

## A ANÁLISE TRANSJURÍDICA DA DÍVIDA PÚBLICA A PARTIR DOS PRESSUPOSTOS FUNDAMENTAIS DE DIREITOS HUMANOS

Priscila Emanuele Falcão de Oliveira Menezes<sup>1</sup>, José Silon Menezes Júnior<sup>2</sup>

1. Doutoranda em Ciências Jurídicas pela UFPB/ Professora de Direito da UFAL.

2. Graduando em Direito pela FRM.

### Resumo:

O presente artigo pretende expor as considerações teóricas e metodológicas sobre a pesquisa que pretendeu entender os impactos do sistema da dívida pública na efetivação de direitos humanos a partir da análise jurídico-orçamentária. Para tanto, introduzimos com a definição do objeto, sua problematização e as hipóteses consideradas para o estudo científico. Ao abordar os propósitos da pesquisa, ressaltaremos a importância da temática proposta e os objetivos perseguidos. Em uma breve revisão teórica, avaliamos a política econômica e o sistema da dívida pública, a existência de um direito fundamental à auditoria e a reestruturação da dívida pública, a partir de uma análise pela lente dos direitos humanos e da teoria do desenvolvimento.

**Palavras-chave:** endividamento público; transjuridicidade; direitos humanos.

### Introdução:

Os direitos humanos representam, seguramente, o fundamento de toda ação estatal, a base da relação entre sociedade civil e governo. Norberto Bobbio<sup>1</sup>, já trazia em seu clássico livro *A Era dos Direitos*, que o problema fundamental em relação aos direitos humanos hoje, não seria tanto o de justificá-los, mas sim, o de protegê-los. Ou seja, não se trata de um problema filosófico, mas de um problema político.

Juristas, sociólogos, filósofos, cientistas políticos sempre procuraram fundamentar cientificamente os direitos humanos e sua importância para a sociedade e a vida humana. Desde o final do século XVIII, os direitos humanos consistem na ideologia<sup>2</sup> social de alguns processos revolucionários que ocorreram na história da humanidade, principalmente o processo revolucionário instaurado pela burguesia. A partir de então, cada vez mais vêm se consolidando como um referencial dos valores jurídicos, políticos e sociais que garantem a legitimação<sup>3</sup> das sociedades democrático-burguesas desenvolvidas na contemporaneidade.

É verdade que tais valores, muitas vezes, consistem mais em um discurso do que em realidade fática, pois ao mesmo tempo que se evidencia sua expansão, também se fazem conhecidas várias violações e desrespeitos aos direitos humanos, e se bem que é certo que são empregados como critérios de legitimidade nas sociedades desenvolvidas, a mesma capacidade técnica que acompanha o desenvolvimento tem incrementado o potencial destrutivo, levando a níveis desconhecidos na História.

Ao delimitar a temática da relação entre Dívida Pública, Direitos Humanos e Desenvolvimento, o objeto de pesquisa consiste na discussão sobre como a dívida pública acaba sendo um obstáculo para uma política econômica desenvolvimentista que assegure políticas públicas que atendam as demandas sociais, já que a dívida pública acaba por corroer o orçamento de tal forma a impedir a plena efetivação de direitos humanos por parte do Estado. Tal análise se dará a partir dos princípios fundamentais da boa despesa pública e da solidez das finanças públicas, pela importância constitucional que o tema recebe no ordenamento jurídico brasileiro.

O objeto central desse trabalho é analisar o instituto da dívida pública através dos pressupostos, regras e princípios da dogmática financeira-constitucional, ou seja, a configuração de um regime jurídico constitucional da dívida pública.

### Metodologia:

Para alcançar o objetivo geral que consistiu em compreender os impactos do sistema da dívida pública na efetivação dos direitos humanos e os seus efeitos na capacidade do país em erradicar a pobreza e realizar um desenvolvimento humano sustentável, utilizamos uma abordagem qualitativa na interpretação dos resultados obtidos na pesquisa exploratória que desenvolvemos. Em termos de procedimentos de pesquisa, dividimos sua execução em duas etapas, relacionadas com as categorias conceituais centrais desenvolvidas no referencial teórico.

A primeira etapa da pesquisa, buscamos compreender o processo de endividamento público e relacioná-lo com o atual estágio de desenvolvimento humano da sociedade brasileira, bem como analisamos o regime jurídico brasileiro a partir dos marcos conceituais regulatórios da dívida pública, os papéis dos sujeitos envolvidos e as principais regras sobre endividamento público na legislação brasileira.

<sup>1</sup> BOBBIO, 2004, p.13

<sup>2</sup> Ideologia é um conjunto de CRENÇAS, VALORES e ATITUDES culturais que servem de base e, por isso, justificam até certo ponto e tornam legítimos o *status quo* ou movimentos para mudá-lo (JOHNSON, 1997, p.126).

<sup>3</sup> Legitimação é o processo através do qual um sistema social ou algum aspecto do mesmo vêm a ser aceitos como justos e são em geral apoiados pelos que deles participam (JOHNSON, 1997, p.134).

As principais fontes consultadas foram:

- a) Estudos acadêmicos (livros e artigos científicos) sobre o processo histórico de endividamento público brasileiro;
- b) Boletins, relatórios e estudos realizados pelo Tesouro Nacional;
- c) Legislação brasileira sobre a temática da dívida pública, tais como a legislação orçamentária, acesso à informação, responsabilidade e federalização da dívida dos Estados;
- d) Legislação internacional, tais como Cartas da ONU, Pactos Internacionais de Direitos Humanos, Relatórios e Resoluções da ONU sobre a dívida externa.

Na segunda etapa, ainda de cunho teórico-conceitual, abordamos a temática de Direitos Humanos a partir da perspectiva da Teoria Econômica do Desenvolvimento desenvolvida por Celso Furtado e argumentamos a centralidade da dignidade da pessoa humana na condução da política econômica nacional a partir de princípios internacionais orientadores da hermenêutica relativa a direitos econômicos, sociais e culturais. Também nos valemos do estudo bibliográfico para alcançar o objetivo aqui proposto.

Ainda nesta seara, procuramos defender a tese de que a auditoria da dívida pública consiste em um direito fundamental previsto constitucionalmente e para tanto pesquisamos os movimentos da sociedade civil para realização da auditoria cidadã e as experiências nacionais de auditoria governamental aplicado à gestão da dívida pública.

As principais fontes consultadas foram:

- a) Estudos acadêmicos (livros e artigos científicos) sobre direitos humanos, teoria do mínimo existencial (minimum core obligations); princípio da aplicação progressiva dos direitos sociais e da proibição do retrocesso social e outros que orientam a hermenêutica relativa aos direitos sociais;
- b) Estudos sobre obras e artigos de Celso Furtado e sua Teoria do Desenvolvimento, em especial, A nova dependência, dívida externa e monetarismo de 1982; Cultura e desenvolvimento em época de crise de 1984 e o ABC da dívida externa: o que fazer para tirar o país da crise financeira de 1989 e sua aplicabilidade na discussão da temática entre dívida pública, direitos humanos e desenvolvimento.
- c) Boletins, relatórios e estudos realizados pela Auditoria Cidadã da Dívida Pública;
- d) Constituição da República e legislação brasileira e internacional garantidoras dos direitos econômicos, sociais e culturais.
- e) Legislação internacional, tais como Cartas da ONU, Pactos Internacionais de Direitos Humanos, Relatórios e Resoluções da ONU sobre a dívida externa.

Enfim, tentando manter a coerência entre as teorias propostas que apontam uma lógica dialética de análise, desenvolvemos nossa pesquisa na linha que discute os direitos sociais, a regulação econômica e o desenvolvimento.

## **Resultados e Discussão:**

A atual crise econômico-financeira mundial despertou o desejo de rediscutir a condução da política econômica brasileira. Diante do compromisso democrático da ampliação progressiva dos direitos humanos, não se concebe o paradigma neoliberal vigente que privilegia os interesses privados consistente no pagamento do sistema da dívida em detrimento da efetivação de políticas sociais.

Nessa contextualização, a importância da pesquisa aqui projetada reside na necessidade de compreender a configuração da dívida pública brasileira, e propor mecanismos para a sua revisão e reestruturação, considerando que os direitos humanos e as regras de justiça social devem ser aplicados em todas as relações econômicas e sociais, inclusive às obrigações decorrentes da dívida pública.

A validade da questão tem sido sustentada através de evidências empíricas implementadas pela sociedade civil, como no caso Equador e, também, começa a ser discutida em debates internacionais, como a aprovação na ONU de nove princípios básicos sobre a reestruturação de dívidas soberanas, e acolhido como assunto de importância por alguns governos, tais como Argentina, Grécia e Portugal.

Já no Brasil, a discussão do objeto de pesquisa ganhou relevância política e jurídica quando da inclusão no Plano Plurianual (2016-2019) de uma proposta de auditoria da dívida pública brasileira com a participação de entidades da sociedade civil, devidamente aprovada pelo Congresso Nacional.

Mesmo diante do extenso debate, o governo ao sancionar a lei que prevê o planejamento das contas públicas até 2019, vetou o artigo corresponde à auditoria, com a seguinte justificativa subsidiada pelo Ministério do Planejamento:

O conceito de dívida pública abrange obrigações do conjunto do setor público não financeiro, incluindo União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas respectivas estatais. Assim, a forma abrangente prevista na iniciativa poderia resultar em confronto com o pacto federativo garantido pela Constituição. Além disso, a gestão da dívida pública federal é realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional e as informações relativas à sua contratação, composição e custo, são ampla e periodicamente divulgadas por meio de relatórios desse órgão e do Banco Central do Brasil, garantindo transparência e controle social. Ocorrem, ainda, auditorias internas e externas regulares realizadas pela Controladoria Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União. (Mensagem nº 16 – Presidência da República, de 13 de janeiro de 2016).

Como a matéria ainda não foi pacificada, visto que vários movimentos sociais iniciaram uma campanha para que o Congresso Nacional derrube o veto presidencial e realize a auditoria da dívida pública, tais discussões evidenciam a importância da pesquisa tanto no meio acadêmico, como no contexto econômico,

político e social.

A crise econômico-financeira tem gerado um espaço oportuno para a crítica do paradigma neoliberal vigente que colocam os interesses privados acima dos direitos humanos. Para os países emergentes, a saída para a crise proposta por importantes analistas e assumida por muitos governos através de planos de ajuste fiscal, ou planos anti-crisis, não questiona os fundamentos do sistema que tem gerado a crise atual, sem que promovam um maior endividamento, para então poder afrontá-la. Esta dinâmica deveria ser abolida e condenada à luz da ilegitimidade e ilegalidade que se encontram as dívidas dos países da América Latina, do Brasil, e conseqüentemente, dos estados brasileiros.

A ilegitimidade no processo de endividamento assumida tem sido motivo também de vários estudos, especialmente por parte de juristas, cientistas políticos e sociólogos nas diversas partes do mundo. A ilegitimidade nos remete a carga da dívida como uma situação injusta fruto de um processo marcado por relações assimétricas impostas ao nosso país. A fonte da ilegitimidade consiste tanto pela existência de regimes econômicos, políticos e jurídicos violadores de direitos humanos, como por situações violadoras dos mesmos.

Como ressaltou Celso Furtado, a temática da dívida pública merece destaque na discussão acadêmica e na agenda econômica atual:

Nos países democráticos, o povo também é responsável pelas decisões dos governantes. [...] Parece-me que nenhuma questão é mais importante hoje, entre nós, do que a da dívida externa que esmaga nosso país e a da desordem generalizada que se foi implantando no Brasil por incompetência, falta de espírito público ou pusilanimidade de muitos de nossos governantes (FURTADO, 1989).

A validade da questão tem sido sustentada através de evidências empíricas resgatadas pela sociedade civil e, na atualidade, começa a ser discutida também em debates pelos estados brasileiros e acolhido como assunto de importância por alguns governos. Também implica em levar em consideração valores que estão acima do econômico.

Levando em consideração que a dívida pública é um entrave ao desenvolvimento social e um elemento comprometedor da efetividade dos direitos humanos, é um direito democrático da sociedade saber quais os fatos e os elementos geradores desta dívida. Inclusive outros princípios complementam este direito, tais como, o princípio da transparência e do direito de acesso à informação, o princípio da publicidade e do interesse público, o princípio democrático da participação cidadã, o princípio da motivação para a realização de atos financeiros públicos, princípios estes basilares para toda a administração pública, conforme preceitua a Constituição Federal, em seu art. 37, *caput*.<sup>4</sup>

## Conclusões:

Ao término desse caminho de análise raciocínio, que foi se estreitando mais em termo de objeto (que procurou de antemão apresentar o quadro jurídico financeiro da dívida pública e terminou na crítica a efetividade orçamentária dos direitos humanos), é possível chegar a algumas considerações conclusivas, que nos permitiu fundamentar as seguintes ideias cientificamente aceitáveis:

1. Apesar de se tratar de um fenômeno visto e tratado cientificamente pela Economia e Contabilidade, a dívida pública pode ser abordada cientificamente através da ciência do direito, em especial pela dogmática financeira, através de uma perspectiva transjurídica;
2. A questão da dívida pública além de relevante, é um campo científico inexplorado, especialmente no âmbito da dogmática jurídico financeira;
3. O montante atual da dívida pública afeta direta e negativamente os direitos humanos, visto que a política econômica adotada para pagamento do sistema da dívida compromete o orçamento do Estado de tal forma que impede o compromisso desenvolvimentista de ampliação progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais;
4. Faz-se necessário dar efetividade ao direito fundamental de auditoria da dívida, ferramenta que permite documentar a atuação do sistema da dívida e evidenciar os mecanismos que a geram.

## Referências bibliográficas

BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Presidência da República. *Mensagem nº 16*, de 13 de janeiro de 2016.

CARDOSO, Alessandra. et al. *Manual de formação em orçamento e direitos*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2013.

<sup>4</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:[...]

- EROLE, Carlos. *Democracia y derechos humanos: los desafíos actuales*. Buenos Aires: Paidós, 2009.
- FATTORELLI, Maria Lucia. *Auditoria cidadã da dívida dos Estados*. Brasília: Inove Editora, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Auditoria cidadã da dívida pública: experiências e métodos*. Brasília: Inove Editora, 2013.
- \_\_\_\_\_. *A dívida pública em debate*. Brasília: Verbena, 2012.
- \_\_\_\_\_. *A Dívida Pública Impede a Garantia dos Direitos Fundamentais*. In Direitos Humanos no Brasil 2004. Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. *A Dívida Pública e a Subtração dos Direitos Humanos*. In Direitos Humanos no Brasil 2005, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. *Auditoria Cidadã da Dívida: Uma Experiência Brasileira*. Texto apresentado no Simpósio Internacional sobre Dívida Pública, Caracas, Venezuela, setembro de 2006.
- \_\_\_\_\_. *Pagamento antecipado da Dívida Externa e privilégios da Dívida Interna constituem verdadeiros atentados aos Direitos Humanos no Brasil*. In Direitos Humanos no Brasil 2006, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, São Paulo.
- FURTADO, Celso. *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- \_\_\_\_\_. *A nova dependência, dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- \_\_\_\_\_. *ABC da dívida externa. O que fazer para tirar o país da crise financeira*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- INESC. *Orçamento e Direitos: construindo um método de análise do orçamento à Luz dos Direitos Humanos*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009.
- JOHNSON, Allan G. *Dicionário de Sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.
- SACHS, Jeffrey D. *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.