulgada em maio de 2000.

Da leitura das justificativas apresentadas e medidas previstas, nota-se que existe um padrão nos 4 projetos apresentados até o ano de 2007: eles surgiram, direta ou indiretamente da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesses projetos, os parlamentares apresentaram preocupações com o retrocesso nos índices sociais. Essa preocupação reside no fato, evidenciado pelas justificativas e medidas, de que na busca pelo equilíbrio das contas públicas, os gestores sacrificavam os gastos com políticas sociais.

Outro ponto que merece destaque é o hiato legislativo do tema. As 4 primeiras propostas foram apresentadas entre os anos de 2001 e 2007, e inexistiu inovação legislativa durante anos. Apenas em 2020 o tema voltou a ser discutido, e as 2 proposições a partir dessa data, dispuseram o tema de uma forma mais abrangente que as anteriores.

Entendemos que, com a consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal, houve um arrefecimento das discussões acerca de uma possível lei de

responsabilidade social. Contudo, este hiato é interrompido por força da pandemia da COVID-19, que empreendeu novas discussões acerca do papel do Estado na garantia de direitos sociais.

Enquanto os projetos anteriores focaram na resposta à Lei de Responsabilidade Fiscal e no impacto da austeridade, os projetos pós-pandemia reconhecem a necessidade de um papel mais ativo do Estado na redução da desigualdade. Essa mudança reflete a percepção de que crises sociais e econômicas exigem mecanismos institucionais mais robustos para garantir direitos sociais.

Nota-se ainda que nenhuma das propostas apresentadas foi aprovada, com algumas das propostas tramitando por mais de uma década. A morosidade legislativa no tema é evidenciada na demora para a aprovação da PEC 29/2003, que foi aprovada no Senado em 2009 e remetida à Câmara dos Deputados, onde não se movimentou desde 2013.

Diante dessas considerações, evidencia-se que, apesar das diversas propostas apresentadas, ainda não há um consenso legislativo sobre a criação de uma Lei de Responsabilidade Social. No próximo capítulo, será feita uma avaliação crítica das abordagens adotadas nos projetos de lei, destacando suas diferenças, limitações e potencialidades para a construção de um modelo normativo viável.

Por fim, para auxiliar na visualização e identificação das propostas, com o objetivo de auxiliar na compreensão deste e do próximo capítulo, elaborou-se os quadros comparativos a seguir:

PROJETO	ANO	STATUS DE TRAMITAÇÃO	FOI REAPRESENTADO?	STATUS DE TRAMITAÇÃO DA REAPRESENTAÇÃO
PL 4.448	2001	Arquivado	Sim	Em tramitação
PLS 205	2001	Arquivado	Sim	Em tramitação
PLP 94	2003	Arquivado	Não	_____
PLP 264	2007	Em tramitação	Não	_____
PL 5.343	2020	Arquivado	Sim	Em tramitação

PLP 108	2022	Em tramitação	Não	
---------	------	---------------	-----	--

Tabela 1 - Comparação dos projetos com relação a ano de proposição, status de tramitação atual, se a proposta foi apresentada novamente e o status de tramitação da reapresentação.

PROJETO	PRINCIPAIS MEDIDAS	OBSERVAÇÕES ADICIONAIS
PL 4.448/2001	• Criação do Índice Nacional de Responsabilidade Social (INRS); • Criação do Cadastro de Inadimplentes Sociais (CADIS); • Possibilidade de punição dos gestores públicos em caso de retrocesso no Índice.	• O INRS seria elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); • Entes inscritos no CADIS ficariam proibidos de firmar convênios e contratos de repasse com a união; • Possibilidade de responsabilização de gestores estaduais e municipais em caso de retrocesso significativo no INRS.
PLS 205/2001	• Instituição do Conselho de Gestão Fiscal e Responsabilidade Social (CGFRS); • Criação do Índice Brasileiro de Responsabilidade Social (IBRS).	• O CGFRS é uma “atualização” do Conselho de Gestão Fiscal, disposto no artigo 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal; • A elaboração do IBRS ficaria a cargo do Conselho; • Entes que omitissem ou não prestassem os dados solicitados pelo CGFRS para a elaboração do IBRS ficariam impossibilitados de receber transferências voluntárias, com exceção das referentes às áreas de educação, saúde e assistência social.
PLP 94/2003	• Criação do Mapa da Exclusão Social; • As leis orçamentárias deveriam incluir Anexo de Metas Sociais;	• O mapa deveria ser enviado anualmente pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo Correspondente, junto com a prestação de contas; • O descumprimento da lei implicaria em crime de responsabilidade ao chefe do Poder Executivo.
PLP 264/2007	• Alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal, para incluir a gestão social em	• As verbas destinadas ao cumprimento das metas sociais não poderiam ser

	diversos de seus dispositivos; • As leis orçamentárias deveriam incluir Anexo de Metas Sociais.	objeto de contingenciamento de despesas.
PL 5.343/2020	• Instituição de metas de redução da pobreza e de extrema pobreza; • Reformulação do Bolsa Família e Criação de 3 novos benefícios em substituição: Benefício Renda Mínima (BRM), Poupança Seguro Família (PSF) e Programa Mais Educação (PME).	• Previsão de normas destinadas a garantir o financiamento das medidas.
PLP 108/2022	• Criação do Conselho Social Nacional; • Criação do Consórcio Nacional; • Criação de um fundo nacional com o objetivo de financiar as políticas públicas; • As leis orçamentárias devem incluir anexo de estratégia social; • Capítulos específicos para cada área de atuação da lei: saúde, saneamento básico e moradia, educação, segurança pública, ressocialização dos incluídos e egressos do sistema prisional e facilitação à prestação de serviço jurídico gratuito;	• O anexo de estratégias sociais deve conter os objetivos de política social, com o propósito de promover melhoria em, pelo menos, os indicadores oficiais de taxas de: alfabetização, mortalidade infantil e policial, desnutrição, atendimentos médicos per capita, evasão escolar, cobertura de saneamento básico e redução da reincidência criminal entre presos • Possibilidade de responsabilização do gestor público ou responsável pela área de atuação em caso de não melhoria injustificada dos indicadores sociais, ou em omissão de dados na prestação de contas sociais; • Previsão de normas destinadas a garantir o financiamento das medidas.

Tabela 2 - Apresentando os projetos, as principais medidas identificadas em cada um deles e observações adicionais, que serão explorados no capítulo 3.

4 ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI SOBRE RESPONSABILIDADE SOCIAL DO ESTADO

Partindo da descrição dos projetos de lei expostos no capítulo anterior, este capítulo pretende explorar como as propostas trataram a responsabilidade social do Estado, comparando as medidas previstas com as diretrizes expostas na Proposta de Emenda à Constituição 29/2003. Também serão feitas comparações entre os projetos, com o objetivo de entender a evolução da matéria ao longo dos anos.

Considerando a escassez de estudos sobre a responsabilidade social do estado, serão abordadas apenas as especificidades das propostas, com o objetivo de contribuir para o tema e para eventuais proposições legislativas que se disponham a tratar do assunto.

4.1 O PROJETO DE LEI Nº 4.448/2001 E A CRIAÇÃO DO ÍNDICE BRASILEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL

O projeto é de grande relevância por ser pioneiro ao trazer a discussão sobre a responsabilidade social do Estado para o âmbito legislativo nacional. Importante notar também que ele já previa a criação de um índice nacional de responsabilidade social, em consonância com a determinação contida na PEC 29/2003 de que a ordem social seja avaliada por meio de indicadores de responsabilidade social. Entretanto, sua abordagem merece algumas críticas.

Ele previa a criação de um índice sintético, que deveria ser elaborado a partir de “dados fornecidos pela União Estados e Municípios”, e considerar “indicadores de resultados, esforços e participação social, especialmente nas áreas de saúde, educação, renda, finanças públicas, segurança e desenvolvimento urbano” (Câmara dos Deputados, 2001).

Ocorre que os critérios adotados para elaboração do índice, mesmo que tratem de direitos sociais, estão em áreas onde o Estado atua de diferentes formas, com diferentes políticas públicas. A mistura acaba unindo no processo de construção do índice, indicadores mais suscetíveis a variações conjunturais, como renda e finanças públicas. Desse modo, as variações no índice podem, em muitos

casos, estarem refletindo mais as mudanças das componentes variáveis, e não eventuais progressos nos demais indicadores (Guimarães; Jannuzzi, 2005).

Essa deficiência no processo de criação do índice pode gerar graves consequências ao se fazer comparações periódicas. Isso porque, as variações no índice ao longo dos anos podem estar vinculadas a questões como a revisão dos dados utilizados, novos levantamentos censitários, variações geradas pelos modelos de estimação etc, ou seja, que nada dizem respeito a transformações reais na realidade do país (Guimarães; Jannuzzi, 2005).

No caso do PL 4.448/2001, isso se torna ainda mais grave. Isso porque ele previa, mesmo que de forma vaga e imprecisa, a possibilidade de responsabilização dos gestores estaduais e municipais em caso de retrocesso nos índices. Além disso, o próprio estado ou município poderia ser punido com sua inscrição no Cadastro de Inadimplentes Sociais, em caso de involução no índice, e ficaria proibido de firmar convênios e contratos de repasse com a União. Entendemos que a punição do ente estadual ou municipal com base apenas no índice, diante dos problemas apresentados, poderia desvirtuar o objetivo da norma. Isso porque o destinatário final de normas de responsabilidade social é, em última instância, o cidadão que mais precisa do Estado.

Ademais, um indicador sintético não permite inferir, de forma precisa, o efeito ou a contribuição de investimentos federais em diferentes áreas sociais, especialmente quando políticas públicas são implementadas simultaneamente. Por essa razão, sua aplicabilidade como instrumento de avaliação da efetividade social das políticas públicas ou como ferramenta para a alocação prioritária do gasto social é altamente questionável (Guimarães; Jannuzzi, 2005).

Por fim, há de se reconhecer a inconstitucionalidade formal do INRS, nos termos instituídos no projeto.²² O artigo 61 da Constituição Federal, que regula o processo legislativo, dispõe que:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

²² A inconstitucionalidade formal ocorre quando há uma ofensa às normas constitucionais de produção normativa.

[...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios (Brasil, 1988).

Desse modo, sendo o projeto apresentado por iniciativa da Câmara dos Deputados, não poderia atribuir competência ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgãos do Poder Executivo. Esse entendimento foi consolidado pelo Supremo Tribunal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.509, onde o tribunal define que há vício de iniciativa em projeto de lei que disponha sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e Órgãos da administração pública (Brasil, 2014).

4.2 O PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 205/2001 E A IMPLEMENTAÇÃO DO CONSELHO DE GESTÃO FISCAL E RESPONSABILIDADE SOCIAL

Entendemos que o PLS 205/2001 também está eivado de inconstitucionalidade formal. O Conselho de Gestão Fiscal, de que trata o artigo 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é um órgão vinculado ao Poder Executivo, de modo que apenas projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo pode dispor sobre seu funcionamento.

Importante mencionar que a determinação da LRF de que o Conselho de Gestão Fiscal fosse criado, nunca foi respeitada. Em outubro de 2000 foi apresentado o Projeto de Lei 3.744/2000, de autoria do Poder Executivo, com o objetivo de instituir o conselho. A proposta foi aprovada na Câmara dos Deputados apenas em maio de 2019, quando foi enviada para o Senado e passou a ser identificada como Projeto de Lei 3.520/2019. Atualmente aguarda relatório da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor.

Por outro lado, o PLS 205/2001 insere mais variáveis no processo de criação do índice de responsabilidade social, em relação ao PL 4.448/2001: somam-se desenvolvimento rural, gestão ambiental, assistência social e esporte e lazer, às já existentes saúde, educação, renda, trabalho, finanças públicas,

segurança e desenvolvimento urbano. Diante disso, o problema da aplicabilidade de índices sintéticos, exposto no tópico anterior, aqui se intensifica, devido à adição de variáveis.

Em compensação, ao prever como consequência aos entes federativos que não prestassem ou omitissem dados para elaboração do índice, o impedimento de receber transferências voluntárias, a proposta exclui da proibição as áreas de educação, saúde e assistência social. Entendemos que a retirada dessas áreas resolve o problema apontado na proposta anterior que, ao não excluir áreas sociais do impedimento de receber transferências, poderia descaracterizar o objetivo de uma norma de responsabilidade social.

O equilíbrio entre gestão fiscal e social, objetivado no Projeto de Lei do Senado 205/2001, tem se mostrado cada vez mais necessário na última década. A partir de 2016, o Estado Brasileiro instituiu um novo regime fiscal, através da Emenda Constitucional 95/2016, que congelou os gastos públicos primários²³ por 20 anos. Conforme identificam Rossi e Dweck (2016), como a nova regra, os gastos federais, menos aqueles destinados ao pagamento de juros sobre a dívida pública, ficariam limitados a um teto.

A partir de 2018, os gastos públicos com despesas primárias como saúde, educação, previdência social e cultura, para cada novo exercício financeiro, seriam corrigidos apenas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA). Ou seja, em efeitos práticos, até o ano de 2036, não haveria novos investimentos em gastos primários, mesmo que houvesse crescimento na arrecadação (Souza Neto, 2017).

O Ministério da Economia previa um déficit de R\$170 bilhões para o ano de 2016, afirmando ainda que “a Dívida Bruta do Governo Geral passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB, em abril de 2016 e as projeções indicam que [...] o patamar de 80% será ultrapassado nos próximos anos”. Desse modo, a medida veio com o objetivo de estimular o crescimento econômico, através da “mudança de rumos nas contas públicas”, para restabelecer a “confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública” (Brasil, 2016). De acordo Henrique

²³ A Despesa Orçamentária Primária é a que aumenta a Dívida Líquida do Setor Público e que não tem relação com a apropriação de juros aos estoques dessa mesma dívida. São exemplos: despesas com pessoal e encargos, outras despesas correntes e investimentos (Glossário de Termos Orçamentários..., 2025).

(2018), os apoiadores da medida defendem seus benefícios no ambiente macroeconômico, pois ela enviava uma mensagem ao mercado, na busca de recuperar a confiança dos agentes econômicos.

Por outro lado, o novo regime fiscal, instituído pela EC 95/2016 foi duramente criticado, principalmente pelo fato de que apenas os gastos primários foram congelados, sem limite para o pagamento de juros da dívida pública. Além do mais, implica em um congelamento das despesas que pressupõe uma diminuição do gasto público relativamente ao PIB e ao número de habitantes, ou seja, os gastos públicos não acompanharam o crescimento da renda e da população (Rossi; Dweck, 2016). Para Souza Neto (2017), a medida representou “constitucionalização” do princípio de “austeridade fiscal”. No mesmo sentido, Rossi e Dweck (2016) concluem que a Emenda não foi apenas “um plano de estabilização fiscal, mas um projeto de redução drástica do tamanho do Estado”.

O Novo Regime Fiscal foi substituído em 2023 pelo Novo Arcabouço Fiscal, criado pela Lei Complementar nº 200, de 2023. A medida veio com o objetivo de instituir um “regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico” (Brasil, 2023). A mudança, no que diz respeito aos direitos sociais, teve poucos efeitos práticos. Isso porque o Novo Arcabouço Fiscal, ao tratar das despesas públicas, estabelece limites de gastos apenas para as despesas primárias, deixando de fora despesas financeiras com juros, encargos e amortização da dívida pública. O que fica evidente é que as políticas de ajuste fiscal são estruturadas apenas sob a ótica do controle da despesa pública, que afetam principalmente os gastos sociais. As receitas governamentais, a outra face da política fiscal, não são tratadas nas recentes medidas (Salvador, 2024).

Desse modo, entendemos que a criação de um conselho responsável por acompanhar o desenvolvimento da política fiscal com foco no desenvolvimento social, poderia ser o primeiro passo para o equilíbrio entre gestão fiscal e social.

4.3 O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 94/2003 - O MAPA DA EXCLUSÃO SOCIAL E O ANEXO DE METAS SOCIAIS

Embora o PLP 94/2003 apresente uma nova abordagem ao propor a criação do mapa da exclusão social como instrumento de diagnóstico regionalizado, uma crítica pertinente recai sobre a ausência de critérios claros para a construção e padronização dos indicadores que o compõem.

Diferentemente do PL 4.448/2001, que delegava a elaboração do Índice Nacional de Responsabilidade Social (INRS) à IBGE e IPEA e do PLS 205/2001, que delegava ao Conselho de Gestão Fiscal e Social - ainda que com vício de iniciativa em ambos os projetos -, o PLP 94/2003 não especifica quem seria responsável pela coleta dos dados.

Essa lacuna na coleta pode comprometer a comparabilidade entre os indicadores dos entes federativos e a consistência dos diagnósticos, gerando disparidades interpretativas que dificultariam a correta implementação de políticas públicas eficazes. Conforme aduzido por Guimarães e Jannuzzi (2005), a falta de rigor metodológico e uma padronização na coleta e construção dos indicadores pode levar a distorções que mascaram a realidade, um risco que o PLP 94/2003 não parece mitigar adequadamente.

Outra observação relevante a ser feita diz respeito à integração do mapa da exclusão social ao processo orçamentário, através do anexo de metas sociais. Ao exigir que as leis do plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentária anual incluam metas específicas para a melhoria dos indicadores sociais, o PLP 94/2003 se aproxima do PLS 205/2001, buscando alinhar a responsabilidade social à gestão fiscal.

Importante pontuar que a previsão de responsabilização dos chefes dos poderes executivo por crime de responsabilidade em caso de descumprimento das disposições do PLP 94/2003 é um avanço em relação ao PL 4.408/2001, que tratava a punição de gestores de forma vaga e limitada aos âmbitos estadual e municipal.

Entretanto, a abordagem do projeto levanta críticas a respeito das suas próprias possibilidades de punição. De acordo com o texto do projeto, o chefe do executivo poderia ser punido em caso de descumprimento da lei. Ora, isso quer dizer que as únicas possibilidades de punição seriam a não elaboração e encaminhamento do mapa da exclusão social ao respectivo poder legislativo ou a não elaboração e inclusão do anexo de metas sociais às leis orçamentárias.

Assim, a lei silencia-se quanto à possibilidade de punição em caso de retrocesso nos indicadores, de modo que questiona-se: qual seria a efetividade da fixação de metas e objetivos? O que ocorreria em caso de contingenciamento de despesas?

4.4 - O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 264/2007 E A PROIBIÇÃO DE CONTINGENCIAMENTO DE VERBAS

Das propostas apresentadas, o PLP 264/2007 é o único que não cria uma lei específica, mas altera diversos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. É interessante notar que ele foi apresentado três anos após a última proposta, e é perceptível que se vale das abordagens dos projetos anteriores. Nesse sentido, pretende integrar a gestão fiscal e a social, e determina a inclusão de Anexo de Metas Sociais às leis orçamentárias. Porém, uma de suas medidas merece uma breve discussão.

Considerando que o projeto ainda tramita e pode vir a ser aprovado, o parágrafo 2º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que no texto atual dispõe que despesas que constituam obrigações constitucionais e legais não podem ser objeto de contingenciamento, “inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida”, passará a vigorar com da seguinte forma (Brasil, 2000):

§2º Não serão objeto de limitação ou restrição, inclusive por contingenciamento, as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, **as referentes ao cumprimento das metas sociais selecionadas** e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias (Câmara dos Deputados, 2007, grifo nosso).

A mudança representa uma evolução em relação ao PLP 94/2003, que primeiro determinou a criação no anexo de metas sociais às leis orçamentárias, mas silenciava-se para situações de contingenciamento de despesas. Importante salientar que, conforme anteriormente exposto, essa é uma realidade que tem afetado sobretudo as verbas destinadas aos direitos sociais, notadamente saúde e educação.

Em 2019, pouco tempo após entrada em vigor da EC 95/2016, com o objetivo de cumprir as metas fiscais e respeitar o teto de gastos, o Ministério da

Educação anunciou o contingenciamento de 30% das dotações orçamentárias de todas as universidades e institutos federais. A medida representou um corte de R\$ 1,7 bilhão de reais, e o Ministro da Educação chegou a ser chamado à Câmara dos Deputados para prestar esclarecimentos sobre o corte (Câmara dos Deputados, 2019).

Mais recentemente, em setembro de 2024, já sob a égide do Arcabouço Fiscal, o Ministério da Saúde teve R\$ 4,4 bilhões de seu orçamento congelados, sob a mesma justificativa: cumprir as regras do arcabouço e preservar a meta de déficit zero das despesas públicas no ano. Considerando o orçamento do Ministério para o ano, de R\$ 47 bilhões, o corte representou quase 10% da dotação total prevista. À época, também foram congelados R\$ 2,1 bilhões do Ministério das Cidades, R\$ 1,5 bilhão do Ministério dos Transportes, R\$1,3 bilhão do Ministério da Educação e R\$ 924,1 milhões do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Agência Brasil, 2024).

É necessário entender que a medida prevista no PLP 264/2007 não proíbe o contingenciamento de despesas sociais, mas tão somente aquelas destinadas ao cumprimento das metas sociais previstas no anexo de metas sociais. Entretanto, diante da realidade posta de cortes no orçamento em detrimento de cumprimento de metas fiscais, que acabam por afetar precipuamente direitos sociais, entendemos que a medida é um importante avanço.

4.5 - O PROJETO DE LEI Nº 5.343/2020 E A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE ATRAVÉS DE POLÍTICAS DE AUMENTO DE RENDA

O primeiro ponto que se nota no PL 5.343/2020 é que ele foi apresentado após um longo hiato legislativo em matéria de responsabilidade social de estado, de mais de 10 anos. É importante evidenciar que a retomada do tema no âmbito legislativo não se deu por acaso, mas por força da pandemia da COVID-19, que escancarou a fragilidade do sistema de proteção dos direitos sociais atual. As justificativas apresentadas pelo Senador à proposta reforçam essa afirmação.

No mesmo sentido, necessário atentar que as propostas anteriores tratavam da responsabilidade social do Estado com foco na avaliação através de índices, criação de anexos às leis orçamentárias e equilíbrio entre gestão fiscal e

social. Porém, o PL 5.343/2020 decidiu tratar o tema de uma forma mais específica, com foco em políticas públicas de diminuição da desigualdade social através do aumento da renda da classe mais pobre. Entendemos que essa mudança na abordagem é um reflexo da pandemia.

A criação de um benefício nos moldes da Poupança Seguro Família tornou-se mais relevante a partir da pandemia da COVID-19. A crise sanitária e o fechamento temporário de diversas atividades econômicas no Brasil expuseram de forma dramática a vulnerabilidade social dos trabalhadores informais. A interrupção abrupta das atividades econômicas deixou milhões de trabalhadores sem renda da noite para o dia, já que eles não tinham acesso à proteção oferecida pelos programas existentes, focados na proteção do trabalhador formal. Essa lacuna evidenciou a necessidade urgente de mecanismos de proteção social mais abrangentes e adaptados à realidade do trabalho informal (Senado, 2020).

Vale salientar que tal proteção, ainda que temporária, foi instituída através da criação do Auxílio Emergencial, pela Lei nº 13.982/2020²⁴. A criação do Auxílio:

[...] abriu um debate no qual surgiram várias propostas que estendem para os trabalhadores informais a rede de proteção social dada para a população de baixa renda. As propostas vão desde a ampliação da cobertura dos programas de transferência de renda focalizada, como o Programa Bolsa Família, até a criação de benefícios universais, segundo o qual toda a população receberia um valor fixo e constante independentemente de suas características socioeconômicas.

A maioria das propostas, principalmente as de renda universal, acaba propondo que se trate da mesma forma problemas que são distintos. Elas buscam solucionar, por meio da transferência de renda, tanto a escassez crônica de renda dos muito pobres quanto a volatilidade de renda dos trabalhadores sem proteção social (Botelho *et al*, 2020).

²⁴ Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos: I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; II - não tenha emprego formal ativo; III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família; IV - cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos; V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e VI - que exerça atividade na condição de: a) microempreendedor individual (MEI); b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 ; ou c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV (Brasil, 2020).

Dessa forma, a Poupança Seguro Família, em conjunto com o Benefício de Renda Mínima, teria como objetivo proteger tanto a parcela da população que não gera renda suficiente para superar a pobreza quanto aquela que, embora alcance receita acima do limiar da pobreza, está exposta a uma alta volatilidade de rendimentos. O Projeto de Lei reconhece que, por se tratarem de problemas distintos, demandam estratégias de atuação estatal igualmente diferenciadas (Botelho et al, 2020)²⁵.

Ato contínuo, é importante ressaltar que atualmente o Estado Brasileiro possui um programa de incentivo financeiro-educacional semelhante ao Programa Mais Educação (PME) previsto no PL 5.343/2020. O programa semelhante foi instituído pela Lei nº 14.818/2024 e popularmente conhecido como “Pé-de-Meia”, o programa é voltado aos estudantes matriculados no ensino público e beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O objetivo é o mesmo apresentado para a criação do PME, de promover a permanência e conclusão dos estudos, dados os altos índices de evasão escolar e baixos índices de conclusão do ensino médio. Além disso, com a publicação do censo escolar de 2024, o Ministério da Educação identificou outro problema que o Pé-de-Meia pode ajudar a mitigar: a migração de jovens do ensino regular para a educação de jovens e adultos (EJA)²⁶. (Agência Brasil, 2024).

Dados recentes do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) constataam que houve aumento no número de inscrições e de participação no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de 2024. Dos concluintes do ensino médio da rede pública, 94% se inscreveram, comparado com 58% dos concluintes em 2023. Além disso, considerando todas as 27 unidades da federação, 14 delas tiveram uma taxa de 100% dos concluintes do ensino médio inscritos no ENEM de 2024 (Agência Brasil, 2024). As tabelas a seguir ajudam a ilustrar o aumento nos números em 2024:

²⁵ Na justificção do Projeto de Lei 5.343/2020, o Senador Tasso Jereissati afirma que “parte substancial da proposta, registre-se, é idntica àquela elaborada pelos economistas Fernando Veloso, Marcos Mendes e Vinícius Botelho e publicada sob a égide do Centro de Debates sobre Políticas Públicas (CDPP) para uso público” (Brasil, 2020).

²⁶ “Outro ponto que a pesquisa estatística revela é que há uma prevalência de jovens na educação de jovens e adultos (EJA), fruto da migração dos estudantes com histórico de retenção do ensino regular para essa modalidade . Segundo dados do Censo Escolar , de 2020 a 2021, a taxa de migração para a EJA no 1º e no 2º ano do ensino médio é de 1,6% , enquanto , no 3º ano , é de 0,4%. Diante dos dados, Camilo Santana reforçou que o Programa Pé-de-Meia também contribuirá para reverter essa tendência de o jovem migrar para a EJA” (Agência Brasil, 2024).

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	PERCENTUAL DE INSCRITOS EM 2023	PERCENTUAL DE INSCRITOS EM 2024
Alagoas	54%	100%
Bahia	52,8%	100%
Ceará	89,5%	100%
Maranhão	54,2%	83%
Paraíba	72,3%	100%
Pernambuco	59,7%	100%
Piauí	60,2%	100%
Rio Grande do Norte	66,3%	100%
Sergipe	65,3%	100%

Tabela 3 - Apresenta um comparativo entre os estados do nordeste, com o percentual de inscritos no ENEM em 2023 e em 2024 entre os concluintes do ensino médio público.

EDIÇÃO	INSCRIÇÕES CONFIRMADAS	% PRESENTES
2024	4.325.960	73,5%
2023	3.934.242	71,9%
2022	3.476.105	71,7%

Tabela 4 - Apresenta um comparativo entre o total de inscrições e o total de alunos que compareceram às provas, nos anos de 2022, 2023 e 2024.

Entendemos que o aumento de inscritos e participantes demonstram a efetividade do programa Pé-de-Meia. Embora ainda não seja possível mensurar sua efetividade no combate à evasão escolar, segundo dados divulgados pelo Ministério da Educação em outubro de 2024, 81% dos estudantes beneficiários do Pé-de-Meia mantiveram sua taxa de frequência escolar acima do exigido pelo programa (Brasil, 2024).

Por outro lado, o número de beneficiários do programa só demonstra a profundidade dos problemas sociais em nosso país. Em 2024 o programa atendeu 3,9 milhões de jovens em todo o Brasil, o que corresponde a 54% do total de 7 milhões de jovens matriculados no ensino público. Esses números posicionam o Pé-de-Meia como a segunda maior política pública de combate à desigualdade no país, atrás apenas do Bolsa Família (Brasil, 2024). Todos os dados apontam para a importância e necessidade de manutenção dessa política pública.

Por fim, é necessário pontuar que o Projeto de Lei 5.343/2020 apresenta uma evolução em relação aos anteriores no que diz respeito às normas de direito financeiro. Isso porque a proposta dispõe de onde virão os recursos para a consecução da redução das metas de pobreza e extrema pobreza e para o pagamento dos benefícios, incluindo alternativas de financiamento. Considerando o que foi exposto nos tópicos anteriores sobre o contingenciamento de verbas, entendemos que é importante que uma lei de responsabilidade social defina de forma clara as fontes de financiamento das políticas públicas nela previstas.

4.6 - O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 108/2022 - O CÓDIGO DA ORDEM SOCIAL

O PLP 108/2022 é o mais abrangente de todos os projetos apresentados no Congresso Nacional que se dispuseram a tratar da responsabilidade social do Estado. Diferente da outra proposta apresentada no pós-pandemia, que decidiu focar no ganho de renda, aqui o tema é abordado nas áreas de saúde, saneamento básico e moradia, educação, segurança pública, ressocialização dos incluídos e egressos do sistema prisional e facilitação à prestação de serviço jurídico gratuito.

É interessante notar que ele não abandonou as abordagens dos projetos apresentados na primeira década, que focaram na avaliação da atuação do Estado no âmbito social por meio de índices, no equilíbrio entre gestão fiscal e social e na criação de anexo de metas sociais às leis orçamentárias. Entretanto, entendemos que aqui as ideias das propostas anteriores são melhor desenvolvidas.

Ao dispor como diretriz na aplicação da lei a estipulação e revisão constante de metas e índices sociais, a proposta também indica balizadores mínimos, como a redução de indicadores de mortalidade infantil, cobertura vacinal, coleta e tratamento de esgoto, alfabetização infantil, evasão escolar, dentre outros. Além disso, no PLP 108/2022 a gestão social é coordenada pelo Conselho Social Nacional, que possui ampla representatividade²⁷, e pelo Consórcio Nacional, órgãos

²⁷ “Art. 5º As estratégias e diretrizes de atuação e as normas gerais do regime de atuação social de que trata esta Lei Complementar serão estabelecidas por Conselho Social Nacional, órgão de natureza política e destituído de qualquer função executiva, composto por: I – Presidente da República; II – Vice-Presidente da República; III – Presidente da Câmara dos Deputados; IV – Presidente do Senado Federal; V – líderes da maioria e da minoria do Congresso Nacional; VI – dois Governadores; e VII – dois Prefeitos. § 1º Os Governadores serão indicados pela maioria dos seus pares, um que seja da região Norte, Nordeste ou Centro-Oeste, e outro da região Sul ou Sudeste. §

criados especificamente para direcionar e gerir a atuação estatal no âmbito social. Por fim, determina também que:

Art. 54. As leis do Plano Plurianual e de Diretrizes Orçamentárias, relativa a cada ente da Federação, conterão um anexo de estratégia social, em que serão estabelecidos os objetivos de política social a serem alcançados durante o período de vigência dos planos, entre os quais os relativos às metas e aos meios disponíveis, além de previsão de receitas e despesas, bem assim demonstrada a compatibilidade entre tais objetivos e os princípios fundamentais da gestão social responsável previstas nesta Lei Complementar (Senado, 2022).

Desse modo, fica evidente a relação que se estabelece entre o projeto e aqueles apresentados até a primeira década. Também é necessário pontuar que, assim como o PL 5.343/2020, o PLP 108/2022 contém em seu texto normas de direito financeiro voltadas à garantir efetividade à lei, que inexistiam naqueles apresentados entre 2001 e 2007.

Nesse ponto, há uma disposição contida na proposta que merece destaque. Entre as diretrizes de aplicação da lei, identifica-se a “possibilidade de intervenção excepcional e pontual do Estado na economia, inclusive no sistema financeiro nacional”. O projeto dispõe que a intervenção deve se dar nos termos dos artigos 174 e 192 da Constituição Federal, que contém o seguinte texto:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

[...]

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram (Brasil, 1988).

O artigo 174 da Constituição contém uma previsão abstrata do instituto da intervenção, outorgando ao Estado o poder para exercer as funções de fiscalização, incentivo, e planejamento da atividade econômica (Brasil, 2012 *apud* Farena). Por outro lado, o artigo 170 da Constituição dispõe que ordem econômica, “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, **tem por fim assegurar a todos**

2º Os Prefeitos serão os presidentes da Confederação Nacional dos Municípios e da Frente Nacional dos Prefeitos” (Senado, 2022).

existência digna, conforme os ditames da justiça social". No mesmo artigo, ao estabelecer os princípios norteadores da ordem econômica, prevê entre eles a redução das desigualdades regionais e sociais (Brasil, 1988, 2012, grifo nosso). Já o artigo 192 determina de forma direta que o sistema financeiro deve se estruturar de forma a promover o desenvolvimento do país, atendendo aos interesses da coletividade.

Assim, podemos afirmar que conforme os mandamentos constitucionais, a intervenção do Estado na ordem econômica e financeira deve ter como princípios a justiça e o desenvolvimento sociais, servindo aos interesses da coletividade e objetivando uma existência digna a todos os cidadãos. Considerando a realidade de cortes de gastos exposta ao decorrer deste capítulo, entendemos que a previsão do instituto em uma lei de responsabilidade social se mostra importante e necessária.

Ato contínuo, é necessário tecer alguns comentários com respeito à previsão de responsabilização dos gestores públicos. A ideia não é inovadora, pois a primeira proposta identificada, o PL 4.448/2001, já dispunha sobre punição de gestores em casos de involução no Índice Nacional de Responsabilidade Social. Entretanto, conforme exposto no tópico 3.1, a previsão era vaga e imprecisa.

No PLP 108/2022, as possibilidades da responsabilização estão mais bem definidas, mas é possível identificar inspiração nas previsões anteriores. Isso porque a proposta prevê a punição quando os gestores omitem os dados da prestação de contas dos gastos sociais e quando não se alcança melhoria dos indicadores sociais, desde que inexistir justificativa para que as melhorias não sejam alcançadas. Ao ressaltar que a punição se dará apenas ante a falta de justificativa, entendemos que a proposta considera que as dinâmicas socioeconômicas não são estáticas, e momentos de instabilidade financeira podem ocorrer.

É importante reconhecer que a punição para quem incorre em qualquer das condutas tem seu fundamento e inspiração na Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, que trata dos crimes de responsabilidade. Os artigos 2º e 4º da lei contém o seguinte texto:

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, **com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública**, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.

[...]

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

I - A existência da União:

II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - A segurança interna do país:

V - A probidade na administração;

VI - A lei orçamentária;

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89) (Brasil, 1950, grifo nosso).

No mesmo sentido, a punição prevista no PLP 108/2022 é o impedimento de exercer ou concorrer a qualquer outro cargo, emprego ou função públicos por cinco anos, mesmo que se trate de vínculo funcional de livre nomeação e exoneração (Senado, 2022). Considerando que o inciso III do artigo supra dispõe que é crime de responsabilidade atentar contra o exercício de direitos sociais, entendemos que o PLP 108/2022 acerta ao tratar o descumprimento da lei como crime de responsabilidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre a responsabilidade social do Estado brasileiro surge em um cenário de contradição: enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) institucionalizou um regime jurídico coercitivo para o cumprimento de metas fiscais, inclusive com possibilidade de sanções penais aos gestores, o ordenamento permanece omissivo quanto a mecanismos equivalentes para direitos sociais. Essa assimetria não é acidental. Como demonstrado neste trabalho, nenhuma das propostas legislativas analisadas desde 2001 sequer chegou a ser votada em plenário, revelando uma hierarquia implícita de valores que subordina a justiça social à austeridade fiscal. A tramitação arrastada da PEC 29/2003, há mais de duas décadas, exemplifica essa resistência em tratar direitos sociais com a mesma seriedade conferida ao equilíbrio das contas públicas.

A gravidade desse desequilíbrio se demonstra na prática: o Estado pode ser punido por "gastar além do limite", mas não por deixar 33 milhões de brasileiros em insegurança alimentar (Brasil, 2024) ou por retirar R\$70,5 bilhões do SUS entre 2018-2022 (Ocké-Reis et al., 2023). Essa lógica perverte um dos fundamentos de nosso Estado Democrático de Direito: a cidadania. Conforme ensina Marshall (1967), a cidadania não se limita aos direitos civis e políticos; ela exige a efetivação dos direitos sociais para participação plena da vida em sociedade. Na prática, a ausência de políticas públicas robustas faz com que a cidadania seja para sempre um projeto inacabado.

As políticas públicas na área social não podem estar vinculadas apenas à lógica da austeridade, mas aos objetivos que o Estado brasileiro, por obrigação constitucional, deve tutelar, dispostos no artigo 3º da Carta Magna. Ora, esses objetivos fundamentais, como a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, não serão atingidos apenas por estarem ali dispostos, mas devem ser buscados através de políticas públicas efetivas. O modelo constitucional de Estado de bem-estar social adotado pelo Brasil exige que as ações governamentais para a promoção dos direitos sociais sejam implementadas com a máxima abrangência e efetividade, dada a inadiável necessidade de sua concretização (Mastrodi; Ifanger, 2020).

Portanto, existe um dever, previsto pelo constituinte originário, de o Estado brasileiro universalizar direitos sociais, de modo ininterrupto e indisponível. Isto “não deve ser objeto de negociação na arena da política, isto não é ponto para discussão pelo parlamento”, mas um dever constitucional do Estado. A Constituição Cidadã determina que o Estado brasileiro **deve** promover os direitos sociais, de forma a universalizar seu acesso a todos os cidadãos, de modo que as políticas públicas que tratam da efetivação desses direitos jamais devem ser descontinuadas e não podem ser objeto de caprichos político-ideológicos (Mastrodi; Ifanger, 2020).

Diante desse cenário, a resposta ao problema central desta pesquisa - “É necessária uma lei de responsabilidade social para o Estado brasileiro?” - só pode ser afirmativa. Uma Lei de Responsabilidade Social (LRS) cumpriria um duplo papel: reequilibraria a gestão fiscal e social e efetivaria o pacto constitucional de 1988. Isso porque, hoje, o que observamos é um hierarquização implícita e perversa: o Estado prioriza manter suas estruturas de poder e o sistema financeiro, enquanto políticas sociais sofrem cortes sob o argumento de “restrições orçamentárias”, como ocorreu com o Teto de Gastos (EC 95/2016) e persiste no Novo Arcabouço Fiscal.

Nesse ponto, é importante deixar claro que não se nega o pressuposto e importância da LRF, nem mesmo o quadro da sua eficiência em termos de equilíbrio das finanças públicas — nenhuma das propostas de lei apresentadas nega isso em suas justificativas. Porém, conforme pondera Duprat *et al.* (2016), a sociedade clama por equilíbrio das contas públicas tanto quanto pela efetivação de direitos fundamentais, notadamente saúde e educação, de modo que não deveria haver contradição entre responsabilidade fiscal e a promoção dos direitos sociais. Desse modo, não se pode deixar de reconhecer a necessidade de o Estado Brasileiro estabelecer para si, sob forma de regulamentação constitucional, uma lei que reconheça princípios, defina metas, estabeleça compromissos e responsabilidades para cumprimento de indicadores sociais.

Uma Lei de Responsabilidade Social (LRS) não se reduziria a uma opção política circunstancial, mas representaria condição indispensável para que o Brasil superasse seu déficit cívico histórico, que exclui milhões de pessoas dos direitos sociais mais básicos. Como demonstrado no Capítulo 1 através das análises de Sônia Draibe, mesmo após os avanços institucionais iniciados em 1930, o Estado brasileiro manteve-se estruturalmente ineficiente na garantia desses direitos. Assim,

a criação de uma LRS significaria um compromisso permanente, **De Estado**, com a justiça social, transcendendo ciclos políticos e ideologias governamentais — à semelhança do que ocorre com a Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo rigor normativo e sanções vinculantes a tornaram um paradigma intocável, mesmo em cenários de crise.

Entre as propostas apresentadas, o Projeto de Lei 5.343/2020 e o Projeto de Lei Complementar 108/2022 destacam-se principalmente por abordarem o financiamento das políticas públicas, uma lacuna crítica nos projetos iniciais. Entretanto, mesmo essas propostas carecem de estudos robustos sobre impacto financeiro, o que talvez seja o maior entrave para aprovação de uma lei de responsabilidade social - principalmente uma que contenha punições a agentes públicos. No capítulo 3, quando expomos sobre o programa conhecido como “Pé-de-Meia”, demonstramos a sua eficácia e importância como política pública de educação. Entretanto, ao enviar ao Congresso Nacional a previsão orçamentária para o ano de 2025, o Governo Federal não dispôs de verbas suficientes para o financiamento do programa - seria necessário que o Poder Executivo apresentasse reduções de 15 bilhões em outras despesas para que pudesse financiar o Pé-de-Meia em 2025 (Agência Brasil, 2025).

Assim, a criação de uma LRS exige não apenas vontade política, mas um diagnóstico preciso de fontes de receita e alocação de recursos. Sem isso, mesmo leis bem-intencionadas podem sucumbir à lógica da austeridade. Urge, portanto, que o debate avalie modelos de financiamento sustentáveis – como tributação progressiva, taxaço de grandes fortunas, taxaço sobre herança, revisáo de gastos tributários, dentre outros –, garantindo que a responsabilidade social, e em última instância a cidadania, não seja mais um projeto inacabado na história brasileira.

A complexidade do tema, a lacuna de estudos sobre a responsabilidade social do Estado e a persistente não aprovação de leis que tratam do tema, demonstram a necessidade de um aprofundamento acadêmico. Assim, esta pesquisa não se encerra aqui, mas servirá para estudos e aprofundamentos futuros, em nível de mestrado, onde pretendo não apenas investigar com maior profundidade os desafios políticos e econômicos para a implementação de uma lei de responsabilidade social no Brasil, mas também modelos comparados internacionais.

Dentre estes, destaca-se o caso chinês, que, embora distinto dos paradigmas ocidentais de *Welfare State*, obteve avanços significativos em indicadores como redução de extrema pobreza, universalização da saúde básica, cobertura de saúde pública e expectativa de vida (Banco Mundial, 2025). Um estudo crítico desse modelo, considerando seus mecanismos de planejamento estatal e condução de políticas públicas, poderia oferecer uma alternativa para se repensar o desenvolvimento social e a responsabilidade do Estado no Brasil, sem desconsiderar as diferenças de cada modelo político-econômico - sempre na busca por um modelo mais viável.

Paralelamente, outra abordagem que se mostra cada dia mais urgente é a responsabilidade social do Estado frente aos desafios ambientais. As enchentes no Rio Grande do Sul em 2024, eventos extremos que se tornam cada vez mais recorrentes, demonstram que também se faz necessária uma atuação mais rigorosa do Estado na defesa do meio ambiente, além de mecanismos de integração federativa mais eficazes, para que respostas mais rápidas sejam dadas em casos de desastres. Isso porque essas tragédias naturais acabam criando outro grupo socialmente vulnerável: os refugiados ambientais.

Assim, este estudo se propõe não apenas a lançar luz sobre um tema pouco estudado e debatido academicamente, e que deriva de uma omissão histórica estatal, mas também a fomentar novas pesquisas e reflexões que possam subsidiar a construção de um Estado mais comprometido com seus deveres sociais e ambientais.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL (2024). **Ensino médio tem maior taxa de evasão da educação básica**. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202402/ensino-medio-tem-maior-taxa-de-evas-ao-da-educacao-basica>. Acesso em: 13 mar. 2025.

AGÊNCIA BRASIL (2024). **Ministério da Saúde tem congelados R\$ 4,4 bilhões do orçamento**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-07/ministerio-da-saude-tem-congelados-r-44-bilhoes-do-orcamento>. Acesso em: 13 mar. 2025.

AGÊNCIA BRASIL (2025). **Governo faz acordo para incluir Pé-de-Meia e Vale Gás no orçamento**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-03/governo-faz-acordo-para-incluir-pe-de-meia-e-vale-gas-no-orcamento#:~:text=O%20governo%20federal%20costurou%20um,o%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20neste%20ano>. Acesso em: 02 abr. 2025.

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia Miriam. A especificidade do Welfare State brasileiro. **Economia e Desenvolvimento**, n. 3, Brasília, MPAS e CEPAL, 1989.

BANCO MUNDIAL (THE WORLD BANK). **China**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/china>. Acesso em: 04 abr. 2025.

BOTELHO, Vinícius; VELOSO, Fernando; MENDES, Marcos; ANAELY, Machado; BERÇOT, Ana Paula. **Programa de Responsabilidade Social: Diagnóstico e Proposta**. 2020. Disponível em: <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRAGA, Ruy. Globalização ou neocolonialismo: o FMI e a armadilha do ajuste. **Revista Outubro**, [S. l.], 15 jan. 2000. Disponível em: <https://outubrorevista.com.br/globalizacao-ou-neocolonialismo-o-fmi-e-a-armadilha-do-ajuste/>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 fev. 2025.

BRASIL (1950). **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF: Presidência da República [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL (1964). **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1964].

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL (1999). Responsabilidade Fiscal - Projeto de Lei Complementar nº 18/99 (Exposição de motivos). **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 01, n. 01, mai. 1999. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/issue/view/11>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL (2012). Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 632.644/DF**. EMENTA : AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. FIXAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO DOS PREÇOS DOS PRODUTOS DERIVADOS DA CANA-DE-AÇÚCAR ABAIXO DO PREÇO DE CUSTO. DANO MATERIAL. INDENIZAÇÃO CABÍVEL. Agravante: União. Agravado: Estreito Agropecuária LTDA, Agropecuária Camaçary LTDA. Relator: Min. Luiz Fux, 10 de abril de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1978810>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL (2014). Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.509/DF**. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Distrito Federal n. 899/1995. 3. Ofensa à competência privativa do Chefe do Executivo para propor lei que disponha sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e de órgãos da administração pública. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 4. Previsão de alteração dos limites territoriais entre o Distrito Federal e o Estado de Goiás. Inconstitucionalidade material. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerido: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes, 11 de setembro de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7262773>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL (2016). Ministério da Fazenda. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC%20241/2016. Acesso em: 11 mar. 2025.

BRASIL (2018). **Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO); e revoga dispositivos das Leis nº 11.110, de 25 de abril de 2005, e 10.735, de 11 de setembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13636.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL (2000). **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá

outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL (2020). **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL (2023). **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF: Presidência da República [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em 31 mar. 2025.

BRASIL (2023). **Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023**. Institui o Programa Bolsa Família; [...]. Brasília, DF: Presidência da República [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL (2024). **Ministério da Educação. Mais da metade dos alunos de escola pública estão no Pé-de-Meia**. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/outubro/mais-da-metade-dos-alunos-de-escola-publica-estao-no-pe-de-meia>. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL (2025). Secretaria de Comunicação Social. **No primeiro ano de governo, 24,4 milhões deixam de passar fome**. Disponível em: [https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/no-primeiro-ano-de-governo-o-24-4-milhoes-deixam-de-passar-fome-no-brasil#:~:text=No%20Brasil%2C%2024%2C4%20milh%C3%B5es,2023%20\(4%2C1%25\)](https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/no-primeiro-ano-de-governo-o-24-4-milhoes-deixam-de-passar-fome-no-brasil#:~:text=No%20Brasil%2C%2024%2C4%20milh%C3%B5es,2023%20(4%2C1%25)). Acesso em: 02 abr. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (1989). **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 7 fev. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2001). **Projeto de Lei nº 4.448, de 2001**. Cria o Índice Nacional de Responsabilidade Social e o Cadastro de Inadimplentes Sociais - CADIS. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27381>. Acesso em 10 fev. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2001). **Projeto de Lei nº 4.512, de 2001**. Cria o Índice Nacional de Responsabilidade Social - INRS, e o Cadastro Nacional de Inadimplentes Sociais - CNIS, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27734>. Acesso em 10 fev. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2003). **Projeto de Lei Complementar nº 94, de 2003**. Estabelece normas e procedimentos de responsabilidade social para o Estado. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=132548>. Acesso em: 15 fev. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2006). **Projeto de Lei Complementar nº 353, de 2006**. Altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, para criar o Anexo de Metas Sociais à lei de diretrizes orçamentárias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=320644&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 8 fev. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2006). **Sugestão nº 210, de 2006**. Sugere Projeto de Lei Complementar alterando dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo normas de políticas públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e social e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=323479&ord=1>. Acesso em: 6 fev. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2007). **Projeto de Lei Complementar nº 264, de 2007**. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – LRF, para definir objetivos e metas de responsabilidade social. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=382400>. Acesso em: 8 fev. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2019). **Seminário discute cortes no orçamento da Educação**: Contingenciamento feito em abril atingiu gastos discricionários de universidades e institutos federais. Agência de Notícias da Câmara, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/561157-seminario-discute-cortes-no-orcamento-da-educacao/>. Acesso em 13 mar. 2025.

DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. INTRODUÇÃO AO WELFARE STATE: construção, pilares estruturais e sentido civilizatório. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, [S. l.], v. 22, n. 43, 06 dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/Direito/article/view/20212>. Acesso em: 10 mar. 2025.

DOMBROVSKA, S.; ANTONOVA, L.; SHYTYROV, O.; KOSSE, A. Social responsibility of the state as an anti-crisis component of public administration. Public

Administration and Regional Development, [S. l.], n. 21, p. 624-641, 25 set. 2023. DOI: <https://doi.org/10.34132/pard2023.21.01>. Disponível em: <https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/view/372>. Acesso em 20 mar. 2025.

DRAIBE, Sônia Miriam; HENRIQUE, Wilnês. "Welfare State". Crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 6, fevereiro de 1998.

DRAIBE, Sônia Miriam. The Brazilian Developmental Welfare State: Rise, Decline and Perspectives. **Social Policy in a Development Context**. Palgrave Macmillan, London, 2007. https://doi.org/10.1057/9780230625259_7. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230625259_7. Acesso em: 30 mar. 2025.

DUPRAT, Deborah. (et al). **Inconstitucionalidade do congelamento dos pisos da saúde e da educação na PEC 241/2016**: Responsabilidade fiscal deve visar o custeio constitucionalmente adequado dos direitos fundamentais. Nota técnica, 2016. Disponível em: <https://cebes.org.br/nota-inconstitucionalidade-do-congelamento-dos-pisos-da-saude-e-da-educacao-na-pec-241/18700/>. Acesso em 27 fev. 2025.

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FERNÁNDEZ-ÁLVAREZ, Antón Lois. ESTADO DE BEM-ESTAR, INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E JUSTIÇA SOCIAL. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v.4, n.2, p. 884-904, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v4i2.315>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/315>. Acesso em: 30 mar. 2025.

FIORI, José Luís (1997). Estado de bem-estar social: padrões e crises. Physis: **Revista de Saúde Coletiva**, [S. l.], 20 jan 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-73311997000200008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/qJZJQm4N36gyJhjkpfvwdhK/?lang=pt>. Acesso em: 30 mar. 2025.

GLOSSÁRIO DE TERMOS ORÇAMENTÁRIOS - CONGRESSO NACIONAL. Disponível em:

<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>. Acesso em 25 fev. 2025.

GLOSSÁRIO LEGISLATIVO - SENADO. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo>. Acesso em 20 fev. 2025.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 73, 2005. DOI: 10.22296/2317-1529.2005v7n1p73. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/136>. Acesso em: 24 fev. 2025.

HENRIQUE, Adriano Cardoso. Montagem da Agenda e Formulação da Política Pública: Austeridade Fiscal no Brasil. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 111-130, 2018. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rev-Dir-Set-Regulat_v.4_n.1.06.pdf. Acesso em 12 mar. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) (2023). **GASTOS TRIBUTÁRIOS PARA P&D NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO CASO DA LEI Nº 4.506/1964**. [S. l.], 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdiset113-port>. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11701/4/NT_113_Diset_Gastos_Tributarios.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Impreta: Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. SOBRE O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, Brasil, v. 24, n. 9, p. 03–16, 2019. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2019.v24i9.5702. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5702>. Acesso em: 2 abr. 2025.

METAPOLÍTICA (2022). **Levantamento - Tempo de Tramitação de Emendas Constitucionais** (2016). Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/07/Metapolitica-Emendas-Constitucionais.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2025.

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio; BENEVIDES, Rodrigo; FUNCIA, Francisco; MELO, Mariana. **Evolução do piso federal em saúde: 2013-2020**. Brasília, DF: Ipea, out. 2023. 12 p. (Disoc : Nota Técnica, 109). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdisoc109-port>. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12482/1/NT_109_Disoc_Evolucao.pdf. Acesso em: 31 mar. 2025.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. **Globalização: Notas sobre um Conceito Controverso**. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/237210628_GLOBALIZACAO_NOTAS_SOBRE_UM_CONCEITO_CONTROVERSO. Acesso em: 30 mar. 2025.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**. Eixo temático: austeridade fiscal, direitos e saúde, 2016. DOI: 10.1590/0102-311X00194316. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/jXPKhnYnvR4BtZ4LcHDkm4M/>. Acesso em 14 mar. 2025.

SALVADOR, Evilásio. O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. **Argumentum**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 6–19, 2024. DOI: 10.47456/argumentum.v16i1.44218. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/44218>. Acesso em: 28 fev. 2025.

SANTOS, Iveraldo (2005). Da gênese à crise do Estado de bem-estar. **Revista Cronos**, [S. l.], v. 5 n. 1/2, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/3249>. Acesso em: 31 mar. 2025.

SÃO PAULO (1999). **Lei nº 10.475, de 21 de dezembro de 1999**. Institui o Cadastro Estadual de Inadimplentes Sociais e dá providências correlatas. São Paulo, SP, [1999]. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1999/lei-10475-21.12.1999.html>. Acesso em: 23 fev. 2025.

SÃO PAULO (2000). **Lei nº 10.765, de 19 de fevereiro de 2000**. Cria o Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS. São Paulo, SP, [2000]. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2001/compilacao-lei-10765-19.02.2001.html>. Acesso em: 23 fev. 2025.

SENADO (2001). **Projeto de Lei do Senado nº 205, de 2001**. Institui o Conselho de Gestão Fiscal e Responsabilidade Social (CGFRS) e cria Índice Brasileiro de Responsabilidade Social (IBRS). Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/48596>. Acesso em: 12 fev. 2025.

SENADO (2003). **Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 2003**. Altera o art. 193 da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/57110>. Acesso em: 7 fev. 2025.

SENADO (2020). **Projeto de Lei nº 5.343, de 2020**. Institui a Lei de Responsabilidade Social; estabelece normas de responsabilidade social para a redução da pobreza e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145655#:~:text=Projeto%20de%20Lei%20n%C2%B0%205343%2C%20de%202020&text=2020%20Descri%C3%A7%C3%A3o%2FEmenta-Institui%20a%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Social%3B%20estabelece%20normas%20de%20responsabilidade.pobreza%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Encaminhadas%20%C3%A0%20publica%C3%A7%C3%A3o%20as%20Emendas,n%C2%BAs%201550%20e%201551%2F2021>. Acesso em 10 fev. 2025.

SENADO (2022). **Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2022**. Institui regime voltado à responsabilidade social na elaboração, condução e aplicação de políticas públicas que visem ao desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154314>. Acesso em: 12 fev. 2025.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **PEC do Novo Regime Fiscal: constitucionalização da austeridade e subcidadania**. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/pec-novo-regime-fiscal-constitucionalizacao-da-austeridade-e-subcidadania>. Acesso em 28 fev. 2025.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. Tradução: Marian Toldy e Teresa Toldy. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. Título original: Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus.

VORONKOVA, V.; OLEKSENKO, R.; FURSÎN, A. Formation of the concept of the socially responsible state as a factor of increasing the public governance and administration efficiency. **Humanities Studies**, [S. l.], n. 7 (84), p. 113–122, 14 jun. 2021. DOI:<https://doi.org/10.26661/HST-2020-7-84-13>. Disponível em: <http://humstudies.com.ua/article/view/220903>. Acesso em: 20 mar. 2025.