

Ciência, educação e vedação ao retrocesso social: a atuação do estado brasileiro diante das crises econômicas

Science, education and fence to the social retreat: the acting of the brazilian state in front of the economical crises

*Daniel Vaqueiro Menezes Martins*¹
*Clara Cardoso Machado Jaborandy*²

Resumo: Apesar das conquistas alcançadas em sede de direitos fundamentais nas últimas décadas, em especial no que se refere a direitos sociais fundamentais, tem-se que, quando em situações de crise, em especial de crise econômica, as demandas que visam à proteção daqueles direitos encontram-se pendentes, especialmente quando voltadas à promoção de desenvolvimento humano e social. Diante desse cenário, e levando em consideração os movimentos no sentido de permitir relativização do princípio constitucional da Vedação ao Retrocesso Social, a presente pesquisa objetiva realizar uma análise acerca do investimento nacional em ciência, pesquisa e produção científica, para, assim, verificar as consequências da atual crise econômica no setor. Para tanto, serão utilizados os dados obtidos com as pesquisas realizadas no projeto de iniciação científica “Princípio da Vedação ao Retrocesso Social: análise crítica de decisões do STF (2015-2016) em tempos de crise”. Ademais, serão utilizadas as técnicas típicas da metodologia de pesquisa indutiva e descritiva.

Palavras-chave: Constituição; Princípio da Vedação ao Retrocesso Social; Ciência e Pesquisa; Crise Econômica.

Abstract: In spite of the conquests reached in thirst of basic rights in the last decades, in special in what refers to the basic social rights, it has been that, when in situations of economical crisis, the demands that aim at the protection of those rights still are hanging, specially when one returns to the promotion of human and social development. Before this scenery, and

¹ Graduando nos cursos de bacharelado em Direito pela Universidade Tiradentes/SE e bacharelado em Administração Pública pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Integrante dos grupos de pesquisa “Gênero, Família e Violência” e “Direitos Fundamentais, Novos Direitos e Evolução Social”, presentes no Diretório de Pesquisa do CNPq. Bolsista do Programa Institucional de Bolsas da Universidade Tiradentes (ProbicPROBIC/UNIT) no projeto de iniciação científica ‘Princípio da Vedação ao Retrocesso Social: análise crítica de decisões do STF (2015-2016) em tempos de crise’.

² Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Docente do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes (UNIT) e dos cursos de graduação e pós-graduação da UNIT, Estácio-Fase, Ciclo Renovando Conhecimentos e EJUUSE. Advogada Militante em Direito Público. Líder do grupo de pesquisa “Direitos Fundamentais, Novos Direitos e Evolução Social”, presente no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq. Coordenadora do projeto de iniciação científica ‘Princípio da Vedação ao Retrocesso Social: análise crítica de decisões do STF (2015-2016) em tempos de crise’.

taking into account the movements in the direction of allowing relativização of the constitutional beginning of the Fence to the Social Retreat, the present objective inquiry to carry out an analysis about the national investment in science, inquiry and scientific production, so, to check the consequences of the current economical crisis in the sector. For so much, there will be used the data obtained with the inquiries carried out in the project of scientific initiation “Beginning of the Fence to the Social Retreat: critical analysis of decisions of the STF (2015-2016) in crisis times”. Besides, there will be used the typical techniques of the methodology of inductive and descriptive inquiry.

Keywords: Constitution; Beginning of the Fence to the Social Retreat; Science and Inquiry; Economical Crisis.

Introdução

Embora tenha sido palco de prosperidade econômica entre os anos de 2007 a 2013³, o Estado brasileiro depara-se, a partir do ano de 2014, com uma estagnação dos fatores econômicos e um subsequente retrocesso a partir do ano de 2015⁴, culminando, no ano de 2017, na famigerada crise econômica, política, jurídica e ética.

Diante do atual cenário político e econômico, distante do dever de evolução que apregoa o dirigismo constitucional brasileiro, a temática do “avanço social” perdeu o status de pauta governamental, sendo sobreposta e substituída, principalmente, pela pauta dos escândalos políticos e dos interesses individuais dos grupos partidários que “teoricamente” representam a sociedade brasileira.

Em verdade, apesar das conquistas alcançadas em sede de direitos fundamentais, em especial no que se refere a direitos sociais fundamentais, é perceptível a situação que, quando em momentos de crise econômica, as demandas que visam à proteção e afirmação daqueles direitos ficam

³ De acordo com dados divulgados na série histórica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa média de crescimento do PIB entre os anos de 2007 e 2013 era de 3,8%, e a taxa média de desemprego, por sua vez, reduziu de 9,3% em 2007 para 5,4%. Disponível em: http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=1&no=1. Acesso em 01/04/07.

⁴ De acordo com dados divulgados na série histórica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa média anual do PIB brasileiro reduziu, entre os anos de 2015 e 2016, respectivamente, 3,8% e 3,6%. Ver mais em: http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=1&no=1. Acesso em 01/04/07.

pendentes, sobretudo quando se buscam os investimentos em questão desenvolvimento humano-nacional, mais especificamente os investimentos em pesquisa, ciência e tecnologia.

Não obstante, a previsão constitucional de que a pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação (artigo 218, §1º), o que se observa, na atual conjuntura nacional, é um ambiente de redução de investimentos, cortes de programas científicos, congelamento de auxílios, evasão de cientistas, dentre outros problemas que acarretam não só no retardo do desenvolvimento da nação, mas também na paralisação do desenvolvimento humano no Brasil. Em suma, em plena “era da informação” a atuação da administração pública brasileira, em dissonância com a Constituição da República, volta-se à escuridão da ignorância.

Assim, tendo em vista a compreensão pela não reversibilidade dos direitos sociais traduzida, principalmente, pelo princípio da vedação ao retrocesso social, faz-se necessária uma pesquisa no sentido de questionar a possibilidade da restrição ou relativização dos deveres estatais de propulsão das ciência, da tecnologia e da inovação em tempos de crise. Outrossim, mister registrar que o Brasil aderiu ao Pacto de San José da Costa Rica (dec. nº 678), que no art. 26 preconiza o dever do Estado de investir em progressão social.

Dessa forma, tendo como base os resultados parciais obtidos com o desenvolvimento do projeto de pesquisa e iniciação científica intitulado “Princípio da Vedação ao Retrocesso Social: análise crítica de decisões do STF (2015-2016) em tempos de crise”, desenvolvido por meio do Programa Institucional de Iniciação Científica da Universidade Tiradentes (Probic/UNIT), bem como os resultados provenientes das pesquisas desenvolvidas pelo grupo de pesquisa “Direitos Fundamentais, Novos Direitos e Evolução Social”, o presente trabalho tem por objetivo a realização de uma análise acerca do investimento nacional em ciência, pesquisa e

produção científica, para, assim, verificar as consequências da atual crise econômica no setor e relacionar o atual estado da arte com o princípio constitucional da vedação ao retrocesso social.

Para tanto, destaca-se que, como metodologia aplicada à pesquisa, utilizou-se, inicialmente, do método de pesquisa denominado de indutivo, uma vez que entre as perspectivas de trabalho foram utilizadas: a observação do processo de construção conceitual do princípio da vedação ao retrocesso, a investigação das diferentes intensidades de interpretação desse instrumento em diferentes linhas de pensamento, bem como as características de sua finalidade positiva. Posteriormente, após o encontro da premissa geral, possibilitada pelo método anteriormente descrito, utilizou-se o método dedutivo e descritivo, uma vez que o raciocínio parte de uma premissa geral e volta-se para uma situação particular, qual seja, as consequências da crise econômica no ambiente da ciência, da pesquisa e da tecnologia e a relativização da vedação ao retrocesso social nesse contexto como contraponto ao dever de progressão social do Estado.

Quanto aos procedimentos, pode-se dizer que na pesquisa em questão foram utilizadas as técnicas provenientes dos tipos de pesquisas bibliográfica, documental e *Ex-Post-Facto*, visto que foram utilizadas as técnicas de revisão e fichamento bibliográfico/documental, bem como foi realizada a averiguação da influência do fenômeno da crise econômica, sob a perspectiva do princípio da vedação ao retrocesso social, na área de investimentos em ciência e tecnologia, utilização típica da pesquisa *Ex-Post-Facto*.

1. Delimitação conceitual do princípio da vedação ao retrocesso e tendências de interpretação no Brasil

Inicialmente, para que os objetivos propostos pela presente pesquisa sejam logrados, faz-se necessário registrar o alcance da delimitação

conceitual⁵ do que vem a ser o princípio da vedação ao retrocesso social, com o intuito de perceber como o referido instrumento de proteção social encontra guarida, não só na Constituição, mas no ordenamento jurídico pátrio interpretado em sua completude.

Voltando-se à origem do princípio do *non cliquet* (denominação francesa), tem-se que este surge como tendência de um estado social, remetendo-se à ideia de que os direitos sociais devem ter a máxima proteção por parte do ente público, não se tratando de simples discricionariedade do Estado a sua concretização, uma vez que, dotados de fundamentabilidade, devem ser concretizados na máxima medida possível. Além disso, na perspectiva de Luís Roberto Barroso⁶, as bases do princípio em comento também estão estruturadas no princípio da proteção à confiança e na noção de mínimo existencial.

Quanto à conceituação, tem-se, no entendimento em sentido amplo de Ingo Wolfgang Sarlet⁷, que a cláusula da Proibição do Retrocesso Social apresenta-se como toda forma de garantia social contra medidas arbitrárias que venham a ser tomadas pelo Poder Público, que tenham por objetivo não só suprimir, mas também diminuir a proteção a direitos fundamentais.

Na clássica visão de José Joaquim Gomes Canotilho, o princípio da proibição contra a revolução social indica que o grau de realização dos direitos sociais deve ser observado pelo Estado, caracterizando uma garantia institucional e um direito subjetivo. Contudo, o constitucionalista português destaca que a vedação ao retrocesso não pode ser aplicada de maneira

⁵ Tal necessidade dá-se na medida em que se acolhe o entendimento de Edvaldo Brito quanto a sua importância. De acordo com ele Segundo, “o ‘conceito’ é uma unidade formal que reúne a multiplicidade dos fenômenos segundo os vínculos que guardam entre si e a importância de concebê-lo está em que o saber científico é por sua natureza sistemática e um sistema somente é possível mediante ‘conceitos’”. BRITO, Edvaldo. O conceito atual de tributo. *Revista dos mestrandos em direito econômico da UFBA*. DIAS, Sérgio Novais, BAHIA, Saulo José Casali e CORDEIRO, Paulo Machado (org.). n. 1, jan./jun. 1991. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 1991, p. 29-20.

⁶ BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas*. 5.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 158.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, 11. Ed, rev. Atual, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

absoluta e irrestrita, principalmente em tempos de crise quando o princípio se presta tão somente a limitar a reversibilidade do direito adquirido e a garantir o núcleo essencial dos direitos sociais⁸.

Dito de outra forma, o princípio em discussão é, a grosso modo, entendido na doutrina como a tradução da necessidade de segurança jurídica e social, inerentes ao Estado Constitucional Democrático de Direito, uma vez que aquele atua como um limitador das ações do Estado, no sentido de propiciar efetividade e longevidade às normas definidoras de direitos e de garantias fundamentais sociais, bem como é um reflexo do princípio da proteção da confiança, que impõe ao poder público uma exigência de boa-fé nas relações entre os particulares, de maneira a conferir estabilidade e continuidade da ordem jurídica.

Voltando-se à presença da cláusula de vedação no ordenamento jurídico pátrio, percebe-se que a Constituição da Federal de 1988 não trouxe previsão expressa do princípio. Porém, ainda que não expressamente, partindo de uma interpretação teleológica e sistemática das normas constitucionais, percebe-se que o constituinte assegurou o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III), o princípio da garantia do desenvolvimento nacional (preâmbulo e artigo 3º, II), o princípio do Estado democrático de direito (artigo 1º, *caput*), o princípio da máxima eficácia das normas definidoras de direitos fundamentais (artigo 5º, §1º), a irretroatividade da lei (artigo 5º, XL) e o princípio da proteção da confiança (artigo 5º, XXXVI).

Não bastasse isso, os direitos sociais, caracterizados pela busca estatal igualdade material, e não meramente formal, encontram-se presentes na Constituição Federal, especialmente, em seus artigos 6º ao 11 e no título VIII da ordem social e, como aduz José Afonso da Silva⁹, revelam-se como

⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 106.

prestações positivas, caracterizando, portanto, direitos exigíveis pela sociedade. Consoante os ensinamentos de Bernardo Gonçalves¹⁰, os direitos sociais, por caracterizarem direitos subjetivos da população previstos constitucionalmente, são direitos passíveis de exigência por via judicial como, por exemplo, em sede de controle concentrado (ADI por omissão), ação de mandado de injunção ou em ação de mandado de segurança.

Decerto, na medida em que se entende que todos os direitos fundamentais possuem um mínimo de aplicabilidade, a presença do princípio da proibição ao retrocesso na Constituição mostra-se inequívoca. Até porque, mesmo quando não regulamentados por leis infra-constitucionais, os direitos sociais (fundamentais) constituem um limite para a atuação do legislador infraconstitucional, de modo a impedir que a atuação legiferante venha a contrariar direitos sociais já garantidos constitucionalmente.

Ademais, o Brasil adota como instrumento normativo de caráter supralegal o Pacto de São José da Costa Rica, tratado internacional em que se encontra a nítida presença do princípio da vedação ao retrocesso no art. 26, que propugna o princípio da progressão social. Importa frisar que o Estado brasileiro não fez reservas ao referido artigo, que dispõe:

Artigo 26. Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes na Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.¹¹

¹⁰ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Salvador: Editora Juspoivum, 2017.

¹¹ AMERICANOS, Organização dos Estados. *PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA*. San José: Organização dos Estados Americanos, 1969.

Quanto ao dever da busca da progressão social pelo Estado, cabe apontar a advertência de Lenio Streck, quando no momento de críticas ao Princípio da Vedação ao Retrocesso:

Dito de outro modo, a Constituição não tem somente a tarefa de apontar para o futuro. Tem, igualmente, a relevante função de proteger os direitos já conquistados. Desse modo, mediante a utilização da principiologia constitucional (explícita ou implícita), é possível combater alterações feitas por maiorias políticas eventuais, que, legislando na contramão da programaticidade constitucional, retiram (ou tentam retirar) conquistas da sociedade.¹²

Portanto, diante do apresentado, tendo por consideração o status de direitos fundamentais, a cláusula de proibição está presente no ordenamento jurídico nacional, seja de forma implícita e verificada por meio de uma interpretação teleológica e sistemática dos textos normativos, seja de forma expressa nas normas referentes ao dever de progressão ou na aplicabilidade dos instrumentos de controle de constitucionalidade e ações constitucionais.

Realizada a análise da conceituação, tendo em vista que, na contemporaneidade, a normatização dos princípios assume lugar de destaque, dado o fato da mudança de perspectiva, não só no plano da ciência jurídica como em todos os âmbitos do Estado Democrático, faz-se necessária a identificação, na doutrina, das tendências de interpretação do princípio da proibição ao retrocesso.

Porém, cabe destacar que ainda que exista uma multiplicidade de interpretações de um texto normativo, tal situação não pode figurar como um obstáculo à aplicação e implementação da previsão normativa trazida naquele, em especial quando este trata da possibilidade ou não de permanência de outras normas no ordenamento jurídico no qual este está

¹² STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

inserido. Isso porque a estrutura normativa do princípio permite ponderação a depender do caso concreto¹³.

Quanto ao princípio do *non cliquet*, identificam-se nas doutrinas, em especial a de Taveira Bernardes e Olavo Ferreira¹⁴, quatro tendências de interpretação e aplicação, quais sejam: a Radical; a Peremptória; a Intermediária, que se subdivide em forte e fraca; e, por fim, Mitigada.

A primeira tendência a ser discutida é a tida com a nomenclatura de “radical”, de viés jusnaturalista. A corrente radical adota a linha de interpretação no sentido de que a vedação ao retrocesso é posta como um obstáculo suprapositivo ao constituinte originário, ou seja, a atuação de um possível poder constituinte originário não poderia ficar aquém de determinados progressos reconhecidos em ordens constitucionais anteriores, uma vez que o Poder Constituinte está vinculado e limitado à atuação constituinte anterior.

A exemplo da tendência radical, tem-se o entendimento proferido por Jorge Miranda¹⁵, especialmente quando em discussão a respeito de direitos fundamentais ligados à dignidade da pessoa humana. De acordo com o autor, os direitos garantidos e instituídos por um poder constituinte anterior servem como “limites transcendentais” ao poder constituinte originário, limitando, inclusive, a forma de interpretação da Constituição posterior.

Por sua vez, na linha de interpretação tida com a denominação de “peremptória”, conforme anota Tavares e Ferreira¹⁶, tem-se que o princípio da proibição ao retrocesso social, embora não vincule as atividades e a liberdade do constituinte originário, delimita a atuação do constituinte tido como derivado, ou seja, do poder de emendas constitucionais, bem como do

¹³ Sobre o tema conferir LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. 3 ed. Trad. José Lamego. Edição da Fundação Caloust Gulbenkian, 1997; ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008; ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

¹⁴ BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *Direito Constitucional: TOMO I - Teoria da Constituição*. 16. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, P.652.

¹⁵ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2000. t. 2, p.107.

¹⁶ BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *Direito Constitucional: TOMO I - Teoria da Constituição*. 16. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, P.652.

legislador infraconstitucional, de modo que essa tendência determina que direitos fundamentais não podem ser retirados do ordenamento sem que sejam substituídos de maneira equivalente. Essa corrente doutrinária busca impedir que, de uma forma ou de outra, sejam retirados direitos já concedidos pelo ordenamento jurídico.

Nesse ponto, cabe sublinhar a determinação contida na norma do artigo 26 do Pacto San José da Costa Rica, especificamente na sua parte final que adota a tendência peremptória ao instituir que os Estados buscarão o avanço social “na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados”.

Na tendência intermediária, predominante na doutrina, tem-se que o princípio vedação ao retrocesso social atua como uma regra não peremptória, mas sim como um princípio geral constitucional, que deve ser interpretado diante de outros princípios, servindo como limite para que uma eventual involução preserve ao menos o "núcleo essencial" do direito fundamental considerado.

Cumprido destacar que a referida tendência se subdivide em forte e fraca. A corrente intermediária forte é defendida e adotada por Ingo Wolfgang Sarlet¹⁷ e determina que as involuções devem passar "pelos testes da razoabilidade e da proporcionalidade", sem prejuízo das cláusulas pétreas, postas a proteger o núcleo essencial dos direitos fundamentais. Ao revés, a corrente intermediária fraca entende que em "épocas de escassez e austeridade" na economia de um Estado, o princípio da proibição não pode ser invocado com a intenção de "neutralizar a liberdade conformação do legislador", uma vez que a aplicação do princípio deve ser realizada de forma racional e proporcional à realidade enfrentada.

Conforme poderá se observar nas linhas e tópicos que prosseguem o estudo, a última subclassificação da tendência intermediária é a que

¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição de Retrocesso, Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Sociais: Manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. *Revista Eletrônica Sobre A Reforma do Estado*. Salvador, v. 15, n. 15, p.1-38, nov. 2008.

prevalece, atualmente, no direito português, sendo a atual posição defendida por Gomes Canotilho, que após o período de crise e recessão em Portugal, passou a compreender a possibilidade de relativizar o discurso da proibição ao retrocesso sob o enfoque da “dramática aceitação de ‘menos trabalho e menos salário, mas trabalho e salário e para todos’”¹⁸.

Já a corrente que adota a tendência de interpretação tida como “mitigada”, entende que o referido princípio subsiste apenas como uma espécie de regra excepcional de combate ao arbítrio do Estado. Nesse pensar, Vieira de Andrade¹⁹ apregoa, por exemplo, que a “liberdade constitutiva” e a “autorrevisibilidade” da atividade legislativa só poderão ser restringidas quando a disciplina anterior, se mais favorável, estiver enraizada na “consciência jurídica geral”. Dito de outro modo, fora da excepcionalidade, eventuais obstáculos ao retrocesso social não decorreriam de uma garantia específica, mas apenas da garantia do mínimo social ou como medida impeditiva do arbítrio e da não razoabilidade que manifesta.

Por fim, cabe destacar que para o desenvolvimento do presente trabalho fora adotada como premissa de entendimento/interpretação a tendência tida como intermediária forte. Tal orientação deriva da ideia de que os direitos fundamentais sociais, constituem em direitos subjetivos *prima facie* da população, de modo que não pode o Poder Público, sem a adoção de critérios de harmonização e ponderação, retirá-los, do sistema. Ademais, entende-se que mesmo em momentos de crise, quando a escassez de recursos se torna ainda mais evidente, deve-se respeitar o “núcleo essencial” dos direitos sociais, aqui compreendido como mínimo existencial.

¹⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. 2 ed. Coimbra. Editora Almedina, 2008

¹⁹ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. 2. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2001.

3. Do caráter positivo do princípio da vedação ao retrocesso social – dever de progressão e efetivação dos direitos sociais

Perpassada a fase de delimitação conceitual do tema em estudo, bem como as tendências de interpretação e aplicação do princípio da vedação ao retrocesso, passa-se agora a mais estreita relação do princípio da vedação ao retrocesso social e o dever de progressão social, qual seja, o caráter positivo do referido instrumento de proteção social.

Preliminarmente, cabe destacar que para a apreciação do caráter positivo do princípio da vedação, bem como a sua relação como dever de progressão, tomou-se por norte a tendência de interpretação tida como intermediária-forte, uma vez que no momento em que se utiliza a tendência mitigada, ou mesmo a intermediária-fraca, tem-se por inviabilizada a exigência de prestação estatal.

Ademais, para a discussão acerca do caráter (finalidade) positivo do princípio da proibição ao retrocesso, faz-se necessário um breve comentário acerca do outro polo da finalidade, qual seja, a finalidade negativa. Assim, de forma geral, a finalidade negativa teria por base os conceitos preliminarmente expostos neste artigo, ou seja, seria o dever de abstenção estatal no sentido de adoção de medidas que tenham como resultado a supressão (ou mesmo diminuição) de direitos fundamentais e sociais já garantidos no ordenamento jurídico.

Dessa forma, voltando-se à finalidade positiva do princípio da vedação ao retrocesso, tem a conceituação de tal característica com base na doutrina de Felipe Derbli, que a descreve como “dever de o legislador manter-se no propósito de ampliar, progressivamente e de acordo com as condições fáticas e jurídicas (incluindo-se as orçamentárias), o grau de

concretização dos direitos fundamentais sociais, através por meio da garantia de proteção dessa concretização”²⁰.

De acordo com a finalidade positiva do princípio em comento, uma vez que o Poder Público institui um direito fundamental social, este tem o dever de realizar a implementação, considerando o princípio da máxima efetividade. Em verdade, o caráter positivo tem por finalidade fazer com que a situação referente à efetivação dos direitos fundamentais não se remeta à célebre situação descrita por Norberto Bobbio em sua obra *A Era dos Direitos*, de que as reservas e oposições aos direitos fundamentais não estão na disposição normativa, mas na sua concretização.²¹

Assim, tem-se que não pode o Poder Público se abster de uma prestação efetiva, pois a sua falta configuraria, além de uma omissão inconstitucional, um claro desrespeito ao princípio da vedação ao retrocesso social.

Já no que se refere à relação em que se envolve o princípio da proibição ao retrocesso e o princípio da progressão social, constante no artigo 26 do Pacto San José da Costa Rica, encontra-se a situação lógica de que o Estado no instante em que – apoiado em uma obrigação imposta por uma finalidade positiva do princípio tema do artigo – presta com efetividade os direitos sociais que são oferecidos à população pelo ordenamento jurídico, cumpre com a obrigação de buscar a progressão social à qual submeteu-se no instante em que internacionalizou o Pacto San José da Costa Rica.

4. Retrocesso social no dever de propulsão de ciência e tecnologia: uma análise das leis orçamentárias a partir da nova década

Perpassada a análise conceitual-principiológica, passa-se à investigação dos investimentos estatais no que se refere à ciência e à tecnologia. Para tanto, será analisado, previamente, o Plano Plurianual, de

²⁰ DERBLI, Felipe. *O Princípio da Proibição do Retrocesso Social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 324.

²¹ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

modo a identificar de que forma a ciência, a tecnologia e a pesquisa foram elevadas a objetivos estatais, para, a partir daí, identificar o orçamento voltado aos investimentos no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, especialmente os números referentes ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

De acordo com o entendimento de Ramos Filho²², o Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento de médio a longo prazo do Governo Federal que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal, tanto para as despesas de capital e outras delas decorrentes, quanto para as despesas relativas aos programas de duração continuada. Ou seja, o PPA é a tradução normativa não só dos planos do Governo Federal para o Estado brasileiro, mas também é a demonstração das ideologias político-sociais que serão adotadas durante um período de quatro anos.

Dessa forma, tendo por princípio a leitura da Lei 13.249 de 2016 (lei que instituiu o Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019), nota-se que o Poder Público reservou especial atenção à temática da Ciência, Tecnologia e Inovação, uma vez que naquele documento previu-se a aplicação de investimentos no sentido de fomentar o processo de aplicação e geração do conhecimento; promover e fomentar a formação e capacitação de recursos humanos voltados à produção de ciência e tecnologia, entre outros, conforme retira-se do quadro de investimentos do programa Ciência, Tecnologia e Inovação constante no PPA 2016-2019 a seguir:

²² RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Direito Financeiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

QUADRO 1: INVESTIMENTOS PROGRAMADOS PARA O PROGRAMA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO – PPA 2016 A 2019²³:

Programa		Objetivo		Valor total do objetivo 2016 a 2019 (mil R\$)
Código	Título	Código	Título	
2021	Ciência, Tecnologia e Inovação	0400	Fomentar, incluindo ações internacionais, o processo de geração e aplicação de novos conhecimentos, dando especial atenção ao equilíbrio entre as regiões do país.	5.256.500,56
		0403	Disponibilizar pesquisas, produtos e serviços para a sociedade por meio das unidades de pesquisa do MCTI.	2.874.912,66
		0486	Promover a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação em tecnologias digitais, componentes e dispositivos eletrônicos.	28.220.993,64
		0497	Promover a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados voltados à ciência, tecnologia e inovação.	6.040.663,47
		1055	Promover políticas e ações colaborativas de ciência, tecnologia e inovação para a inclusão social.	151.972,72
		1056	Promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação nas empresas e nas cadeias produtivas.	49.338.879,31
		1057	Promover políticas e programas de pesquisa, desenvolvimento e inovação e disseminar dados e informações em áreas estratégicas.	85.943,96
Valor Global do Programa				91.969.866,33

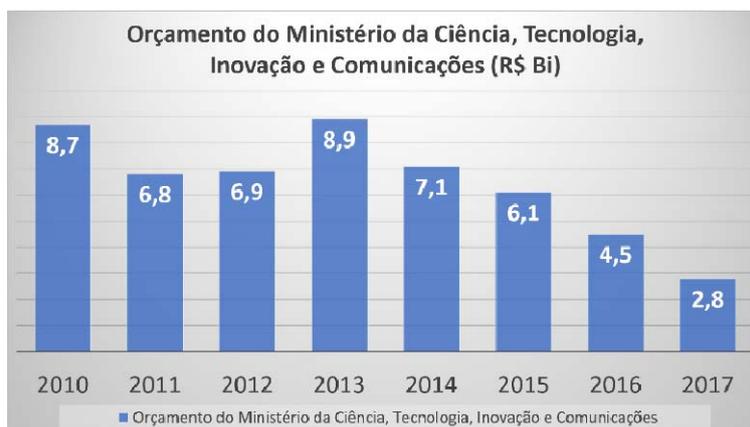
Conforme descrito na introdução, tem-se a previsão constitucional expressa no art. 218 de que o Estado brasileiro tratará a ciência como uma tarefa prioritária do Estado, com as suas principais atividades voltadas à solução e às melhorias de problemas nacionais.

Contudo, quando se passa aos números constantes nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), que são os orçamentos federais propriamente ditos, percebe-se que o panorama brasileiro em nada se aproxima com aquele previsto no Plano Plurianual. Isso pois, tomando por base os valores constantes nas Leis Orçamentárias Anuais promulgadas desde o início da década, bem como os decretos e leis referentes ao contingenciamento de verbas do mesmo período atualizados pelo índice de correção monetária IGP-DI (disponibilizado pela Fundação Getúlio Vargas), tem-se visualizando o orçamento movimentável, ou seja, os números para

²³ BRASIL. *Lei n° 13.249*, de 13 de janeiro de 2016. Brasília.

investimento do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC) o seguinte panorama de retrocesso:

GRÁFICO 1: ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E COMUNICAÇÕES²⁴



Tendo por base os dados acima representados, nota-se que o orçamento destinado à pasta de tecnologia e investimento científico sofreu uma redução de aproximadamente 71% desde o ano de 2013, sendo imperiosa a lembrança que a partir de 2016, em contraponto ao pensado desenvolvimento da tecnologia, ao referido Ministério, antes responsável pelas pastas da Ciência, Tecnologia e Inovação, foi acrescida, também, a pasta das Comunicações, que, dentre outras consequências, fez com que o orçamento previsto para o ministério fosse repartido com outras atribuições alheias à pesquisa e à tecnologia.

Indo além, ao observar os investimentos realizados no fomento à pesquisa pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), destinados à produção científica e formação de pesquisadores, tem-se, pelos últimos dados oficiais divulgados no sítio eletrônico do CNPq, o panorama de redução do número de bolsas, tanto as

²⁴ Fonte: MACHADO, C. C.; MARTINS, D. V. M.; FILHO, J. O. A. S. **Princípio da Vedação ao Retrocesso Social: análise crítica de decisões do STF (2015-2016) em tempos de crise.** Projeto de Iniciação Científica. Universidade Tiradentes, Aracaju, 2017.

voltadas aos estudos no Brasil, quanto as voltadas aos estudos no exterior, no quantitativo de 112.640 para 111.170 bolsas.

Ainda no plano das bolsas concedidas pelo Estado brasileiro, mesmo que fora das competências do MCTIC, constata-se que o Ministério da Educação e Cultura, em abril de 2017, encerrou para os alunos da graduação o programa federal Ciência sem Fronteiras, criado em 2011, com o argumento de que tal iniciativa levava altos gastos ao governo, que não poderia arcar com tais custos.

Após a constatação da redução demonstrada no gráfico anteriormente explorado, bem como diante do corte no número de bolsas e cortes de programas voltados à área de formação e capacitação de pesquisadores e pesquisadoras, é incontestável os retrocessos levados ao plano da ciência, tecnologia e inovação por conta dos impactos da redução dos fatores econômicos nos últimos anos.

Por fim, cabe mencionar que, mesmo com os cortes acima mencionados, no que se refere ao plano internacional, a ciência brasileira encontra-se em plano distinto, ao passo em que internamente o país enfrenta cortes, tem a sua média de produtividade elevada, alcançando a 15^a colocação no ranking de produtividade da base Scopus e a 23^a colocação na base Nature Index.

Conclusões

Diante do que fora apresentado, percebe-se que mesmo em sede inicial de pesquisa, diante de cenários marcados por crises econômicas, a exemplo de Portugal, há uma tendência crescente no sentido de relativizar a aplicação de instrumentos que visam à proteção de direitos sociais, principalmente do instrumento entendido como princípio da vedação ao retrocesso social.

Contudo, deve-se ter em mente que os objetivos fundamentais determinados pela Constituição Federal são inadiáveis ao direito, de modo que se deve entender que a atuação governamental não pode ser outra, senão aquela pautada em práticas para atingir seu alcance.

Para tanto, revela-se crucial a interpretação no sentido de considerar que o princípio do não retrocesso está presente no ordenamento pátrio, não só para garantir uma atuação negativa do estado, mas, de igual forma, ser possível uma exigência de uma prestação positiva estatal, a fim de concretizar os direitos subjetivos assegurados à população, especialmente quando tais direitos são ameaçados pela presença de uma teoria jurisprudencial essencialmente protetora do Estado.

Dessa maneira, permite-se afirmar que, com base na tendência de interpretação intermediária forte, deve haver uma análise completa e ampliativa da situação para, assim, favorecer uma posição e situação que venha a impedir que sejam realizadas medidas que restem por reprimir, sem possibilidade de garantia, direitos subjetivos da população, até por conta da força da ciência e pesquisa nacional, já reverenciada internacionalmente. Um exemplo disso, são os resultados de uma pesquisa brasileira realizada em meio à crise da epidemia do vírus Zika, em que a ciência brasileira – para o deleite do constituinte que elaborou o parágrafo 2º do art. 218 (a saber, “a pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional”) – por meio de uma parceria entre laboratórios, liderada pela cientista Celina Turchi, desenvolveu uma investigação dos casos de microcefalia, de maneira a constatar que tal síndrome estaria relacionada ao referido vírus, possibilitando o avanço científico mundial quanto ao conhecimento e prevenção dos casos de microcefalia.

Referências

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. 2. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2001.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas*. 5.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 158.
- BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *Direito Constitucional: TOMO I - Teoria da Constituição*. 16. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, P.652
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. *Lei nº 13.249*, de 13 de janeiro de 2016. Brasília
- BRITO, Edvaldo. O conceito atual de tributo. *Revista dos mestrandos em direito econômico da UFBA*. DIAS, Sérgio Novais, BAHIA, Saulo José Casali e CORDEIRO, Paulo Machado (org.). n. 1, jan./jun. 1991. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 1991, p. 29-20.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. ***Direito Constitucional e Teoria da Constituição***. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. 2 ed. Coimbra. Editora Almedina, 2008.
- DERBLI, Felipe. *O Princípio da Proibição do Retrocesso Social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.
- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Series Históricas e Estatísticas*. 2017. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/default.aspx>>. Acesso em: 01 abr. 2017
- LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. 3 ed. Trad. José Lamago. Edição da Fundação Caloust Gulbenkian, 1997.
- MACHADO, Clara Cardoso. *Direitos Fundamentais Sociais, Políticas Públicas e Controle Jurisdicional do Orçamento*. 2010. 234 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito Público, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.
- MACHADO, C. C.; MARTINS, D. V. M.; FILHO, J. O. A. S. *Princípio da Vedação ao Retrocesso Social: análise crítica de decisões do STF (2015-2016) em tempos de crise*. Projeto de Iniciação Científica. Universidade Tiradentes, Aracaju, 2017
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2000. t. 2.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)*, adotada em 22 de novembro de 1969.
- PINHEIRO, Alexandre Sousa. *A jurisprudência da crise: Tribunal Constitucional português (2011-2013)*. *Observatório da Jurisdição Constitucional*. Ano 7, no. 1, jan./jun. 2014. Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/viewFile/961/641>.

Acesso em 29 mar 17.

- RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Direito Financeiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017
- RIBEIRO, Gonçalo de Almeida & COUTINHO, Luís Pereira. *O Tribunal Constitucional e a Crise: Ensaio Críticos*. Coimbra: Almedina, 2014.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição de Retrocesso, Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Sociais: Manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. ***Revista Eletrônica Sobre A Reforma do Estado***, Salvador, v. 15, n. 15, p.1-38, nov. 2008.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.
- STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.