

MONITORAMENTO SISTEMÁTICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DA COVID-19 E A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À SAÚDE

Claudia Ribeiro Pereira Nunes¹

Fernando Rangel Alvarez dos Santos²

RESUMO: Em março de 2020, o Ministro da Saúde do Brasil anunciou que o Sistema Único de Saúde não possuía orçamento suficiente para apoiar as novas despesas com as doenças causadas pelo novo Coronavírus. Dias depois, ao observar o funcionamento do monitoramento sistemático do orçamento, o Congresso Nacional alterou os identificadores de resultado primário e propôs créditos suplementares às despesas da doença. Neste contexto, o objetivo do presente artigo é verificar qual é o vínculo entre o sistema orçamentário brasileiro e as diretrizes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 3 (Saúde Pública e Bem-Estar) – ODS 3, tendo como panorama de fundo a necessidade de especificar verbas para uma política pública emergencial como resposta à pandemia. Busca-se compreender o fenômeno à luz da Análise Econômica do Direito à Saúde no Brasil, no contexto do Estado de Bem-Estar, na era da pandemia. A pesquisa se vale de estudos bibliográfico, documental, em especial a legislação concernente à Constituição Federal, ao Relatório Brudtland e aos dados secundários obtidos nas legislações relativas ao tema, considerando-se as particularidades histórico-sociais do Brasil, argumentando-se sobre a importância da Análise Econômica do Direito com metodologia exploratória e descritiva e o método hipotético-dedutivo.

PALAVRAS-CHAVE: Novo Coronavírus; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); Saúde Pública.

ABSTRACT: In March, 2020, the Brazilian Minister of Health announced that the Unified Health System have not had enough budget to support the new expenses with diseases caused by the new coronavirus. Days later, when verifying the systematic monitoring of the budget, the National Congress changed the primary result identifiers and proposed additional credits to the expenses of the disease. In this context, the aim is to verify what is the link between the Brazilian budget system and the guidelines of the Sustainable Development Goals 3 (Public Health and Welfare) - SDG 3, having as a background the need to specify funds for an emergency public policy in response to the pandemic. It seeks to understand this phenomenon in the light of Economic Law Analysis of Health in Brazil, in the context of the Welfare State, in the era of the pandemic. The research used a bibliographic and documentary study, especially the legislation concerning the Federal Constitution, the Brudtland Report and the secondary data obtained in the legislation related to the theme, considering the historical and social particularities of Brazil, it is argued about the importance Economic Law Analysis with the exploratory and descriptive methodology and the hypothetical-deductive method.

KEYWORDS: New Coronavirus; Public Health; Sustainable Development Goals (SDG).

1

² Doutor em Direito pela Universidade Veiga de Almeida. Professor no CENTRO UNIVERSITÁRIO SERRA DOS ÓRGÃOS (UNIFESO). E-mail: frangel2005@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Em 10 de março de 2020, o Sistema Único de Saúde (SUS) não possuía orçamento para apoiar as despesas da nova doença, Covid-19. No dia seguinte, os ministros da Saúde e da Economia foram juntos ao Congresso Nacional para pedir apoio a fim de conter a doença. Na mesma data, no plano internacional, a Organização Mundial da Saúde qualificou a emergência de saúde pública ocasionada pela Covid-19 como uma pandemia, constituindo-a como uma calamidade pública no mundo.

A problemática surge a partir da pouca interação das diretrizes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a legislação brasileira, e da necessidade de entender se isso dificulta ou não a aplicação dos ODS no orçamento público. Qual a importância da Análise Econômica do Direito à Saúde no Brasil, no contexto do Estado de Bem-Estar, na era pandêmica?

Com a problemática exposta, o trabalho, ora apresentado, tem por objetivo verificar qual é o vínculo entre o sistema orçamentário brasileiro e as diretrizes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 3 (Saúde Pública e Bem-Estar) – ODS 3, tendo como panorama de fundo a necessidade de especificar verbas para a política pública emergencial como resposta à pandemia. Especificamente, pretende-se verificar se a ODS 3 é ou não um dos padrões utilizados no monitoramento sistemático do orçamento das políticas públicas.

A metodologia da pesquisa é exploratória e descritiva. O método da pesquisa é o hipotético-dedutivo. Utiliza-se como a principal base de dados *online* as bibliotecas de Yale University, nos Estados Unidos, e do Senado Federal, no Brasil, para a revisão literária e a obtenção dos dados secundários relativos ao estudo.

Por fim, essa pesquisa tem limitações no seu escopo. O estudo centra-se no orçamento emergencial proposto de 10 a 16 de março, relacionado ao combate do Covid-19 e não nas demais políticas públicas brasileiras, mesmo que tenham tido efeitos correlatos. Por isso, os autores compreendem esse orçamento como um crédito suplementar às verbas da saúde e não extraordinário, o que foi organizado após esses primeiros dias da pandemia. Outra limitação é da área de conhecimento do estudo da pesquisa que não tem a intenção de ser um trabalho em Economia, mas sim em Direito, por isso serão abordadas superficialmente algumas

questões sobre a Análise Econômica do Direito que se conectam com o cerne da pesquisa. Última limitação é a de se tratar de uma pesquisa em Regulação do Desenvolvimento e Políticas Públicas em Saúde e não em Direito Financeiro, embora venham a ser enumeradas as características do orçamento brasileiro e feita uma crítica ao sistema orçamentário brasileiro, por ser importante para alcançar-se os resultados esperados. Independentemente das limitações indicadas acima, os autores estão seguros de que o trabalho resultará na consecução do objetivo pretendido.

2 PANORAMA DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO E O SEU MONITORAMENTO SISTEMÁTICO

2.1 Noções Gerais sobre o funcionamento do sistema orçamentário brasileiro

O artigo 165 da CRFB/88 regula o sistema orçamentário. Possui três ferramentas relevantes no sistema orçamentário brasileiro: (i) diretrizes orçamentárias; (ii) plano orçamentário plurianual; e (iii) lei orçamentária anual. Os três níveis são estabelecidos por leis. O plano orçamentário plurianual brasileiro e a lei orçamentária anual devem seguir as diretrizes orçamentárias brasileiras.

2.1.1 Diretrizes Orçamentárias

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo gastos de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a preparação da lei orçamentária anual, proporcionará mudanças na legislação tributária e estabelecerá a política para a aplicação de financiamento oficial. (Art. 165, § 2º, CRFB/88).

2.1.2 Plano Plurianual

É uma ferramenta de gestão estratégica do Governo Federal, através da qual as autoridades de tomada de decisão definem as prioridades alocativas do país. Compreenderá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital e outras despesas decorrentes e para aquelas relacionadas a programas de duração contínua. Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição de 1988 serão elaborados de acordo com o plano plurianual e considerados pelo Congresso Brasileiro (Art. 165, §§ 1º e 4º, CRFB/88).

2.1.3 Lei Orçamentária Anual

A lei orçamentária anual compreenderá o orçamento federal referente aos Poderes da União (Legislativo, Executivo e Judiciário), seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluindo fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. O poder e o orçamento de investimento das empresas federais, direta ou indiretamente, detêm a maioria do capital social com direito a voto mais o orçamento da seguridade social brasileira (que inclui o orçamento da saúde), cobrindo todas as entidades e órgãos a ele vinculados, de administração direta ou indireta, bem como fundos e fundações instituídos e mantidos pelos Poderes da União (Art. 165, §5º, CRFB/88).

2.1.4 Diferença entre orçamento e créditos adicionais

A estrutura orçamentária tem sua fundamentação nos planos plurianuais, que congregam os orçamentos anuais. Em tal contexto funcionam os programas de governo com suas sistemáticas de execução por meio de créditos orçamentários. Segundo Araújo (2009, p. 90): “os créditos orçamentários são aqueles previstos no orçamento anual para acorrerem às despesas previstas para a execução de programas, atividades e projetos governamentais.” Acerca da dotação orçamentária, destaca ainda: “No direito orçamentário designa-se ‘dotação’ a quantia de recursos financeiros que o orçamento destina às unidades orçamentárias, ou seja, é a importância consignada no orçamento em favor da unidade orçamentária...”

Paralelamente, a Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos, prevê a possibilidade de créditos adicionais, que se subdividem em suplementares, especiais e extraordinários, cujo texto da lei, por si só, elucida as suas funções:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Ou seja, é possível a existência de situações imprevisíveis e que demandam urgência, que, no caso de pandemia, tipicamente se encaixam na hipótese dos créditos extraordinários. Então toda a vez que as dezenas de informações tratarem do orçamento emergencial da pandemia, tecnicamente chama-se crédito suplementar. Dentro de suas especificidades, não há necessidade de sua autorização por lei, podendo sê-lo por medida provisória nos termos do art. 167 § 3º, CRFB/88.

Ressalte-se que a autorização constitucional existe somente para “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”. A dificuldade maior reside na concatenação da abertura de crédito orçamentário extraordinário com as disponibilidades financeiras que se tem em tal momento. Tal situação assíncrona, talvez, seja a de maior dificuldade de resolução e será melhor analisada mais adiante.

2.2 Regras constitucionais para o orçamento das políticas públicas em saúde

Por meio das obrigações impostas pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, o governo brasileiro delineou como principal estratégia para lidar com a crise fiscal e com o controle dos gastos, o congelamento do valor real das despesas primárias - o que implica uma forte reversão na tendência de crescimento desses gastos em relação às últimas décadas, mantendo os pisos constitucionais para gastos em saúde.

As políticas públicas brasileiras em saúde são financiadas por toda a sociedade. O orçamento de políticas e programas públicos em saúde faz parte do orçamento da seguridade social, que compreende um conjunto integrado de políticas públicas e ações de iniciativa do poder público e da sociedade, com o objetivo de garantir os direitos relacionados à saúde, previdência e assistência social (Art. 194 e 195, CRFB/88). E, todos os brasileiros têm direito à saúde e o dever do Estado é garantido por meio de políticas sociais e econômicas destinadas a reduzir o risco de doenças epidêmicas, entre outras doenças, e o acesso universal e igual a ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (Art. 196, CRFB/88). As ações e serviços de saúde são de relevância pública, sendo de responsabilidade de todas as esferas do governo brasileiro, que, nos termos da lei, dispõe de poder para regulamentar, fiscalizar e controlar as ações nesse segmento de mercado. Sua execução deve ser realizada diretamente ou por terceiros (pessoa física ou pessoa jurídica privada), nos termos do Art. 197, CRFB/88.

O Brasil investe anualmente em ações e serviços de saúde pública recursos mínimos derivados da aplicação de porcentagens calculadas sobre: (i) no caso do Governo Federal, a receita corrente líquida do respectivo exercício social, que não poderá ser inferior a 15% (quinze por cento); (ii) no caso dos Estados e do Distrito Federal, 15% (quinze por cento) dos recursos provenientes da arrecadação de tributos, dentre os quais temos: a transmissão 'causa mortis' e doação de quaisquer bens ou direitos; operações relacionadas à circulação de mercadorias e à prestação de serviços de transporte e comunicação interestaduais e interurbanos, mesmo que as operações e serviços tenham início no exterior; a propriedade de veículos automotores e dos fundos transferidos para o pagamento de impostos federais; e (iii) no caso dos Municípios e do Distrito Federal - 15% (quinze por cento) dos recursos provenientes da arrecadação de impostos a que a propriedade e o terreno urbanos se referem; transmissão *inter vivos*, em qualquer capacidade, mediante taxa, de bens imóveis, por natureza ou adesão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto garantia, bem como a cessão de direitos à sua aquisição; serviços de qualquer tipo e os recursos transferidos mediante o pagamento de impostos federais e estaduais (Art. 198, §1, CRFB/88 e NUNES, 2014, 78-79).

2.3 Orçamento público e finanças públicas: Primeiro entrave do sistema brasileiro

O Estado tem atuação em vários campos da atividade econômica, tendo previsão na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 para atuação direta (art. 173); agente normativo e regulador (art. 174) e prestador de serviços públicos (art. 175). Para o desempenho das atividades descritas, faz-se necessário obedecer ao orçamento (que é uma ficção) e utilizar os valores e percentuais que supostamente virão dos recursos da arrecadação tributária. Bastos (2002, p. 18) definiu a atividade financeira do Estado como: “toda aquela marcada pela realização de uma receita ou pela administração do produto arrecadado ou, ainda, pela realização de um dispêndio ou investimento. É o conjunto de atividades que têm por objeto o dinheiro.” Para os gastos a serem realizados, há regras tanto na Carta Magna, quanto no plano legal. Essas regras servem para organizar o que se recebe (receitas públicas) e o que se despende (gastos públicos). O regramento geral para a atividade financeira provém de tal necessidade.

Em tal contexto se situa o orçamento público. Silva (1973, p. 9) conceitua o orçamento como “o processo conjunto e integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa da receita e fixação das despesas em cada exercício financeiro.” Sem adentrar nas características do orçamento público, nem mesmo na sua natureza jurídica, é possível perceber, sob o enfoque da análise econômica do direito, que há um distanciamento entre o orçado e o financeiro. Ou seja, o Estado brasileiro trabalha, nos termos expressos no conceito mencionado, com estimativas, isto é, há uma previsão do que se pode gastar e do que vai ser arrecadado em cada exercício financeiro. Até esse ponto não há questões novas; no entanto o orçamento nem sempre estará atrelado às disponibilidades financeiras do Estado. Essa questão torna-se mais aparente quando o país atravessa uma situação extraordinário e emergencial como é o caso da pandemia.

O entrave apresentado acima já gerou difíceis problemas para a administração estatal, pois o Estado, em seus planos distintos, dada a autonomia dos Estados-membros e dos Municípios, já gastou mais do que tinha em termos de disponibilidade financeira, gerando infundáveis situações de déficit público e, por consequência, endividamento público. A situação foi tão comum, que o Congresso Nacional elaborou, em 2000, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que estabeleceu rígidos limites para o gasto público e instituiu responsabilização para os gestores públicos.

Nesse ponto, o monitoramento dos gastos públicos não tem que ver com a destinação dos recursos orçamentários para determinado setor. Tal destinação será desenhada

na Lei orçamentária anual, com base em outra lei, a de diretrizes orçamentárias. Todavia, o controle, não só pelos órgãos oficiais de controle, é feito, em momento posterior, ou seja, quando a execução orçamentária já ocorreu. Tal situação enseja a possibilidade de os gastos serem fiscalizados, de tempos em tempos, mas sem a verificação da necessária vinculação, pois o orçamento é anual, logo a destinação dos recursos pode ser verificada a cada unidade orçamentária vinculada aos programas orçamentários, mas o ritmo da sua execução irá depender tanto das disponibilidades financeiras como da própria execução. E esta última dependente do gerenciamento de programas governamentais pela administração pública.

2.4 Monitoramento sistemático orçamentário

A literatura do sistema orçamentário sobre planejamento no setor público geralmente lista várias técnicas para apoiar o desenho dos programas governamentais (FRIEDMANN, 1987, p. 29-30). Boa parte dessas técnicas destaca a importância dos planos de gerenciamento de programas governamentais pela administração pública em: (i) esclarecer os objetivos e apontar os resultados a serem alcançados; (ii) estabelecer indicadores de desempenho que viabilizem tarefas sistemáticas de monitoramento e avaliação; e (iii) quantificar os custos necessários para financiar programas governamentais (FRIEDMANN, Op. Cit., p.31-32).

O Brasil, mesmo diante dos entraves no sistema - orçamento versus financeiro - faz monitoramento sistemático para estabelecer indicadores de desempenho. Essa prática enfatiza a importância de se pensar o processo de análise do desempenho das políticas públicas na perspectiva da governança (OCDE, 2016, *online*). Observe-se que, conforme o Art. 44, Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, sobre a competência do monitoramento sistemático:

À Subsecretaria de Planejamento Governamental compete:

(...)

X - orientar, coordenar e supervisionar a elaboração, o monitoramento e a avaliação dos programas do plano plurianual relacionados a temas transversais, territoriais e de aperfeiçoamento da gestão da política pública.

O processo sistemático de monitoramento era coordenado pela Secretaria de Gestão do ora extinto Ministério do Planejamento (atualmente absorvido pelo Ministério da

Economia), com a participação dos órgãos setoriais, como órgãos superiores responsáveis pelas realizações no âmbito de sua competência. Caberá aos órgãos setoriais: (i) preencher os dados de seus produtos; e (ii) declarar os demais atributos previstos nas camadas legais referentes à dimensão gerencial do plano, com base nas informações obtidas em seus processos internos de monitoramento.

A atividade é necessária para a implementação das políticas públicas que estejam sendo conduzidas pelos órgãos da administração federal mesmo após o exercício anual. O foco do monitoramento sistemático é o de produzir informações sobre o desempenho dos programas do plano orçamentário plurianual brasileiro. Não se destina a exercer controle sobre o desempenho dos órgãos setoriais, mas a identificar se há pontos nas políticas públicas que podem ser corrigidos ou aprimorados, tornando as informações produzidas pelo monitoramento sistemático mais utilizadas no planejamento de políticas subsequentes ou na correção dos rumos dessas políticas. (MARCORMICK; HARDCASTLE, 2011, p. 6-7).

No monitoramento sistemático, situação entrave (Orçamento público e finanças públicas) enseja a possibilidade de serem os gastos fiscalizados, de tempos em tempos, mas sem a necessária vinculação, pois o orçamento é anual, logo a destinação dos recursos pode ser verificada a cada unidade orçamentária vinculada aos programas orçamentários, mas o ritmo da sua execução irá depender tanto das disponibilidades financeiras como da própria execução, esta sim dependente dos comandos da administração pública.

Há diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital e outras despesas decorrentes e para aquelas relacionadas a programas de duração contínua. Por exemplo, as diretrizes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um dos padrões no monitoramento sistemático para a aplicação do plano orçamentário plurianual brasileiro 2020-2023. Contudo, associar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com a aplicação automática de orçamento público não se perfaz de forma imediata.

Tal situação enseja, de tempos em tempos, a possibilidade de serem os gastos fiscalizados de forma geral. Mas sem a necessária vinculação aos ODS, pois o orçamento é anual e o ritmo da sua execução das ODS não. No fim, tudo irá depender tanto das disponibilidades financeiras, como da própria forma de execução, dependente dos comandos da administração pública que continua a vincular o desenvolvimento sustentável ao processo de industrialização do país.

3 OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

3.1 Diretrizes do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS 3) “Boa Saúde e Bem-Estar” no século XXI

Internacionalmente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um apelo à ação de todos os países - pobres, ricos e de renda média - para promover a prosperidade e proteger o planeta com 17 Objetivos associados aos 169 Objetivos (ODS, 2015, *online*). Eles reconhecem que o fim da pobreza deve acompanhar as estratégias que constroem crescimento econômico e atendem a uma série de necessidades sociais, incluindo educação, saúde, proteção social e oportunidades de emprego, enquanto combatem as mudanças climáticas e a proteção ambiental (ODS, 2015, *online*).

Os ODS concluíram em agosto de 2015 as negociações que culminaram na adoção, em setembro, dos ODS, por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. No processo, iniciado em 2013, após o mandato emanado da Conferência Rio + 20, os ODS devem orientar as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional nos próximos quinze anos, sucedendo e atualizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Diante do antropocentrismo cartesiano, do cosmo-centrismo, da dessacralização, da globalização e da autodeterminação dos povos, o objetivo 3 visa garantir uma vida saudável e promover o bem-estar de todos em todas as idades.

O Objetivo aspira a garantir saúde e bem-estar para todos, incluindo um compromisso ousado de acabar com as epidemias e, para tanto, fornece um plano de ação ambicioso e abrangente para pessoas, planeta e prosperidade.

Na Revisão Nacional Voluntária dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Milênio (2015-2017), com relação à saúde e com um sistema público universal e gratuito, o Brasil está em uma posição privilegiada para perseguir as metas estabelecidas no Objetivo 3. O Sistema Único de Saúde (SUS) é essencial para prestar assistência à saúde e promover o bem-

estar de todos os brasileiros. Atualmente, mais de 70% da população depende quase exclusivamente do serviço público de saúde para receber atendimento médico. Na área da saúde, a sociedade civil envolve conselhos locais de saúde para promover práticas integrativas e complementares de saúde, especialmente projetos de prevenção do câncer, para fornecer apoio e assistência a pessoas com HIV/AIDS e drogadição, além de abarcar novas doenças transmissíveis (Zika e Chikungunya).

Como já foi mencionado, o Objetivo 3: Reconhecer a interdependência entre saúde e desenvolvimento para acabar com as injustiças não se associa imediatamente ao monitoramento sistemático do orçamento público brasileiro. Entretanto, independentemente de tal fato, a aplicação dos recursos na saúde, poderia ser cobrada das administrações públicas e quem sabe, como isso, verificar se foi atingida a ODS 3 por meio dos programas realizados, se não houvesse um segundo entrave, que são os dilemas no conceito de desenvolvimento sustentável.

3.2 Dilemas do conceito de Desenvolvimento Sustentável no Brasil: Segundo entrave do sistema brasileiro

O termo progresso (moderno e riqueza), como a abundância de produtos ou necessidades satisfeitas, se contrapõe ao atraso e pobreza, como palavras sinônimas de nenhum ou poucos produtos ou necessidades satisfeitas, e é a partir desse conjunto ideológico de conceitos que se estabelecem os parâmetros do bem-estar social, desenvolvimento e políticas públicas, crescimento populacional, aumento da renda *per capita*, padrão alimentar medido pelo consumo de proteínas, nível de escolarização e, sobretudo, elevado padrão de consumo (AZANHA, 1999, p. 31).

Até hoje, o sentido do termo desenvolvimento tem como um de seus padrões o grau de industrialização alcançado por uma sociedade. Sinônimo de industrialização e avanço tecnológico, os estudos sobre desenvolvimento definem o processo de transformação do ambiente natural com a finalidade de gerar riquezas materiais, em forma de produtos, e, ao mesmo tempo, impor à sociedade algumas necessidades eficientes ao desenvolvimento do consumo, um dos esteios da circulabilidade econômica (AZANHA, Op. Cit., p. 34).

A crítica a essa redução da noção de desenvolvimento à de industrialismo, feita sobretudo por sociólogos e economistas nas décadas de 1970-80, conduziu à qualificação do

termo. Apesar de visar a fenômenos sociais diversos, os conceitos de desenvolvimento dependente e desenvolvimento sustentável nasceram desse esforço (SCHUMPETER, 1985, p. 67-68). O primeiro buscou dar conta do tipo de desenvolvimento alcançado ou alcançável pelas economias das sociedades periféricas, identificando a dependência externa do capital internacional como fator de limitação ao processo de industrialização e sua referência, embora discutisse as perspectivas de desenvolvimento autônomo, continuou a ser o processo de industrialização como principal agente da mudança social (SCHUMPETER, Op. Cit., p. 69-70). O segundo, mais recente, e com recorte epistemológico interno à sua própria construção, pretendeu impor limites à escala dos processos de industrialização, qualificando ou reputando como sustentáveis apenas os processos industriais e tecnológicos que reinvestem parte da riqueza na reposição e conservação dos recursos naturais (SWEDBERG, 2005, p. 34-36), o que o conecta com os objetivos do milênio e, no Brasil, é um dos mecanismos de avaliação das políticas orçamentárias do Estado.

A década de 1990, sobretudo após a publicação do Relatório Brudtland em 1987, consolidou o desenvolvimento sustentável como inserido nas escolhas políticas. Economistas e planejadores dos bancos multilaterais de desenvolvimento exultaram com o relatório, pois este previa que os transtornos ambientais causados pelo processo de industrialização poderiam ser corrigidos por meio de taxações específicas, uma vez que eram considerados frutos de defeitos na alocação dos recursos naturais. Assim, o processo industrial se manteria a salvo de críticas mais contundentes, e o lucro e o mercado permaneceriam sendo a força motriz do bem-estar social (VEIGA, 1991, p. 50-51).

Críticos e pessimistas em relação às esperanças do relatório Brudtland passaram a pôr em xeque a possibilidade de os instrumentos disponíveis à ciência econômica contabilizarem os custos ambientais e assim definirem as taxas de reposição. Além disso, alegaram que, para tanto, seria necessário mudar o arcabouço teórico-cultural que sustenta o desenvolvimento industrial, dado que seu paradigma é a dominação da natureza e sua total dessacralização e objetivação (AZANHA, 2009, p. 35). Desde Gregory Bateson, com sua ecologia do espírito, os pressupostos cartesianos e mecanicistas desse paradigma, fundados na cisão espírito–matéria e no dualismo razão–realidade instaurado por ela, têm sido questionados quanto a desenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento por importante grupo de intelectuais (AZANHA, Op. Cit., p. 36).

Por força dos entraves do sistema brasileiro, a análise econômica do Direito à Saúde foi o caminho elegido pelos autores para, quiçá, auxiliar a delinear sugestões ou recomendações ao sistema brasileiro.

4 APONTAMENTOS SOBRE A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO AO DIREITO À SAÚDE NO BRASIL

4.1 Fundamentos da Teoria da Análise Econômica do Direito

É notório que o Direito e a Economia, não obstante sejam ciências consideradas distintas, se entrelaçam de forma contínua na sociedade, pois, no mundo globalizado contemporâneo, é impossível imaginar uma sociedade em que o direito e a economia não possuam papel preponderante em sua organização (NUNES, GATTO, 2015, p. 21). Buscando uma alternativa que unisse na mesma direção direito e economia, surgiu, na segunda metade do século XX, a escola denominada *Law and Economics* (Direito & Economia) ou Análise Econômica do Direito (AED).

Historicamente, a origem da relação entre Direito e Economia pode ser remetida aos estudos de grandes teóricos econômicos como Adam Smith, Karl Marx e John Maynard Keynes (COASE, 2016, p. 12). Mas, diversos estudiosos, ao longo do século XX, justificaram, também, a aproximação entre Direito e Economia, dentre eles merecem destaque os pensadores Ronald Coase, Gary Becker, Guido Calabresi e Richard Posner, os quais fundamentaram, por meio de seus estudos, a aplicação de princípios econômicos ao campo do Direito. Contudo, foi a obra “*Economic Analysis of Law*” (1973), de Richard Allen Posner, jurista e professor da Universidade de Chicago, a grande responsável pela efetiva difusão da AED e a qual serviu, e ainda serve, de guia para os estudiosos do movimento (HEINEN, 2014, p. 13).

Por esse ângulo, tentou-se unir as distintas ciências, com a finalidade de serem observadas com princípios únicos, analisando o comportamento dos indivíduos, as consequências que determinada norma produz na sociedade, o impacto sobre a economia e a qualidade dessas normas, utilizando como parâmetro a economia. Tudo isso alicerçado nas

premissas basilares da eficiência econômica e da racionalidade dos agentes. (PINHEIRO, SADDI, 2005, p. 45-46).

Porém, Salama (2010), ao compartilhar do entendimento de Rawls (2002), reconhece que direito e economia enfrentam problemas sociais comuns, como a coordenação, estabilidade e eficiência. Mas admite que o encadeamento entre as distintas ciências não é simples, pois suas metodologias de análise e pesquisa diferenciam-se profundamente. Nas palavras do autor:

(...) o Direito é exclusivamente verbal, a Economia é também matemática; enquanto o Direito é marcadamente hermenêutico, a Economia é marcadamente empírica; enquanto o Direito aspira ser justo, a Economia aspira ser científica; enquanto a crítica econômica se dá pelo custo, a crítica jurídica se dá pela legalidade. Isso torna o diálogo entre economistas e juristas inevitavelmente turbulento, e geralmente bastante destrutivo (SALAMA, 2010, p. 9).

Embora, associar direito e economia possa ser um exercício filosófico denso e complexo, o diálogo interdisciplinar mostra-se, segundo essa teoria, como uma condição necessária para auxiliar juristas e economistas a compreender e explicar “(...) os efeitos de uma política sobre a eficiência do uso dos recursos disponíveis, senão também no que se refere à identificação dos efeitos sobre a distribuição dos gastos e da riqueza” (SANTOS FILHO, 2016, p. 212).

Discussões à parte, conceitualmente, a Análise Econômica do Direito, pode ser definida como “um corpo teórico fundado na aplicação da economia às normas e instituições político-jurídicas” (SALAMA, 2010, p. 11). Em outras palavras, “a Análise Econômica do Direito nada mais é que a aplicação do instrumental analítico e empírico da economia (...), para se tentar compreender, explicar e prever as implicações fáticas do ordenamento jurídico, bem como da lógica (racionalidade) do próprio ordenamento jurídico” (GICO JUNIOR, 2010, p. 18). Para Coase (2016, p. XXXVIII), no Direito & Economia:

(...) estuda-se a ação das regras jurídicas (Constituição, leis, atos normativos, decisões judiciais, entre outros) na tomada de decisões e nos resultados da economia. Quando aquela recorre aos procedimentos de análise da Economia Neoclássica, ela pressupõe que o Direito também enfrenta escassez de recursos para concretizar seus objetivos (...), de maneira que, ao alocar recursos em um desses objetivos, isso se daria em detrimento da destinação de recursos para as demais metas.

Os fundamentos da Análise Econômica do Direito apresentam-se abaixo:

4.1.1 Eficiência (econômica)

A eficiência é utilizada, na metodologia da teoria, para pressupor a maximização de benefícios (riqueza ou valor) na alocação de recursos insuficientes para a satisfação das necessidades dos agentes econômicos. Para Arruda (2011, p. 74), “há eficiência, portanto, quando os recursos são dispostos sob seu uso mais valioso”. Este é o padrão normativo básico da análise econômica do direito, ao menos em sua primeira fase. Como explica Pinheiro e Saddi (2005, p. 88), o critério da eficiência, na AED, pode ser analisado através de parâmetros variados, sendo os mais importantes a eficiência de Pareto e a eficiência Kaldor-Hicks. A eficiência de Pareto é “aquela na qual a posição de *A* melhora sem prejuízo da de *B*” (grifos do autor); já na conhecida por Kaldor-Hicks “o produto da vitória de *A* excede os prejuízos da derrota de *B*, aumentando, portanto, o excedente total”.

4.1.2 Individualismo metodológico

Para Posner (2007a, p. 29) a ciência econômica tem a função de analisar, via raciocínio lógico, como o indivíduo age diante dos recursos limitados e sua necessidade pessoal, ou seja, quais são os custos e benefícios na tomada de decisão. Assim, o sujeito é vislumbrado a partir da racionalidade que emprega para aumentar, ao máximo, as suas satisfações individuais, e o Direito, não obstante, deverá ser formado a partir do modo racional em que ponderam as pessoas. Continuando as lições de Posner (2007b, p. 474), “(...) as pessoas são maximizadores racionais de suas próprias satisfações – todas as pessoas, em todas as suas atividades que implicam uma escolha”. Nesse sentido, os indivíduos tendem a considerar todas as alternativas, condições e circunstâncias que envolvam a tomada de decisão econômica, avaliando seus custos e benefícios para, assim, escolher a opção que melhor lhes proporcione bem-estar social, ou seja, “(...) a conduta dos agentes econômicos é racional maximizadora, eles maximizam o seu bem-estar” (GICO JUNIOR, 2016, p. 22).

A EAD utiliza-se da economia para edificar uma teoria descritiva (explicativa ou positivista) ao considerar que os institutos jurídicos podem ser construídos através da maximização coordenada de preferências individuais. E, ainda, uma teoria normativa (prescritiva), ao avaliar “(...) como as normas legais e sanções afetam o comportamento dos indivíduos e, utilizando-se dos pressupostos econômicos, quais seriam as normas jurídicas mais eficientes” (HEINEN, 2014, p. 319).

Sztajn (2005, p. 82), explica que, ao utilizar o método econômico, aplica-se a teoria da escolha racional ao Direito, quer se trate de Direito positivo, de usos e costumes, decisões dos Tribunais ou de normas sociais. Se é uma forma de pensar as normas jurídicas levando em conta que os prêmios e punições associados tanto às instituições quanto à racionalidade econômica, devem ser considerados os elementos formadores do substrato normativo do Direito

4.1.3 Escolhas racionais dos agentes para própria satisfação

Mercuro e Medema (1999, p. 22-23) incluem, como um desdobramento da última premissa, a ideia de que os indivíduos maximizam sua satisfação, ao responderem racionalmente a incentivos externos positivos ou negativos, o que, para os estudiosos dessa metodologia, também é um fundamento de análise.

E, assim, a economia se inseriu e permitiu o surgimento de uma tese paradigmática, aplicada ao direito, multiplicou-se e transcendeu fronteiras, hoje possuindo repercussão global.

A repercussão da AED, em tempos que seguiram ao seu surgimento, fez ampliar o debate sobre a mesma e emergir várias escolas (correntes) com diferentes perspectivas sobre o movimento. De acordo com MacKay e Rousseau (2015, p. 13):

Havia a corrente principal, ou Escola de Chicago, os institucionalistas e os neoinstitucionalistas, a Escola Austríaca, assim como a Escola ligada às normas sociais (associada especialmente a Ellickson e Eric Posner), as filiadas à Behavioral Law and Economics (Direito e Economia comportamental). A pluralidade de Escolas (ou linhas de pensamento) deveria ter levado à fragmentação e, ao final, ao desaparecimento do movimento.

Porém, isso não aconteceu. O Direito e a Economia continuam a ser ciências que sempre se entrelaçam, enquanto ciências sociais, e objetivam estudar e organizar o comportamento humano em sociedade.

Nesse contexto, faz-se mister dar importância à Análise Econômica do Direito à Saúde no Brasil, pois sob o enfoque dos fundamentos da análise econômica do direito, há um distanciamento entre o orçado e o financeiro. Explica-se: Nas previsões orçamentárias, na área da saúde, pode haver diversas quantias que não venham a se concretizar, no decorrer dos exercícios financeiros, nas receitas do Estado. Em outros termos, que possam ser disponíveis, em termos de recursos financeiros. Por isso, a seguir, realizar-se-á um esforço filosófico para apresentar tal análise.

4.1.1 Análise Econômica do Direito à Saúde

Na perspectiva da Análise Econômica do Direito, é importante lançar olhares para o atual momento histórico do mundo. Perceber que, independentemente do “(...) movimento da AED, até hoje, não deu (*ter dado*) a devida importância aos direitos humanos (*particularmente o Direito à Saúde*), à justiça distributiva e aos valores éticos e sociais” (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 92 – acréscimos grifados dos autores), na Era do Covid-19, exige que seja realizado o exercício filosófico da interrelação entre a economia e a situação sanitária. O nexo que exige o exercício dessa conexão são as pressões adaptativas nas economias de todos os países que, afetados pela pandemia, se desenvolvem em sistema jurídico de *civil law*, necessitando da regulação econômica das questões que envolvam o novo *coronavírus*.

Como ensina Sztajn (2005, p. 3), a aplicação do método econômico às pesquisas jurídicas propõe analisar as regras jurídicas de suas instituições e “(...) os impactos econômicos que delas derivarão, os efeitos sobre a distribuição ou alocação de recursos e os incentivos que influenciam o comportamento dos agentes econômicos privados”, o que pode ser aplicado ao Direito à Saúde, pois, constitucionalmente, "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação." (Art. 196, da CRFB/88). E o sistema único de saúde (SUS) é financiado com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes (§ 1º do Art. 198, da CRFB/88).

Na política pública de Covid-19, as diretrizes associadas diretamente ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS 3) “Boa Saúde e Bem-Estar” no século XXI são:

- (i) item 3.3, até 2030, acabar com as epidemias das doenças transmissíveis e mesmo que não cite o coronavírus. O país está tendo dificuldades em controlar a epidemia;
- (ii) item 3.8, o Brasil garante, na CRFB/88, a cobertura universal de saúde, incluindo proteção contra riscos financeiros, bem como garante constitucionalmente o acesso a serviços essenciais de saúde. Mas há muitos casos em que a população não acessou serviços e medicamentos seguros, eficazes e de qualidade (IPEA, 2016, *online*).
- (iii) item 3.8, o Brasil oferece gratuitamente vacinas essenciais e permite a todos os cidadãos brasileiros a sua acessibilidade. Contudo há muitas áreas do Brasil com difícil acesso, como por exemplo, na Região Amazônica (ANGELO, 2017b, *online* e REDE GLOBO, 2018, *online*); e
- (iv) item 3.b, o Brasil apoia pesquisas e o desenvolvimento de vacinas, inclusive com a parceria da Universidade de Oxford e a Fiocruz está organizando testagem *in loco* na população brasileira. Infelizmente, no Brasil é difícil o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, de acordo com a Declaração de Doha (IPEA, 2016, *online*).
- (v) item 3.d, fortalecer a capacidade de todos os países em desenvolvimento, como o Brasil, para o alerta precoce, redução de riscos e gerenciamento de riscos nacionais e globais para a saúde. No caso do Covid-19 foi tentado, sem sucesso, em março de 2020 (ODS, 2015, *online*).

Na Análise Econômica do Direito à Saúde, poder-se-ia definir quais as metas de um projeto atual relacionado à saúde para a sociedade, considerando-se o distúrbio populacional por força dos falecimentos, a concentração demográfica e a organização dos hospitais de campanha e as perturbações ambientais, sociais e econômicas entre outros indicadores, a partir do qual possam ser avaliadas e eventualmente corrigidas. Isso possibilita o desenvolvimento do mercado e os mecanismos de fomento na alocação e gestão dos recursos públicos para responder ao Covid-19, além da definição dos seus limites.

Segundo Gonçalves e Stelzer (2007, p. 2), a metodologia AED autoriza a “(...) escolha, dentre as opções de política jurídica, que se apresentem, aos legisladores e aos operadores do Direito, de forma a, eficientemente, ser obtido o melhor emprego dos escassos recursos e o bem-estar social”. Noutros termos, “(...) a AED se constitui num estudo capaz de proporcionar ao direito a análise dos institutos jurídicos no contexto em que recursos disponíveis mostram-se escassos e a escolha humana, necessariamente, uma renúncia, trazendo consequências aos demais indivíduos” (ROSA; GONÇALVES, 2017, p. 31). O ponto de partida da AED é a ação humana individual, pois considera que as normas coletivas precedem a soma

das respostas dos indivíduos. A maximização de escolhas racionais, por sua vez, também decorre do individualismo, visto que, racionalmente, elas estabelecem diferença entre os benefícios almejados e os custos de suas condutas. (PARREIRA; BENACCHIO, 2012, p. 66).

Com a Análise Econômica do Direito à Saúde, os recursos à saúde, ora, considerados como escassos seriam atribuídos aos indivíduos ou setores que agregassem maior valor. Sob tal premissa, o método da AED propõe que a eficiência esteja, diretamente, aliada às escolhas racionais dos atores econômicos, pois, assim, os indivíduos sociais podem alcançar, mais facilmente, seus interesses ao maximizar os custos e benefícios das decisões políticas no segmento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a pandemia causada pelo vírus se dá sob uma administração com poucas medidas adotadas para a proteção social. Com ações voltadas à preservação da hegemonia do capital-financeiro, o presidente Bolsonaro passa a decretar uma série de Medidas Provisórias (MP) destinadas a responder à pandemia, mas que potencializam ainda mais as diferenças, especialmente em seus níveis mais vulneráveis e precários, ao mesmo tempo em que expõe a aviltante concentração da renda. Ao mesmo tempo, há números crescentes de casos do Covid-19 no Brasil, colocando o país em posição de destaque negativo no combate à doença.

Historicamente, em 10 de março de 2020, o Ministro da Saúde anuncia ao Congresso Brasileiro que “a pandemia crescerá em pouco tempo no Brasil” (BRASIL:AS, 2020a, *online*). Como o Sistema Único de Saúde (SUS) não possui orçamento para apoiar as despesas da doença, os ministros da Saúde e da Economia pedem ao Congresso brasileiro apoio para conter a doença, em 11 de março de 2020 (BRASIL:AS, 2020b, *online*).

No dia seguinte, o Governo Federal, após analisar o orçamento e seu monitoramento sistemático, decide promulgar um regulamento para as crises e o Congresso brasileiro altera os identificadores de resultados primários e propõe crédito suplementar ao Ministério da Saúde pela lei orçamentária anual para 2020 (BRASIL:AS, 2020c, *online*).

Em 13 de março, o Governo Federal emite a Medida Provisória 924/2020 e destina R \$5,099 bilhões para enfrentar as novas políticas públicas de combate ao novo coronavírus, na

área da saúde. Os valores são retirados de emendas individuais e coletivas à lei orçamentária anual de 2020, que já estavam destinadas ao Fundo Nacional de Saúde (BRASIL: CN, 2020, *online*). Faz parte do acordo entre o Governo Federal e o Congresso Brasileiro a renúncia de parte das despesas vinculadas a emendas parlamentares para ajudar a conter os efeitos da crise do COVID-19 (BRASIL:AS, 2020d, *online*).

Em 16 de março de 2020, o Ministro da Economia do Brasil anunciou um conjunto de medidas emergenciais em uma tentativa de proteger a população mais vulnerável ao Covid-19 e manter os empregos. Segundo o ministro, R \$147,3 bilhões serão disponibilizados rapidamente, dos quais R \$83,4 bilhões serão direcionados à população idosa, precisamente a mais afetada pela pandemia. Para o combate direto à pandemia do novo coronavírus, o Ministério da Economia fica de alocar o saldo do fundo DPVAT ao Sistema Único de Saúde. São mais de R \$4,5 bilhões. Além disso, reduz a zero as tarifas de importação de produtos para uso médico e hospitalar, além da isenção temporária do IPI para bens produzidos internamente ou importados (BRASIL: ME, 2020, *online*).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), logo após a indicação dos ODS, em 2015, realizou o Encontro de Produtores visando a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, com a participação de cerca de 350 pessoas, incluindo representantes de instituições de produção de informação do Governo Federal e algumas Agências das Nações Unidas no Brasil, bem como diversos profissionais envolvidos no debate nacional de temas relacionados aos Objetivos e metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. (IBGE, 2016, *online*).

Nesse encontro, uma das discussões mais contundentes foi referente às confusas concepções entre desenvolvimento e crescimento no Brasil, vindo a ocasionar uma dificuldade no monitoramento sistemático. Por causa da hibridez na definição de desenvolvimento sustentável, como um dos indicadores nacionais para o monitoramento sistemático, as políticas e programas públicos em saúde emergenciais não recebem a atenção devida. Com as metas adequadas, os sinais definidos considerando a disponibilidade dos dados, o Brasil teria uma possibilidade de monitoramento sistemático mais adequado aos níveis do orçamento nacional, estadual e municipal.

No Manual Técnico do Governo Federal para a aplicação do plano orçamentário plurianual brasileiro 2020-2023, as diretrizes dos ODS são padrões de monitoramento sistemático de boas práticas e medidas de governança (BRASIL, 2020-2023, *online*). Reforça o desenho sistemático de monitoramento proposto para o plano orçamentário plurianual

brasileiro 2020-2023. Também se estende a agendas específicas, como políticas e programas transversais inseridos em acordos internacionais (BRASIL, Op. Cit., *online*).

As diretrizes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são padrões de monitoramento sistemático para a aplicação do plano orçamentário plurianual brasileiro 2020-2023. É indispensável detectar possíveis falhas (de diagnóstico, projeto ou implementação) e indicar soluções oportunas que contribuam para as mudanças no curso, garantindo a obtenção dos resultados desejados. O monitoramento sistemático é crucial para permitir a coleta de informações sobre o desempenho das políticas (ROBINSON; LAST, 2009, p. 569).

De 3 a 6 de março de 2020, a discussão e decisão da Comissão Estatística no Senado Federal sobre o caminho a seguir para o desenvolvimento de uma medida de apoio aos países em desenvolvimento adota a aplicação dos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável disponibilizados que visam monitorar a sustentabilidade do desenvolvimento do Brasil como um padrão, que os organiza em dimensões (ambientais, sociais, econômicas e institucionais) (BRASIL:AS, 2020e, *online*).

Contudo, até a presente data da finalização desta pesquisa, constatam os autores que os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável são formalmente utilizados, mas não materialmente aplicados no monitoramento sistemático brasileiro, justamente porque o conceito de desenvolvimento sustentável no Brasil não é compreendido como o internacionalmente estabelecido. Além disso, a não utilização dos fundamentos da Análise Econômica do Direito à Saúde na formulação dos indicadores dificulta a eficiente utilização dos ODS no monitoramento sistemático do orçamento público brasileiro na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

Afirma-se que a Administração Pública brasileira pode revestir as políticas públicas em saúde com os padrões dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, para maximizar os custos e benefícios de suas decisões e tornar eficiente os ODS 3, como um dos indicadores do monitoramento sistemático do orçamento público em saúde.

Por fim, a concatenação dos orçamentos públicos, destacando-se neste ponto os gastos, segundo as disponibilidades financeiras do Estado, pode apresentar-se como dificuldade para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável, mas não impede que a destinação orçamentária seja distanciada de tais objetivos.

REFERÊNCIAS

ALMUKHTAR Sarah; AUFRICHTIG, Aliza; BLOCH, Matthew et al. Brazil Coronavirus Map and Case Count. In: The New York Times. Publicado em 6 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/world/americas/brazil-coronavirus-cases.html>. Acesso em: 07 jul. 2020.

ANGELO C. Brazilian scientists reeling as federal funds slashed by nearly half. In: *Nature*. Publicado em 3 de abril de 2017a; Disponível em: <https://www.nature.com/news/brazilian-scientists-reeling-as-federal-funds-slashed-by-nearly-half-1.21766>. Acesso em: 03 abr. 2020.

_____. Scientists plead with Brazilian government to restore funding. In: *Nature*. Publicado em 4 de outubro de 2017b; <https://www.nature.com/news/scientists-plead-with-brazilian-government-to-restore-funding-1.22757>. Acesso em: 03 abr. 2020.

ARAÚJO, Eugênio da Rosa. **Resumo de Direito Financeiro**. Niterói (RJ): Impetus, 2009.

ARRUDA, Thais Nunes de. *Como os juízes decidem os casos difíceis?* A guinada pragmática de Richard Posner e a crítica de Ronald Dworkin. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), 2011. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-01032012-085607/pt-br.php>. Acesso em: 03 mai. 2020.

AZANHA, Gilberto. *Etnodesenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento: possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil*. In: Lima, Antonio Carlos de Souza.; Barroso-Hoffmann, Maria. Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas: Bases para uma nova política indigenista. Rio de Janeiro: Contra-capas, 2009. p. 29-37. Disponível em: <http://laced4.hospedagemdesites.ws/arquivos/02-Etnodesenvolvimento.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 9ª ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BRASIL. Agência Senado. *Coronavírus: Ministros da Saúde e da Economia pedem apoio do Congresso para conter doença*. Vídeo publicado em 10 de março de 2020a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2020/03/coronavirus-ministros-da-saude-e-da-economia-pedem-apoio-do-congresso-para-conter-doenca>. Acesso em: 12 mar. 2020.

_____. Agência Senado. *Governo poderá editar medida provisória para combater o coronavírus*. Jornalista: Carlos Penna Brescianini. Publicado em 10 de março de 2020b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/12/governo-podera-editar-medida-provisoria-para-combater-o-coronavirus>. Acesso em: 12 mar. 2020.

_____. Agência Senado. *Presidente da CMO diz esperar aprovação de PLNs nesta terça-feira*. Publicado em 10 de março de 2020c. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/10/presidente-da-cmo-diz-esperar-aprovacao-de-plns-nesta-terca-feira>. Acesso em: 12 mar. 2020.

_____. Agência Senado. *Governo libera R\$ 5 bilhões por medida provisória para combate ao coronavírus*. Publicado em 14 de março de 2020d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/14/governo-libera-r-5-bilhoes-por-medida-provisoria-para-combate-ao-coronavirus>. Acesso em: 15 mar. 2020.

_____. Agência Senado. *Guedes sobre coronavírus: sem reformas, PIB pode cair a 1% em caso de epidemia no país*. Publicado em 12 de março de 2020e. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2020/03/guedes-sobre-coronavirus-sem-reformas-pib-pode-cair-a-1-em-caso-de-epidemia-no-pais>. Acesso em: 14 mai. 2020.

_____. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 mar. 2020.

_____. *Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores por Funções Comissionadas do Poder Executivo. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9745compilado.htm. Acesso em: 04 mar. 2020.

_____. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 03 jun. 2020.

_____. *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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12 jun. 2020.

_____. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 13 mar. 2020.

_____. *Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm. Acesso em: 13 mar. 2020.

_____. *Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019*. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em: 13 mar. 2020.

_____. *Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113978.htm. Acesso em: 11 mar. 2020.

_____. Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal (PPA 2020-2023). Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA/manual-tecnico-do-ppa-2020-2023.pdf/view>. Acesso em: 13 mar. 2020.

_____. Ministério da Fazenda. *Ministério da Economia anuncia medidas para diminuir o impacto do coronavírus no país*. 2020. Disponível em <http://www.economia.gov.br/noticias/2020/marco/ministerio-da-economia-anuncia-medidas-para-diminuir-o-impacto-do-coronavirus-no-pais>. Acesso em 17 mar. 2020.

_____. Ministério das Relações Internacionais. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*. 2005. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>. Acesso em 03 mai. 2020.

_____. Ministério do Planejamento - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Nota técnica: número 28*. 2016. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf. Acesso em 13 mai. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crescimento Econômico e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

COASE, Ronald Harry. **A firma, o mercado e o direito**. Tradução Heloisa Gonçalves Barbosa. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016. (Coleção Paulo Bonavides).

_____. O problema do custo social. In: SALAMA, Bruno Meyerhof (Ed.). *Direito e Economia: textos escolhidos*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 59–112.

COLLUCCI C. *Tamanho do SUS precisa ser revisto, diz novo ministro da Saúde*. Folha de São Paulo (São Paulo). Publicado em 17 de maio de 2016; Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/05/1771901-tamanho-do-sus-precisa-ser-revisto-diz-novo-ministro-da-saude.shtml>. Acesso em 20 mar. 2020

FRIEDMANN, J. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. *Introdução à análise econômica do direito*. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coords.). *O que é análise econômica do direito: uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 17-26.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. *O direito e a ciência econômica: a possibilidade interdisciplinar na contemporânea Teoria Geral do Direito*. Paper: Berkeley Program in Law & Economics Latin American and Caribbean Law and Economics Association (ALACDE) Annual Papers (University of California, Berkeley), 2007. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/recife/direito_intern_everton_goncalves_e_joana_stelzer.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2020.

HEINEN, Luana Renostro. *A análise econômica do direito de Richard Posner e os pressupostos irrealistas da economia neoclássica*. In: Direito e Economia I: Encontro Nacional do CONPEDI, 23., 2014, Florianópolis. *Anais Eletrônicos*, Florianópolis: UFSC, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=207>. Acesso em 20 mai. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/en/agencia-press-room/2185-news-agency/releases-en/10447-ibge-organizes-meeting-on-sustainable-development-goals-sdg-in-brasilia.html>. Acesso em: 17 abr. 2020.

MACKAAY, Ejan.; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. Tradução Rachel Sztajn. São Paulo: Atlas, 2015.

MARCORMICK, G.; HARDCASTLE, N. *Budgetary Control and Organizational Performance*, In: Journal of Finance and Accounting, 2(1): 1-8, 2011.

MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven G. *Economics and the law: from Posner to post-modernism*. Princenton University Press, 1999.

NUNES, C.R.P. Case Study for Law Studies. In: *Innovative Research Guidelines for Social Science*. New York: IPD, 2020. p. 22-34.

NUNES, Cláudia Ribeiro Pereira; GATTO, Manuela. A interpretação à luz da sua função social visando construir um conceito jurídico de empresa. In: Journal AREL FAAR Ariquemes, RO, Vol. 3 (3), 2015, p. 6-35.

NUNES, Cláudia R. Pereira. Fundo de investimento com capital estrangeiro ou com investidor não residente no Brasil do século XXI: natureza, características e funcionalidade. Rio de Janeiro: Mídia Jurídica, 2014.

OCDE - Organization for Economic Cooperation and Development. *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, OECD Public Governance Reviews, 2016 OECD Publishing, Paris. Disponível em <https://doi.org/10.1787/9789264263871-en> Acesso em: 14 mar. 2020.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PARREIRA, Liziane; BENACCHIO, Marcelo. Da análise econômica do direito para a análise jurídica da economia: a concretização da sustentabilidade. In: *Prisma Jurídico*. São Paulo, v. 11, n. 1, p. 179-206, jan./jun. 2012.

POSNER, Richard Allen. *El Análisis Económico del Derecho*. 2 ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007a.

_____. *Problemas de filosofia do direito*. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes. 2007b.

REDE GLOBO. Estados enfrentam surto de sarampo, que volta a ameaçar o Brasil. In: *Jornal Nacional*. Publicado em 7 de junho de 2018; Disponível <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/07/estados-enfrentam-surto-de-sarampo-que-volta-ameacar-o-brasil.html> Acesso em: 10 mar. 2019.

ROBINSON, M.; LAST, D. Budgetary Control Model: The Process of Translation. *Accounting, Organization and Society*, 16(5/6), 547-570. 2009.

ROSA, Alexandre Morais da. GONÇALVES, Jéssica. Os custos dos direitos fundamentais justificam a negação? Para além do discurso a *la Pollyana*. In: _____.; GUASQUE, Bárbara (orgs.). *Análise Econômica do Direito: desafios da leitura da economia no Brasil*. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 25-38.

SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é direito e economia. In: _____. (Ed.). *Direito e Economia: Textos Escolhidos*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 9-57.

SANTOS FILHO, Sírio Vieira dos. A eficiência sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito. In: *Revista Justiça do Direito*, Passo Fundo, v. 30, n. 2, p. 210-226, mai/ago. 2016.

SILVA, José Afonso. **Orçamento Programa do Brasil**. São Paulo: RT, 1973.

SCHUMPETER, Joseph. *O Fenômeno Fundamental do Desenvolvimento Econômico*. In **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1985.

SWEDBERG, Richard. **Max Weber e a Ideia de Sociologia Econômica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.

SZTAJN, Rachel. *Law and Economics*. In: ZYLBERSZTAJN, Decio.; SZTAJN, Rachel (Orgs.). **Direito e Economia: análise econômica do direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 74-83.

UN - United Nations. *The Sustainable Development Goals*. 1995. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/> Acesso em 12 mar. 2020.

_____. *Voluntary National Review on the Sustainable Development Goals*. 2017. Disponível em https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15806Brazil_English.pdf Acesso em 03 jun. 2020.

VEIGA, José. Eli da. **O Desenvolvimento Agrícola: Uma Visão. Histórica**. São. Paulo: Edusp/Hucitec, 1991.