



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO**

GLAUTON ROGIS SILVA NUNES

**PROJETO CONSTITUINTE DE 1988 NA ERA DA AUSTERIDADE FISCAL:
CONCILIAÇÃO IMPOSSÍVEL**

**FORTALEZA
2021**

GLAUTON ROGIS SILVA NUNES

PROJETO CONSTITUINTE DE 1988 NA ERA DA AUSTERIDADE FISCAL:
CONCILIAÇÃO IMPOSSÍVEL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, sociedade e pensamento jurídico.

Orientadora: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

FORTALEZA
2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

N925p Nunes, Glauton Rogis Silva.
Projeto constituinte de 1988 na era da austeridade fiscal : conciliação impossível / Glauton Rogis Silva
Nunes. – 2021.
140 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2021.

Orientação: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

1. Política econômica. Austeridade fiscal. Projeto constituinte. Inconstitucionalidade. Estado de bem estar social. I. Título.

CDD 340

GLAUTON ROGIS SILVA NUNES

PROJETO CONSTITUINTE DE 1988 NA ERA DA AUSTERIDADE FISCAL:
CONCILIAÇÃO IMPOSSÍVEL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, sociedade e pensamento jurídico.

Aprovada em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Cynara Monteiro Mariano (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Gustavo Cesar Machado Cabral
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Gilberto Bercovici
Universidade de São Paulo (USP)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelo dom da vida, por minha saúde, dos meus familiares e amigos, quando há tantos partindo, sendo levados precocemente por irresponsabilidade e falta de humanidade de pessoas sem valor.

À minha esposa, Liliana Maria, cujo amor, dedicação e parceria atenuam as dificuldades e dão forças para seguir em frente. Ao tempo perdido de convívio, aos prejuízos causados e à paciência dispensada para suportar minhas angústias e dificuldades.

Aos meus Josés, filhos amados, Arthur e Heitor, que enchem meus dias de paz, alegria e paixão, a eles dedico minha vida, meu esforço diário, meus planos e projetos, meu melhor. Gratidão pelo amor incondicional, puro e inocente, pelo aprendizado diário e impagável.

Aos meus pais, que me ensinaram a nunca desistir, a lutar pelos meus sonhos, a viver com pouco, a partilhar e ser honesto. Grato pelo exemplo de vida, pelo esforço dispensado para me sustentar e fazer de mim a pessoa que sou, resiliente e crente no futuro. Aos meus amados irmãos, pela oportunidade de convivência, aprendizado e compartilhamento de momentos de diversão e alegria.

À professora e orientadora Dra. Cynara Monteiro Mariano, pela oportunidade e honra de ser seu orientando e aprendiz, por ser referência de luta, inteligência, resistência, profissionalismo, humanidade e companheirismo, pela devoção no ensino, na pesquisa e nas lutas por justiça social e igualdade. Gratidão pelos ensinamentos, conselhos, confiança, parceria e sensibilidade.

Aos professores Dr. Gustavo Cesar Machado Cabral e Dr. Gilberto Bercovici, por terem aceito o convite de compor a banca examinadora dessa defesa, engrandecendo o evento e nos dando a todos mais uma oportunidade de aprendizado.

Aos meus amigos, próximos e remotos, agradeço pelas palavras de incentivo, confiança e credibilidade. Aos amigos do “Paraíba”, pelas trocas de experiências, afetos e cervejas, que fizeram dessa caminhada uma verdadeira aventura.

RESUMO

Este trabalho tem por escopo refletir acerca do projeto constituinte de 1988 voltado para a área econômica e social, materializado no texto da Constituição Federal de 1988, e sua (in) compatibilidade com as políticas de austeridade fiscal, tendo como referência a EC nº 95/2016, que instituiu um novo regime fiscal no país e impôs limites individualizados para as despesas primárias do governo por um período de 20 (vinte) anos. Utilizando-se de uma metodologia qualitativa e exploratória, numa abordagem crítica e tendo como tipo de pesquisa o bibliográfico, analisar-se-á o papel do Estado na economia à luz dos seus objetivos fundamentais. Num primeiro momento, estuda-se os objetivos, fundamentos, instrumentos e os limites da intervenção estatal sob o paradigma do Estado Social. Em seguida, aborda-se a questão da austeridade fiscal, suas origens, conceito, fundamentos e sua atual aplicação no país, cujos reflexos apontam para um projeto de Estado Neoliberal, que tem na defesa do “Estado mínimo” sua maior distinção. Diante desse quadro, estuda-se a EC nº 95/2016 como instituidora de uma política econômica de austeridade permanente, seus efeitos concretos nas políticas sociais e no bem-estar social, para, ao final, concluir que a defesa da austeridade fiscal como única resposta ao desenvolvimento econômico sustentável e à responsabilidade fiscal, não passa de um discurso falacioso que busca sabotar a Constituição e o projeto emancipatório de país para atender aos interesses do grande capital, sobretudo, o financeiro, que lucra com os juros da dívida pública brasileira.

Palavras-chave: Política econômica. Austeridade fiscal. Projeto constituinte. Inconstitucionalidade. Estado de bem-estar. Direitos fundamentais sociais.

ABSTRACT

This work aims to reflect on the 1988 constituent project aimed at the economic and social area, materialized in the text of the 1988 Federal Constitution, and its (in) compatibility with fiscal austerity policies, with reference to EC n° 95 / 2016, which instituted a new tax regime in the country and imposed individual limits on primary government expenditure for a period of 20 (twenty) years. Using a qualitative and exploratory methodology, in a critical approach and using the bibliographic type of research, the role of the State in the economy will be analyzed in the light of its fundamental objectives. Firstly, the objectives, foundations, instruments and limits of state intervention under the Social State paradigm are studied. Then, the issue of fiscal austerity, its origins, concept, fundamentals and its current application in the country is addressed, whose reflections point to a Neoliberal State project, which has the greatest distinction in the defense of the “Minimum State”. In view of this situation, EC n° 95/2016 is being studied as the institution of a permanent austerity economic policy, its concrete effects on social policies and social well-being, in order, in the end, to conclude that the defense of fiscal austerity as the only one response to sustainable economic development and fiscal responsibility, is nothing more than a fallacious discourse that seeks to sabotage the Constitution and the emancipatory project of the country to serve the interests of big capital, above all, the financial, which profits from the interest on the Brazilian public debt.

Keywords: Economic policy. Fiscal austerity. Constituent project. Unconstitutionality. Welfare state. Fundamental social rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
2 - O PROJETO CONSTITUCIONAL DE 1988 PARA A ÁREA ECONÔMICA E SOCIAL E OS FUNDAMENTOS DA INTERVENÇÃO.....	14
2.1 Constituição Federal de 1988 e os objetivos estatais instituídos.....	16
2.2 Fundamentos da intervenção estatal	30
2.3 Instrumentos da intervenção estatal da Constituição Federal de 1988.....	38
3. CRISE DO ESTADO SOCIAL OU PROJETO DE AUSTERIDADE FISCAL?	48
3.1 Origem e significado da austeridade fiscal.....	56
3.2 Austeridade fiscal como projeto da política ou do Estado Neoliberal?.....	70
3.3 Austeridade fiscal como limite/boicote ao Estado Social: a necessidade de financiamento adequado	78
4. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E O ARRANJO SOCIOECONÔMICO DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA: CONCILIAÇÃO IMPOSSÍVEL	86
4.1 A EC nº 95/2016 e a instituição do novo regime fiscal como medida de austeridade e sua afronta ao texto constitucional	89
4.2 Reflexos da austeridade em concreto no Brasil.....	101
4.3.A falácia da austeridade como única alternativa à responsabilidade fiscal e ao desenvolvimento econômico	109
CONCLUSÃO.....	122
REFERÊNCIAS	128

INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro enfrenta uma das maiores crises de sua história, para não dizer a maior delas¹. Seus efeitos espraiam-se indistintamente nas esferas política, econômica e social. Desde a crise econômica mundial de 2008, cujos efeitos atingiram a maioria dos países de capitalismo avançado, que o Brasil tenta, por meio da sua política econômica, atenuar os impactos econômicos e sociais da crise. Não obstante, desde 2014 o país enfrenta um quadro recessivo, agravado nos anos de 2015 e 2016, cujas taxas de crescimento foram negativas, de -3,55% e -3,31%², respectivamente.

Politicamente, os escândalos de corrupção, as disputas partidárias radicalizadas, o golpe de 2016³ e a crise de governabilidade, bem como a eleição de 2018, marcada pela forte polarização, discursos de ódio e *fake news*, alimentam a divisão do povo brasileiro e contribuem para aumentar o fosso no qual o país se encontra. Por outro lado, bloqueiam qualquer tentativa de superação dos problemas nacionais. As crises, econômica e política, retroalimentam-se, e acabam por agudizar a crise social que sempre marcou o país.

Os efeitos concretos na qualidade de vida da população são evidentes. A conjuntura atual dá conta de elevadas taxas de desemprego, precarização da mão de obra, aumento da pobreza, retorno de doenças já erradicadas no país, redução de benefícios sociais, aumento da concentração de renda e da desigualdade, além do desmonte dos serviços públicos essenciais. Essa conjuntura, que parecia distante em tempos atrás, exige um esforço enorme por parte do Estado, do mercado e da sociedade como um todo para que seja superada.

O Estado, por sua vez, tem papel determinante para a solução dos problemas apontados, desincumbindo-se das exigências constitucionais de sua atuação como agente

¹CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. 1ª Ed. São Paulo: Todavia, 2018, p. 09.

²Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas.html>> Acesso em: 15 fev. 2020.

³Pontua Rafael Valim: “Destá vez a democracia não foi abatida por um golpe militar, com tanques e fuzis, mas sim pelo que vem sendo chamado de um “golpe institucional”, gestado e levado a efeito sob uma aparência de legalidade. Instaurou-se um processo, ouviram-se as partes e as testemunhas, elaboraram-se relatórios, mas tudo não passava de uma grande farsa, um simulacro de devido processo legal encenado por parlamentares toscos e venais, sob o impulso decisivo da mídia nativa.”. VALIM, Rafael. **Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo**. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 40-41.

transformador da realidade social. A Constituição Federal de 1988, caracterizada como Constituição Dirigente, que define fins e objetivos para o Estado e a sociedade, instituiu um modelo de Estado de Bem-Estar, tendo na intervenção do Estado nas ordens econômica e social, um forte instrumento para a consecução dos fins e objetivos da República, dispostos, notadamente, nos arts. 1º e 3º da CF/88.

O Estado Social da Constituição de 1988, exige prestações positivas para a efetivação dos direitos individuais e sociais reclamados pela sociedade brasileira, que, por meio da prestação de serviços públicos e da adoção de políticas públicas, busca melhorar a qualidade de vida da população. Exercendo a função integradora do sistema econômico capitalista, por meio de políticas econômicas, o Estado intervém no domínio econômico: diretamente - como agente econômico -, e indiretamente - como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

Nesse contexto, o orçamento público ganha relevo, já que é por meio dele que o Estado, concretamente, efetiva suas políticas e busca mudar a realidade. O gasto público, portanto, tem papel fundamental para o desenvolvimento econômico, tendo no investimento público a mola propulsora do processo econômico. Os investimentos públicos são determinantes para a economia, pois garantem serviços públicos, absorvem parte da mão-de-obra, dinamizam e incrementam o fluxo de renda, complementam os investimentos das empresas, reduzem os impactos das crises econômicas e facilitam o crescimento econômico.

Assim, a política fiscal do Estado deve ser encarada como parte integrante desse processo, de modo que qualquer medida que vise reduzir a capacidade de investimento do Estado, poderá comprometer o alcance das metas e objetivos para o setor, prejudicar a solidez da economia e, conseqüentemente, o desenvolvimento nacional. Por outro lado, a hígidez das contas públicas e a responsabilidade fiscal constituem fatores agregadores, que, se bem manejados, ajudarão o Estado a desempenhar suas funções com maior eficiência. Equilíbrio fiscal, porém, não significa, necessariamente, que o Estado deverá buscar sempre atingir metas de superávit primário. Em algumas situações, notadamente nas de crises econômicas, o Estado deverá aumentar suas despesas, como forma de estimular a atividade econômica e retomar o crescimento.

Desde a sua promulgação, que a Constituição Federal de 1988 e o projeto constituinte por ela instituído têm sido objeto de reformas, cujas políticas de desregulamentação, desestatização, privatização e austeridade têm sido utilizadas para desfigurar o arranjo socioeconômico de bem-estar e o Estado Social. O neoliberalismo, que encontra no estado de exceção a forma ideal de manifestação, visa sobrepor os interesses do mercado ao da sociedade, em completa subversão da ordem política-democrática.

Em 2016, após assumir o poder, Michel Temer dá início a uma série de reformas neoliberais, sob o argumento de que o país necessitava delas para superar a crise e retomar o crescimento econômico. No documento “Uma Ponte para o futuro⁴” é possível perceber o caráter das reformas, para muitos, completamente apartado do projeto aprovado nas urnas, na ocasião da eleição de Dilma Rousseff, em 2014. Dentre as reformas, encontrava-se a proposta de controle dos gastos públicos, que pretendia evitar o aumento da dívida pública. Importante ressaltar, entretanto, que ainda no governo Dilma, a austeridade foi implementada, na defesa do teto dos gastos públicos.

Foi aprovada, então, a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, conhecida como emenda do Teto dos Gastos Públicos, que instituiu um novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscais e da seguridade social da União, passando a vigorar por vinte exercícios financeiros, ou seja, 20 (vinte) anos, e podendo ser proposta sua revisão somente após 10 (dez) anos. Inserido formalmente no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT’s.⁵, o novo regime fiscal foi aprovado sob um enorme debate social, político e acadêmico, tendo em vista sua repercussão no financiamento das políticas públicas de índole social importantes, como saúde e educação.

Se para alguns, o novo regime fiscal “deve ser visto, portanto, como um esforço de austeridade e eficiência a ser feito para que o Poder Público possa livrar-se do

⁴ Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>> Acesso em: 11 set. 2018.

⁵ BRASIL. 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. **Congresso Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 24 ago. 2016.

peso da dívida e, aí sim, investir mais maciçamente em áreas consideradas importantes”⁶, para outros, “a atual EC nº 95/2016 é, por conseguinte, uma medida de ajuste fiscal que atende à lógica imposta pelo consenso neoliberal (...), cujo resultado já se sabe: aprofundamento da desigualdade social e da recessão econômica e geração de lucros exclusivos e exorbitantes para muito poucos.”⁷

Assim, este trabalho estuda o problema da compatibilidade ou não das políticas econômicas intituladas de austeridade com o projeto socioeconômico instituído pelo Constituinte e materializado na Constituição de 1988 no bojo do Estado social. A EC nº 95/2016, por institucionalizar uma política de austeridade permanente, será analisada à luz da ordem constitucional vigente, notadamente frente ao paradigma do Estado social, que tem nos direitos sociais e econômicos, bem como nos objetivos da República, seu fundamento e distinção.

Objetiva-se analisar se há conciliação possível entre a austeridade e o projeto constituinte de 1988, considerando que a austeridade é uma espécie peculiar de política econômica, cuja ideia subjacente está na redução do tamanho do Estado, especificamente, na contenção e/ou diminuição dos gastos públicos como medida de estabilidade e crescimento econômica. A austeridade encontra-se no rol das políticas neoliberais, que tem na ideologia do Estado mínimo sua razão de ser e que se apresenta historicamente como contrárias ao papel intervencionista do Estado. Sob o enfoque eminentemente econômico, os adeptos da austeridade a encaram como um ajuste fiscal necessário ao equilíbrio das contas públicas e, conseqüentemente, à responsabilidade fiscal.

Nesse sentido, no primeiro capítulo será abordado o arranjo constitucional para as áreas econômica e social, bem como os fundamentos da intervenção do Estado. Será explicado qual o Projeto Constituinte de 1988 e sua relação com a forma de atuação do Estado na atividade econômica. Para tanto, estuda-se as ordens econômica e social da Constituição de 1988, que integram a ordem jurídico-constitucional numa concepção de unidade normativa ou jurídico-positiva, e que incorpora um projeto nacional que visa

⁶ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 02, p. 22-44, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6522429>>. Acesso em: 24 ago.2018.

⁷ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289>> Acesso em: 24 ago. 2018.

transformar as estruturas do Estado e da sociedade, um modelo de *Bem-Estar*, que configura o Estado social, que tem na intervenção do Estado no domínio econômico um forte instrumento para a consecução dos seus fins e objetivos.

Já no segundo capítulo, será apresentado o modelo de Estado social brasileiro disposto na Constituição Federal de 1988 e sua vinculação intrínseca com o princípio da igualdade, que reclama prestações positivas do Estado para sua efetividade material. Assim, estuda-se as características, previsão institucional na ordem jurídica constitucional, as formas de implementação material e as tensões porventura existentes com as políticas sociais e econômicas adotadas pelo país, refletindo acerca de uma eventual crise desse modelo de Estado.

Ainda no segundo capítulo, busca-se compreender o conceito de austeridade, compreendido o termo de forma ampla, incluindo as mais variadas nomenclaturas encontradas na literatura (austeridade fiscal, austeridade fiscal expansionista, ajuste fiscal etc.), sua natureza, origem, características e inserção no contexto brasileiro, especificamente, na sua relação com o projeto de país constituído. A Austeridade, enquanto política econômica atualmente adotada no país por meio da EC nº 95/2016, surte efeitos em toda a estrutura do Estado e da sociedade, nas mais variadas esferas e instâncias, o que tem chamado atenção para um verdadeiro projeto de país apartado daquele escolhido pelo povo em 1988.

No terceiro capítulo está o centro da discussão, de modo que a EC nº 95/2016 será analisada na sua integralidade ou pelo menos naqueles dispositivos mais importantes para a compreensão dos impactos dela advindos, a fim de se fazer um cotejo com o arranjo socioeconômico da Constituição de 1988. Dessa forma, será possível verificar se há conciliação possível entre a medida de austeridade fiscal permanente instituída pela emenda com a Carta de 1988, sobretudo no que diz respeito aos objetivos da República e na efetivação dos direitos sociais fundamentais, que já se pode observar atualmente à luz dos efeitos concretos da contenção dos gastos públicos.

A EC nº 95/2016, de tão radical e polêmica que é, está sendo objeto de diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidades – ADI's, sob os mais variados enfoques, tendo como relatora a Min. Rosa Weber: ADI nº 5633 (AMB/ANAMATRA/AJUFE), 5643 (FENASEPE), 5655 (CONAMP), 5658 (PDT), 5680 (PSOL) 5715 (PT), 5734

(CNTE). Por meio de uma análise qualitativa e exploratória, numa abordagem crítica e tendo como tipo de pesquisa o bibliográfico, esta pesquisa parte de uma hipótese de inconstitucionalidade da referida emenda, para ao final concluir que a instituição da austeridade fiscal permanente inviabiliza o projeto de país escolhido pelo povo brasileiro, bloqueia a atuação interventiva do Estado nas áreas econômica e social, desestrutura as políticas públicas e, conseqüentemente, impede a efetivação dos direitos sociais fundamentais, cujo retrocesso social apresentado mostra-se incompatível com a Constituição Federal de 1988, pelo que a EC nº 95/2016 é inconstitucional.

2 - O PROJETO CONSTITUCIONAL DE 1988 PARA A ÁREA ECONÔMICA E SOCIAL E OS FUNDAMENTOS DA INTERVENÇÃO

Na ordem de ideias expostas na introdução deste trabalho, dando início à investigação teórica que tem por fim explicar as questões postas acerca das (in) compatibilidades das ações governamentais, qualificadas como de austeridade, com as normas constitucionais atinentes às áreas econômica e social, faz-se necessário, antes de tudo, explicar o que se entende por *Projeto Constitucional de 1988*, bem como sua relação com a forma de atuação do Estado na atividade econômica.

Para tanto, é preciso identificar, no bojo da Constituição Federal de 1988, a ordem econômica estabelecida, de modo a que fique claro ao leitor, em que contexto, do ponto de vista jurídico-formal, se insere o Estado como agente integrante das relações econômicas, qual papel exerce para influir no processo econômico nacional, de modo a contribuir para o desenvolvimento socioeconômico.

A ordem econômica, para o fim deste trabalho, é compreendida como parte da ordem jurídica, como “conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica”⁸. Esta ordem deve ser interpretada, porém, de modo a harmonizar-se com as demais normas que integram a Constituição, de modo a que se estabeleça com clareza qual a vontade do legislador constituinte e em que direção devem atuar o Estado, a sociedade e o mercado na área em análise. Nesse sentido, os

⁸ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 68.

objetivos fundamentais da República, dispostos no art. 3º da CF/88, ganham relevo, posto que ao integrar-se à ordem econômica, forjam um modelo econômico determinado.

A partir desses parâmetros, se estabelece o modo de desenvolvimento social e econômico do país, cuja vinculação obrigatória forjam as relações internas e externas dos agentes econômicos. Todo esse processo passa a ser visto à luz dessa moldura normativa, o que possibilita aferição, por juízo de compatibilidade, das decisões tomadas, sejam elas advindas do setor público como do setor privado. A forma como o mercado opera, na busca de sua finalidade lucrativa, assim como o modo de atuação estatal no domínio econômico, deve buscar sua razão de ser e seu fundamento na configuração constitucionalmente atribuída.

Nesse sentido, adota-se uma concepção de Constituição que transcende a definição meramente normativa. Para que se possa conseguir apreender as diversas nuances e complexidades que envolvem a realidade social, as Constituições, materialmente consideradas, precisam ser estudadas com toda sua carga política e ideológica. Do ponto de vista interno, estrutural, portanto, as Constituições formam uma unidade⁹, e assim devem ser interpretadas. Não se pode entender a ordem econômica nelas contidas, sem levar em consideração, por exemplo, sua correspondente ordem social.

De todas as Constituições brasileiras, certamente, a de 1988 se destaca na proposta de construir uma sociedade mais justa e igualitária, voltada à superação da condição de subdesenvolvimento que marca o Estado nacional, e que encontra na dependência econômica dos países de capitalismo avançado seu maior entrave para o desenvolvimento¹⁰. O Brasil, constituído como Estado Democrático de Direito – art. 1º, CF/88 -, incorpora na sua ordem jurídico-constitucional um projeto nacional que visa transformar o Estado e a sociedade.

Para compreender a Constituição Federal de 1988 e sua proposta, é preciso esclarecer, até para fins de entendimento, que seu texto condensa premissas do constitucionalismo social da primeira metade do séc. XX. Somente a partir da Primeira Guerra Mundial que as Constituições passam a prever normas garantidoras de direitos

⁹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 68.

¹⁰ FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p. 87.

sociais e econômicos, cuja vinculação ao princípio da igualdade material apontam para a promoção da justiça social. Essa nova gama de direitos exigia um Estado prestação, isto é, dependia que o Estado atuasse direta ou indiretamente para sua concretização. Gilberto Bercovici esclarece que “em torno destas Constituições, adjetivadas de sociais, programáticas ou econômicas, vai se dar um intenso debate teórico e ideológico”¹¹.

Das discussões daí decorrentes, pinça-se as de caráter socioeconômico, isto é, as que giram em torno do papel que o Estado ocupa na sociedade, principalmente, na esfera econômica. Com a ascensão do Estado prestação, os agentes econômicos recebiam uma intervenção que poria em risco a ordem liberal, de garantia da propriedade privada dos meios de produção e dos direitos individuais, dentre eles, o de liberdade contratual. Assim, percebe-se que as discussões, no fundo, sempre gravitaram sobre o modo como o sistema capitalista se desenvolvia, e é nesse cenário que a intervenção do Estado no domínio econômico ganha relevo.

2.1 Constituição Federal de 1988 e os objetivos estatais instituídos

O Poder Constituinte de 1988, delegatário do *poder soberano do povo brasileiro*, promulgou a atual Constituição Federal, instituindo uma nova ordem jurídica, política, social e econômica. Festejada à época como a “Constituição Cidadã”¹², sua aprovação marcou a transição do autoritarismo, que imperava sob o regime militar, para a democracia. Sua aprovação simbolizava a esperança nas transformações econômicas, políticas e sociais que se implementariam no futuro.

Considera-se suas normas produto dos embates político-ideológicos existentes no seio social, que incorporam materialmente pontos de consenso em torno de interesses diversos e de áreas distintas. Do ponto de vista econômico, institucionalizou-se um *modelo econômico*¹³ que visa “compatibilizar”, minimamente, os interesses dos grupos de pressão que emanam da relação *capital x trabalho*. E nesse contexto, valores

¹¹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 11.

¹² Ulysses Guimarães – Discurso proferido em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/>> Acesso em: 13 fev. 2020.

¹³ Conceito de Eros Grau: “*Modelo econômico* como configuração peculiar assumida pela ordem econômica (mundo do ser), afetada por determinado regime econômico”. GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.187.

basilares do *sistema econômico*¹⁴ capitalista foram positivados, assim como direitos trabalhistas, previdenciários e outros direitos sociais que almejam a qualidade de vida da população.

A propriedade privada dos meios de produção e a liberdade contratual, principais valores que caracterizam o sistema econômico capitalista, assim como direitos sociais como trabalhistas e previdenciários, voltados a reduzir os impactos deletérios sobre o homem trabalhador, foram todos positivados no texto constitucional. Essa mudança, que visa dar harmonia a essa ordem de fatos, é fruto de um longo processo de lutas sociais que tinham por objetivo a incorporação na ordem jurídica do país, direitos voltados a garantir justiça social.

A incorporação de direitos sociais e econômicos nas constituições, e a consequente vinculação do Estado com os fins e objetivos instituídos, não é fato meramente descritivo do ponto de vista da historiografia, mas traz uma relevância jurídica fundamental, uma vez que o próprio Direito, sob sua influência, passou por profunda transformação. Ao deixar de ser operacionalizado sob os auspícios dos valores clássicos, cujas funções limitavam-se à harmonização de conflitos e à legitimação do poder, passou-se a funcionar como instrumento de implementação de políticas públicas.¹⁵

Do ponto de vista objetivo e formal, sendo o Direito um *ordenamento*¹⁶, ou um conjunto de *normas de um sistema*, cuja *unidade* se faz premente, e sendo a Constituição a norma-fundamental, que ocupa o topo deste ordenamento, suas disposições se espraiam e vinculam todas as demais legislações. Isso é relevante porque a depender dos valores sociais, políticos e econômicos adotados por uma determinada constituição, todas as demais legislações infraconstitucionais devem compatibilizar-se

¹⁴ Adota-se o conceito de *sistema econômico* formulado por Avelã Nunes, “como um conjunto de elementos (pessoais e materiais), de processos e relações (de produção, de distribuição, v.g.) interligados de acordo com um princípio orientador, um princípio de unidade, que assegura uma certa coerência e estabilidade à *estrutura* constituída por aqueles elementos, processos e relações econômicas”. NUNES, Antônio José Avelãs. **Uma introdução à economia política**. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p.60. 4ª ed. trad. Geraldo Gerson de Souza. DIFEL/Coleção Saber Atual – São Paulo, 1974, pág. 7. Tal conceito pouco difere daquele adotado por Eros Grau: “*Sistema econômico* como conjunto coerente de instituições jurídicas e sociais, de conformidade com as quais se realiza o modo de produção e a forma de repartição do produto econômico em uma determinada sociedade”. GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.187.

¹⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 13.

¹⁶ BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução: Ari Marcelo Solon. São Paulo: Edipro, 2011, p. 45.

com seu texto, de modo que seus preceitos irradiam sobre as condutas dos seus destinatários - o próprio Estado, a sociedade e o mercado.

Por certo, uma Constituição pode ser caracterizada tanto pelo ângulo jurídico-formal¹⁷, como pela sua materialidade. Materialmente, “Constituição será o conjunto juridicizado de forças sociais, políticas, econômicas, religiosas e ideológicas que configuram determinada sociedade”¹⁸, cujo conteúdo mínimo encontra-se nas normas de organização do Estado, da limitação do poder político e das que garantem direitos fundamentais. É sob este parâmetro que exsurtem os modelos ideológicos que conformam a relação do Estado com a sociedade e o mercado. A depender da forma como se dá essa relação, pode-se falar em *Estado liberal*, *Estado social* ou de *Estado de bem-estar*, *Estado neoliberal*, e *Estado Desenvolvimentista*.

O conceito moderno de Estado, que exsurge na transição da idade média para idade moderna, na superação do feudalismo pelo capitalismo, permite a ascensão do Estado liberal, no bojo das Revoluções liberais do século XVIII, que, sob os princípios da Revolução Francesa - *liberdade, igualdade e fraternidade* -, tinham por objetivo romper com a ordem política da sociedade medieval – Antigo Regime, e estabelecer um novo regime político e social, fundamentado, em linhas gerais, na limitação do poder estatal e na defesa dos direitos e liberdades individuais. O Estado Moderno emergiu, portanto, como *Estado liberal*, que tinha no *liberalismo* a força ideológica necessária para sua sustentação.

As ideias liberais foram fundamentais para a ascensão e consolidação da *classe burguesa*. E nesse contexto, o Estado era visto como aquele que ameaçava as liberdades conquistadas, como dizia Bonavides: “na doutrina do liberalismo, o Estado foi sempre o fantasma que atemorizou o indivíduo. O poder, de que não pode prescindir o ordenamento estatal, aparece, de início, na moderna teoria constitucional como o maior inimigo da liberdade”¹⁹. Assim, do ponto de vista do domínio econômico, não caberia ao Estado qualquer tipo de interferência no modo como a sociedade se desenvolvia economicamente.

¹⁷ Para André Ramos Tavares, Constituição formal é o conjunto de normas jurídicas elaboradas de maneira especial e solene. TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 87.

¹⁸ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011, pág. 90.

¹⁹ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11. ed. São Paulo. Malheiros, 2013, p. 40.

A atuação estatal deveria se limitar à garantia da ordem social necessária para que os indivíduos, no uso da sua liberdade individual, pudessem, egoisticamente, atingir seus interesses e desenvolver-se economicamente. O Estado de Direito se apresenta como instrumento da classe burguesa para fins de garantir os mecanismos de reprodução do sistema capitalista. Sua tarefa estava na limitação do poder estatal, na manutenção da ordem social, e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais, sem os quais seria impossível o desenvolvimento capitalista, cujas premissas se baseiam no direito de propriedade dos meios de produção e na liberdade individual.

A racionalidade jurídica do Direito Moderno coincide com a afirmação jurídica da primazia das autonomias individuais, o que envolve as *declarações de direitos*, o movimento do constitucionalismo liberal e suas técnicas, especialmente a da separação dos poderes e a da legalidade (= princípio da legalidade da Administração). Objetivamente: *liberalismo político* e *liberalismo econômico* se entrelaçam de modo tal que, sob pena de comprometimento da essência de um e outro, não se pode cindir. E que fique bem nítido que os adeptos do primeiro estão, ingenuamente ou não, a serviço do segundo²⁰.

Sob a ideologia do *laissez faire, laissez passer*, o capitalismo moderno se desenvolveu e produziu riqueza, mas sem antes gerar graves distorções econômicas, como monopólios, concentração de renda e informação etc. Do ponto de vista social, viu-se o aumento da desigualdade, desemprego, fome e miséria, de modo que tais fatos fizeram com que aumentassem as tensões sociais entorno da relação *capital x trabalho* e, conseqüentemente, os questionamentos acerca do próprio sistema capitalista e do papel que o Estado desempenhava nesse processo.

O Estado, a quem caberia servir a sociedade como um todo, voltava-se a atender os interesses apenas da classe burguesa e do capitalismo. Em outras palavras, a abstenção estatal na economia, na verdade, funcionava exatamente para sustentar o capital, e sempre que este precisasse, o Estado atuava em seu socorro. Nesse sentido, explica Eros Grau que a concepção de “não intervenção” do Estado no domínio econômica ao tempo do modelo liberal, não se poderia ter por absoluta. E conclui: “O Estado moderno nasce sob a vocação de atuar no campo econômico”²¹.

²⁰ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 36.

²¹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 17.

Inicialmente, voltado à constituição e à preservação do modo de produção capitalista, com o passar do tempo o Estado volta-se à substituição e compensação do mercado.²² A ideia de “intervenção” exsurge sob a premissa de que haveria dois campos de atuação diversos e contrapostos, nos quais figurariam, de um lado o Estado, do outro a sociedade ou o mercado. O Estado não poderia, então, “intervir” na economia porque estaria se imiscuindo no campo que lhe é estranho, que não seria o seu. Para Eros Grau, essa visão é, no entanto, equivocada, haja vista tratar-se de uma mesma realidade, a “realidade do homem associando-se a outros homens”²³.

Com a evidência das imperfeições do sistema capitalista e do próprio modelo liberal, o Estado passa a ser demandado a assumir cada vez mais funções na economia, e passa de uma postura absentéista para a regulação econômica e à prestação de serviços públicos, exercendo, assim, verdadeiro papel integrador do modo de produção capitalista. O mercado, compreendido como instituição jurídica, opera sob os comandos normativos, que o regula e lhe impõe os limites adequados ao seu desenvolvimento. Em outras palavras, o capitalismo e o mercado, para sobreviver, precisam da atuação estatal²⁴.

A presença do Estado no domínio econômico, portanto, é observado desde o nascimento do Estado moderno, mas somente na primeira metade do séc. XX que sua atuação, agora mais efetiva e qualificada, imprime uma mudança significativa no modo como o sistema de produção capitalista se reproduz. Dessa forma, em se tratando de intervenção, pode-se afirmar que todo Estado intervém na economia, uns mais, outros menos. A questão, então, volta-se para as discussões acerca dos graus de intervenção, e não mais sobre sua existência.

No Estado liberal, o grau de intervenção era considerado mínimo, e somente com o advento das constituições sociais, o grau de intervenção estatal se expande. Nesse contexto, o Estado é chamado a exercer um novo papel no domínio econômico, qual seja,

²² GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 17.

²³ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 19.

²⁴ Sobre a relação entre a doutrina liberal, o capitalismo e o Estado, oportuna a observação de Bercovici: “As relações entre capitalismo e liberalismo são puramente instrumentais: o Estado é combatido quando escapa ao seu controle, mas é reforçado quando se constitui em Estado de classe a serviço do capital. A única liberdade reivindicada pelo capitalismo é a do capital”. BERCOVICI, Gilberto. **Soberana e constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 307-308.

o de implementador de políticas públicas, cujo desempenho “enriquece as funções de integração, de modernização e de legitimação capitalista”²⁵. Nascia, então, o Estado social, cujas premissas apontam para uma maior intervenção do Estado na economia capitalista.

Com o declínio do Estado liberal, com fins de preservação e sobrevivência, e estando sob a ameaça de substituição por um outro sistema econômico, especialmente a social democracia, que gozava de maior influência à época, o sistema capitalista passa a aceitar que o Estado exercesse uma maior participação no domínio econômico. Já no final do século XIX, o Estado é chamado a intervir na economia, não da forma tímida como se dava no modelo do liberalismo clássico, mas com assunção de espaços antes delegados apenas ao setor privado. Surge, então a ideia do Estado intervencionista.

Nesse contexto, agora já na primeira metade do séc. XX, surgiu no debate econômico a doutrina keynesiana como uma das mais influentes na crítica ao modelo liberal, posto que conseguiu, pelo menos *a priori*, dar uma resposta concreta aos problemas do capitalismo, sem, contudo, correr o risco de comprometer suas bases estruturais. John Maynard Keynes, em célebre artigo escrito em 1926, intitulado “*The end of laissez faire*”, postulava ideais originais e que colocavam o Estado como ator importante na solução das falhas econômicas. Defendia o *intervencionismo estatal qualificado* na economia.

O Estado interventor keynesiano apontava para um meio termo entre o individualismo exacerbado e as teorias coletivistas, como o socialismo. Dizia Keynes: “estas reflexões são dirigidas para os possíveis aperfeiçoamentos na técnica do capitalismo moderno, por meio da ação coletiva”. O fato é que a partir destas ideias, acentuou-se a importância dada ao papel do Estado nos rumos da economia, vista agora como salutar, devido aos problemas detectados no modelo anterior.

A partir dessa abertura intervencionista, exsurge um novo modelo de Estado, cuja tônica volta-se para o social. Isto é, a intervenção do Estado na economia não se pautava mais em apenas corrigir as “falhas” do sistema capitalista, mas a desenvolver políticas capazes de transformar a realidade social, no sentido de garantir à população

²⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 41.

uma melhor qualidade de vida, um bem-estar. Do absentéismo, o Estado transforma-se em Estado prestador, em *Welfare State*, conceito que tem nas políticas públicas assistenciais, sua razão de ser²⁶.

Pontua-se que a reformulação operacionalizada no sistema, não se deu no sentido de socializar a riqueza, coletivizar os meios de produção e/ou distribuição econômica, ao contrário. O capitalismo, diante do dogma da autorregulação do mercado e dos seus males inerentes, necessitou mais uma vez do aparato estatal para se autopreservar. E nesse momento histórico, o Direito, com os préstimos de sua racionalidade, previsibilidade e estabilidade, tão fundamentais aos agentes econômicos, foi instrumentalizado por meio das Constituições formais.

As Constituições formais, ao positivarem normas tidas como programáticas - institucionalizaram um programa de ação a ser executado -, reformulam as funções do Estado na atividade econômica, atribuindo-lhe o dever de promoção de políticas públicas. E, “no desempenho do seu *novo papel*, o Estado, ao atuar como agente de implementador de políticas públicas, enriquece suas funções de integração, de modernização e de legitimação capitalista”²⁷. Assim, a intervenção do Estado na atividade econômica funciona como fonte de segurança para os fins do próprio sistema capitalista.

Foi na passagem, então, do modelo de Estado liberal para o Estado social que a intervenção do Estado no domínio econômico se acentuou, ou seja, ganhou contornos diferentes do padrão clássico, no qual somente o setor privado participava do processo econômico. As transformações ocorridas nesse momento histórico foram bem observadas por Paulo Bonavides, conforme se observa no excerto abaixo:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estafo faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalhador, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa

²⁶ TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006, p. 58.

²⁷ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 41.

individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social.²⁸

No constitucionalismo do pós-guerra se consolida um modelo de Estado que, sem pretender suplantar o sistema capitalista, opera mudanças estruturais no seu interior, - reduzindo as “falhas de mercado” e os impactos deletérios sobre a vida social -, assentavam princípios em direção à justiça social. Consolidava-se a responsabilidade do Estado no desenvolvimento econômico, assim, tanto o setor privado como o setor público passam a exercer atividade econômica em uma relação de parceria.

Como já assentado, todo esse processo de transformação no campo da realidade socioeconômica, teve no Direito o braço formal de legitimação, sem o qual seria impossível que o sistema social capitalista pudesse se sustentar. Por certo, a cada modelo de Estado apontado anteriormente correspondia-se uma ordem jurídica específica, cuja referência se dava tanto no plano constitucional, quando no âmbito das legislações ordinárias. O Estado de Direito se apresenta como instrumento fundamental de institucionalização da vida socioeconômica no sistema capitalista.

No plano constitucional, as modificações eram evidenciadas nas chamadas *Constituições Econômicas*²⁹, caracterizadas pela inclusão de normas garantidoras de direitos econômicos, sociais e culturais. A Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 foram as primeiras a incorporarem tais direitos, tornando-se referência nesse tocante. O Brasil, num contexto histórico favorável à “questão social” e influenciado por esse constitucionalismo social do pós-guerra, incorpora, na Constituição de 1934, pela primeira vez, um capítulo destinado à Ordem Econômica e Social – arts. 115 a 143 -, cujo postulado indicava para um equilíbrio entre os valores privatistas do mercado e aqueles voltados para a justiça social.

O art. 115 evidenciava a intenção do legislador em conformar as liberdades econômicas a objetivos de caráter social, ao dispor que a ordem econômica deveria ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilitasse a todos existência digna. Somente dentro desses limites é que seria

²⁸ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11. ed. São Paulo. Malheiros, 2013, p. 186.

²⁹ Explica Eros Grau: “Compreendo, a Constituição Econômica, conjunto de preceitos que institui determinada ordem econômica (mundo do ser) ou conjunto de princípios e regras essenciais ordenadoras da economia, é de esperar [...]. GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 77.

garantida a liberdade econômica, cabendo ao Estado o dever de verificar, periodicamente, o padrão de vida das pessoas que viviam nas diversas regiões do país. O art. 116, por sua vez, permitia que o Estado interviesse diretamente no domínio econômico, ao dispor que por motivo de interesse público, a União poderia monopolizar determinada indústria ou atividade econômica.

Disponha o art. 117 que a lei promoveria o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito, devendo providenciar a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, que deveria constituir-se em sociedades brasileiras as estrangeiras que estivessem operando no país. Já o art. 119 estabelecia que o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, dependeria de autorização ou concessão federal, na forma da lei.

Como se vê, a Constituição de 1934 inova na ordem jurídica-constitucional por incorporar no seu texto normas de forte impacto na dinâmica socioeconômica, sendo considerada a “primeira Constituição Econômica do Brasil”.³⁰ Juntamente com essa constitucionalização da ordem econômica, a questão dos trabalhadores também ganhou importância, os sindicatos e as associações profissionais foram reconhecidas – art. 120 -, e havia a previsão de que a lei promoveria o amparo da produção e estabeleceria as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país – art. 121.

Seguindo a mesma lógica, todas as Constituições seguintes passaram a prever normas que disciplinavam a intervenção do Estado na economia. A Carta de 1937 (arts. 135 a 155), a Constituição de 1946 (arts. 145 a 162), a de 1967/69 (arts. 157 a 166), e, por fim, a Constituição Federal de 1988, cujo conteúdo resulta do amadurecimento dos temas econômicos e sociais que foram sendo desenvolvidos durante esse processo histórico. Da leitura do art. 135 da Carta de 1937, extrai-se que o fundamento da intervenção repousava no “interesse da nação”, e para isso era preciso corrigir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção.

³⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 17.

Já na Constituição de 1946, o fundamento da intervenção estava nos princípios da justiça social e na conciliação da liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano que possibilitasse existência digna (art. 145). Dispunha ainda o art. 146, que a intervenção no domínio econômico teria por base o interesse público e por limites os direitos fundamentais assegurados. Interessante notar a clara limitação do direito de propriedade, cujo uso passou a ser condicionado ao bem-estar social, podendo a lei promover a justa distribuição da propriedade, com igualdade de oportunidade para todos (art. 147). Segundo Bercovici, a Constituição de 1946, “consagrou a intervenção estatal na economia como forma de corrigir os desequilíbrios causados pelo mercado e como alternativa para desenvolver os setores que não interessassem à iniciativa privada”³¹.

Interessante observar a dinâmica social que servia de substrato para todas essas mudanças constitucionais. A incorporação de uma ordem econômica e social nas Constituições brasileiras, além de sofrer os influxos do constitucionalismo social geral, decorreu dos debates políticos em torno do desenvolvimento nacional, que tem início ainda na década de 1930, com as obras dos “intérpretes do Brasil”, que buscavam explicar os “problemas nacionais”, passando pelas discussões do nacional-desenvolvimentismo do Instituto Superior de Estudos Brasileiros - ISEB e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas - CEPAL, cujo ponto de convergência estava na crítica ao liberalismo econômico e na defesa de uma revolução capitalista e nacionalista, que só seria possível através da industrialização e do planejamento³².

Em resumo, a evolução das discussões constitucionais no campo da ordem econômica e social, sinteticamente, se deu nos debates acerca dos seguintes pontos: I) tentativa de consolidação do capitalismo nacional, especialmente, o capitalismo

³¹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 25.

³² Na década de 1950, um grupo de intelectuais e estudiosos brasileiros, juntam-se na tarefa de discutir os problemas do país. De um lado, refletindo sobre as revoluções nacionais e industriais, elaboraram uma “interpretação nacional-burguesa” (ISEB). Do outro, esboçavam uma crítica da lei da vantagem comparativa, estabelecendo assim os fundamentos econômicos de uma política de industrialização em que o Estado, sua burocracia pública e os capitalistas industriais desempenhavam um papel ativo (CEPAL). O objetivo era contribuir por meio de uma “interpretação histórica e sistemática do Brasil, sob o ponto de vista econômico, sociológico, político e cultural”³² da época. Seus autores tinham como questão preocupação o subdesenvolvimento brasileiro e buscavam, do ponto de vista da política externa, uma independência em relação às potências econômicas internacionais, tendo o nacionalismo como ponto central a ser defendido e fortalecido. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do nacionalismo à dependência. *Estudos Avançados*, 65, janeiro 2009: 319-328. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=3088>>. Acesso em: 05 dez. 2019.

industrial; II) a tratativa das questões sociais e regionais; III) superação da condição de subdesenvolvimento e; IV) consagração do papel do Estado na promoção do desenvolvimento nacional. Nessa esteira, a intervenção do Estado no domínio econômico, em algum momento, deixou de ser tratada pelas elites locais como uma possibilidade, passando a ser entendido como uma necessidade, tendo em vista a impossibilidade do mercado de promover os resultados que se esperavam.

Propugnava-se, então, uma intervenção do Estado nos rumos da atividade econômica de forma muito mais acentuada, diga-se, qualificada, no sentido de que o papel do Estado não se limitaria mais à prestação de serviços públicos ou a estabelecer normas regulamentadoras do mercado, antes, e em muitos domínios, o Estado passou a ser chamado a atuar como agente econômico, como Estado empreendedor, notadamente em mercados estratégicos para a soberania e o desenvolvimento nacionais.

Voltando, então, ao ponto do modelo econômico do *Welfare State*, que perdurou hegemônico por mais ou menos 40 (quarenta) anos, seus fundamentos também passaram a ser questionados. Segundo seus críticos, o consenso keynesiano, que prometera uma certa compatibilização dos interesses privatistas do mercado com uma economia de bem-estar, de gestão democrática, não conseguiu evitar o problema das crises econômicas, da burocratização e da má condução da economia. A crise do petróleo de 1973, que atingiu em cheio os países de capitalismo avançado, deu reforço ao discurso que postulava uma liberalização da economia.

A partir da década de 80, as ideias liberais retomam sua influência, agora sob nova roupagem, é certo, mas com o mesmo discurso de que a presença do Estado na economia só gerava problemas, porque atrapalhava o regular funcionamento do mercado. A defesa do *Estado mínimo* é retomada nos postulados *neoliberais*, cuja doutrina surgira como “reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar”³³. O programa neoliberal finca suas bases: 1) na redução brusca dos gastos sociais e da intervenção do Estado na economia; 2) nas reformas fiscais que beneficiassem os

³³ ANDERSON, Perry. **Balanco do neoliberalismo**. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

agentes econômicos; 3) no controle orçamentário do Estado – arrocho fiscal; 4) nas privatizações e desregulamentações³⁴.

As primeiras experiências de implementação do paradigma do Estado neoliberal se deram na Inglaterra, em 1979, no governo de Margaret Thatcher, e em 1980, nos Estados Unidos, na presidência do Ronald Reagan. Na década de 80 do século passado, muitos países do centro do capitalismo seguiram o programa neoliberal, consolidando sua ideologia de defesa apaixonada, quase messiânica, do “deus” mercado, e de “demonização” de toda e qualquer participação do Estado na economia. Perry Anderson, em artigo que aborda um balanço do neoliberalismo, assevera:

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonham, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas.³⁵

Portando, as razões que justificam no plano discursivo a defesa desse modelo de Estado, parece não se sustentar nem mesmo sob o ponto de vista econômico, visto que seus resultados foram e são medíocres, pois não conseguiram evitar as crises econômicas e trazer estabilidade ao sistema³⁶. Por outro lado, promove uma completa insegurança jurídica e social, compromete as instituições democráticas e aumenta a desigualdade, como bem expôs Eros Grau:

Há marcante contradição entre o neoliberalismo – que exclui, marginaliza – e a democracia, que supõe o acesso de um número cada vez maior de cidadãos aos bens sociais. Por isso dizemos que a racionalidade econômica do neoliberalismo já elegeu seu principal inimigo: o Estado Democrático de Direito. O discurso neoliberal confronta o *discurso liberal*, que viabilizou o

³⁴ Sobre essa doutrina, aponta David Harvey: “O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. [...] As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para atender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício”. HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2011, p. 12.

³⁵ ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

³⁶ Vide: HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2011, p. 167-168.

acesso da generalidade dos homens não apenas a direitos e garantias sociais, mas também aos direitos e garantias individuais. Pois é contra as *liberdades formais*, no extremo, que o *discurso neoliberal* investe³⁷.

Diante desse quadro histórico, o que se observa no *pano de fundo* do discurso liberal, seja na sua modalidade clássica, seja na sua ressignificação contemporânea, através da ideologia neoliberal, é a visão segundo a qual se coloca o *Estado sempre em suspeição*, notadamente quando se discute a necessidade de sua atuação estatal no domínio econômico. A lógica é simples, é reduzir os campos de intervenção para que o capital obtenha maior espaço para aumentar suas taxas de lucro.

Inobstante, o Estado brasileiro, por meio da Constituição Federal de 1988 e por opção constituinte, apesar de adotar o sistema capitalista de produção, instituiu um modelo econômico voltado a transformar as estruturas socioeconômicas nacionais. Trata-se do modelo de *Bem-Estar*³⁸, configurador de um Estado Social, que tem na intervenção do Estado no domínio econômico um forte instrumento para a consecução dos seus fins e objetivos. A ordem econômica constitucionalmente instituída, ganha distinção por estar vinculada numa Constituição Dirigente³⁹, ou seja, na Constituição que define fins e objetivos para o Estado e a sociedade.

Gilberto Bercovici explica que as diferenças existentes entre as Constituições do séc. XX e as anteriores, se davam, formalmente, por aquelas conterem uma expressão formal da Constituição Econômica, com uma estruturação mais ou menos sistemática em um capítulo próprio ("Da Ordem Econômica")⁴⁰. Mas que a diferença que considera essencial está no "fato de que as Constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la"⁴¹. Eros Grau elucida a questão nos seguintes termos:

Já como *Constituições diretivas* ou *programáticas – doutriniais* – são concebidas as que não se bastam em conceber-se como mero "instrumento de

³⁷ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 53-54.

³⁸ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.307.

³⁹ BERCOVICI, Gilberto. **A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro**. Revista de Informação Legislativa n.º 142, Brasília, Senado Federal, abril/junho de 1999, 35-51. **Disponível em:** < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/474/r142-06.PDF?sequence=4&isAllowed=y>> Acesso em: 14 fev. 2020.

⁴⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 33.

⁴¹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 33.

governo”, mas além disso, enunciam diretrizes, programas e fins a serem pelo Estado e pela sociedade realizados. Elas, pois, as que se transformam em um “plano normativo-material global, que determina tarefas, estabelece programas e define fins”; não compreendem tão somente um “estatuto jurídico do político”, mas sim um “plano global normativo” do Estado e da sociedade. A Constituição Econômica que nelas se encerra compreende a enunciação dos fins da política econômica, postulando, na sua conformação, a implementação de uma *nova* ordem econômica⁴².

Pode-se afirmar que o *Projeto Constitucional de 1988* assemelha-se ao que Eros Grau denomina de *plano global normativo*. Trata-se das diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado, sociedade e mercado, cujos princípios informativos estão expostos desde o preâmbulo do texto constitucional, quando informa que o povo, por meios de seus representantes eleitos, institui um Estado Democrático - *destinado a assegurar exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos*, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

A República Federativa do Brasil, conforme dispõe o art. 1º da CF/88, é constituída como Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos a *soberania*, a *cidadania*, a *dignidade da pessoa humana*, os *valores sociais do trabalho e da livre iniciativa*, e o *pluralismo político*. Ou seja, são sob esses princípios que o Estado brasileiro vinca sua legitimação enquanto unidade política. E no que toca ao processo econômico, este deve ser dirigido para o respeito dessa base valorativa de confluência entre os valores do capital e do trabalho, diferente, portanto, do paradigma do capitalismo liberal.

Este aspecto é reforçado quando o Estado define quais são seus objetivos fundamentais, dispondo dos fins a que se pretende alcançar. Conforme o art. 3º da CF/88 são *objetivos fundamentais*: I) construir uma sociedade livre, justa e solidária; II) garantir o desenvolvimento nacional; III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e; IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

⁴² GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 73-74.

Sendo objetivo fundamental da República a construção de uma sociedade pautada sob os princípios da *liberdade*, *justiça* e *solidariedade*, anteriormente pensados e colocados em oposição, reforça-se, significativamente, o grau de atuação do Estado na economia, já que é no seio das relações econômicas do sistema capitalista que o problema da desigualdade social ganha relevo. Para construir esta sociedade, é preciso garantir o desenvolvimento nacional, o que só se alcança com erradicação de pobreza, distribuição de riqueza e garantia de direitos sociais.

Os arts. 1º e 3º da CF/88 alcançam um grau de importância fundamental para a questão, porque *formam a base institucional conformadora da atuação tanto do Estado como dos particulares*, principalmente quando atuam na esfera econômica, cujos objetivos são claros, como valores eleitos pela sociedade - no exercício da soberania popular -, no sentido de promover o bem-estar geral. É esse o caminho a ser seguido, dentro dos parâmetros democráticos, por todos, sob pena de subversão da ordem social, política e econômica adotada.

Os dois dispositivos supracitados, juntamente com o art. 170, que disciplina os princípios da ordem econômica, formam o *Modelo Econômico de Bem-Estar*⁴³, e instituem uma moldura normativa que deve conformar, como já exposto, não apenas as ações dos particulares, mas, principalmente, as políticas públicas⁴⁴ bem como a política econômica do Estado. Assim, todas as políticas públicas, bem como a política econômica a ser adotada pelo Estado brasileiro, devem ser compatíveis com esse quadro normativo-constitucional, sob pena de incorrer em “situação de inconstitucionalidade, institucional e/ou normativa”⁴⁵.

2.2 Fundamentos da intervenção estatal

⁴³ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 305.

⁴⁴ Adota-se o seguinte conceito de políticas públicas: “Programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. BUCCI, Maria Paula Dallari et al (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

⁴⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 44.

O discurso público e privado concernente ao termo “intervenção”, como anteriormente aventado, cujas vertentes permeiam a realidade política, econômica, social e jurídica, remontam à ascensão do Estado moderno burguês, ainda no séc. XVIII, e sempre esteve fortemente vinculado à ideologia liberal. Este aspecto, ainda que hodiernamente tenha ganhado ponderações por parte da doutrina, no sentido de sua restrição no campo jurídico, precisa ser levado em consideração, já que o discurso jurídico é forjado sob sua influência.

O Direito, e notadamente o Direito Constitucional, também se apropriou do tema da intervenção para, no bojo do constitucionalismo social, referir-se à ordem econômica instituída nas constituições do pós-Segunda Guerra Mundial. A novidade estava na introdução, nos textos constitucionais, de direitos sociais, econômicos e culturais, cabendo ao Estado sua efetivação. As novas regras impunham ao Estado um novo papel, voltado à prestação de políticas públicas com fito a contribuir para o desenvolvimento da sociedade.

Nesse contexto, é preciso esclarecer que no pano de fundo da questão está a difícil relação entre Estado, Direito e Política. Na teoria da Constituição Dirigente do jurista alemão Peter Lerche, que foi posteriormente desenvolvida por J.J. Gomes Canotilho, essa relação se mostra mais efetiva, cujo “objetivo é a reconstrução da Teoria da Constituição por meio de uma teoria material da Constituição, concebida também como teoria social”. Esta teoria realiza uma aproximação entre o Direito e a Política, pois busca uma base de legitimação jurídico-constitucional para a política, cujo núcleo central da “Constituição Dirigente é a proposta de legitimação material da Constituição pelos fins e tarefas previstos no texto constitucional”⁴⁶.

No esteio desta compreensão de constituição, reconhecendo a Constituição como um programa, com fins, objetivos e metas a serem alcançadas, estabelece-se a interdependência entre o Estado, a sociedade e o Direito. A política passa a ter um horizonte de atuação, e encontra, na materialidade da Constituição, força legitimadora para realizar as transformações sociais, e nesse sentido, almeja-se a mudança da realidade

⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 35. Professor Bercovici é um crítico dessa teoria de constituição, na perspectiva de que a teoria se pretende tão forte que busca por si só, sem o Estado e a política, a efetivação da constituição de dos fins estatais.

social, política e econômica pelo Direito⁴⁷. Ao Estado, compreendido agora como Estado Democrático e Social de Direito, caberia o protagonismo para efetivar a proposta constitucional de alteração da sociedade, rumo ao desenvolvimento socioeconômico.

Sob esta perspectiva, analisando o texto da Constituição Federal de 1988, especificamente o art. 3º, é possível concluir tratar-se de uma Constituição Dirigente, pois estabelece os objetivos a serem alcançados pelo Estado brasileiro. Com base nesses objetivos, cuja vinculação é obrigatória por parte do Poder Público, o Estado deve desenvolver suas políticas, na medida em que determina quais os fins políticos, sociais e econômicos a se atingir. A cláusula contida no art. 3º da CF/88 abre um horizonte de possibilidades para se dar efetividade aos direitos fundamentais - individuais e sociais -, na medida em que comporta no seu núcleo a igualdade material.

É nesse contexto que se busca estabelecer o liame entre a ordem jurídico-constitucional e o lugar que o Estado ocupa para sua efetivação. Em outros termos, é a partir do quadro normativo disposto no texto constitucional que se extrai os fundamentos da intervenção do Estado nas ordens econômica e social, cuja atuação está totalmente vinculada ao programa constitucionalmente instituído, conforme anteriormente aventado.

Pode-se dizer que o fundamento para a intervenção do Estado no domínio econômico decorre de uma exigência geral da sociedade, ao traçar novos contornos para o Estado. Ou seja, têm-se nesse novo paradigma de Estado, que ampliou consideravelmente suas atribuições perante a sociedade, o fundamento geral para que atue na esfera privado do mercado. A partir desse fundamento geral, cada Constituição traça os fundamentos específicos para a intervenção. Assim, cada Estado delimita o grau de intervenção que melhor lhe aprouver.

Dessa forma, ao analisar o texto da Constituição Federal de 1988, especialmente ao disposto no Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira do Estado, é possível extrair que o constituinte escolheu um determinado sistema econômico, bem como um determinado modelo econômico a operar dentro desse sistema, cujas balizas indicam os fundamentos específicos da intervenção. Mas antes de descrevermos esses fundamentos, é preciso tecer algumas considerações acerca do próprio termo

⁴⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 35.

intervenção. Já foi dito que a concepção de intervenção usualmente articulada no âmbito dos discursos econômicos, está totalmente vinculado à separação entre Estado e sociedade no contexto do Estado moderno burguês.

Segundo essa concepção, qualquer movimento do Estado no sentido de atuar na esfera econômico seria entendido como se estivesse invadindo área de outrem, ou seja, espaço que não lhe é próprio. O terreno das atividades econômicas estaria adstrito aos agentes privados, e qualquer tentativa do Estado de atuar nessa esfera estaria invadindo o espaço do mercado. Ocorre que, como já explicado, esta percepção é equivocada, já que o Estado sempre exerceu um grau de atuação nas esferas econômicas, de modo que o próprio sistema capitalista não existiria se o Estado não lhe desse todas as garantias para seu desenvolvimento. Sobre esse processo, explica Fábio Nusdeo:

Em tais condições, a figura mesma do Estado intervencionista se supera, pois a palavra intervenção traz em si o signo da transitoriedade, conota uma arremetida seguida de retirada, trai, em suma, uma situação excepcional, anormal. Não é essa, porém, a nova realidade. O Estado não mais intervém no sistema econômico. Integra-o. Torna-se um seu agente e um habitual partícipe de suas decisões. O intrometimento e posterior retirada poderão ocorrer neste ou naquele setor, nesta ou naquela atividade. Jamais no conjunto. Daí as diversas expressões para caracterizar o novo estado de coisas: economia social de mercado, economia dirigida; economia de comando parcial, planejamento democrático e tantas outras⁴⁸.

Para melhor compreensão da questão, vale-se das lições de Eros Grau que, a fim de dar maior objetividade e utilidade ao tratamento do tema, diferenciou os termos *ação/atuação* (sentido mais amplo e que engloba a intervenção) e *intervenção* (atuação mais restrita, na esfera de outrem). O autor partiu do ponto de vista dual, ou seja, da percepção de que há duas esferas distintas que exercem atividade econômica: a esfera pública, correspondente ao Estado, e a esfera privada, referindo-se ao mercado. Assim, a fim de diferenciar os espaços de titularidade do Estado, o qual se enquadraria os serviços públicos, esclarece:

Intervenção indica, em sentido forte (isto é, na sua conotação mais vigorosa), no caso, atuação estatal em área de titularidade do setor privado; *atuação estatal*, simplesmente, ação do Estado tanto na área de titularidade própria quanto em área de titularidade do setor privado. Em outros termos, teremos que *intervenção* conota atuação estatal no campo da *atividade econômica em*

⁴⁸ NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 5.ed. ver. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 188.

*sentido estrito; atuação estatal, ação do Estado no campo da atividade econômica em sentido amplo*⁴⁹.

Conforme esse entendimento, *atividade econômica (sentido amplo)* seria gênero, do qual o *serviço público* e a *atividade econômica (sentido estrito)* figurariam como espécies. Isso porque, para Eros Grau, serviço público não deixa de ser um tipo de atividade econômica, já que “a prestação de serviço público está voltada à satisfação de necessidades, o que envolve a utilização de bens e serviços, recursos escassos”⁵⁰. Portanto, a atividade econômica desenvolvida pelo Estado engloba a prestação de serviços públicos e a intervenção propriamente dita (atividade econômica em sentido estrito). Assim, a intervenção, compreendida no seu sentido mais estrito, refere-se à atuação estatal em esfera que não a sua, em área de titularidade do setor privado.

Dentro desses parâmetros, o Estado brasileiro encontra nos objetivos fundamentais do art. 3º da Constituição Federal de 1988 seu principal fundamento de atuação na esfera econômica. Em primeira análise, é para atingir esses objetivos - construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação - que o Estado deve intervir na atividade econômica.

Para tanto, dispôs no art. 170 da CF/88 que a ordem econômica é fundada na *valorização do trabalho humano* e na *livre iniciativa*, e tem por fim *assegurar a todos existência digna*, conforme os ditames da *justiça social*. O legislador constituinte estabeleceu que a relação entre capital x trabalho - representado pela “valorização do trabalho humano” e “livre iniciativa” -, só se legitima se for para dar uma existência digna para os cidadãos, com base no princípio da justiça social. O *caput* do art. 170 da CF/88 está em completa harmonia com o disposto no art. 3º da CF/88.

O legislador completa assentando que a ordem econômica deverá observar os seguintes princípios: soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos

⁴⁹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 89.

⁵⁰ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 98.

e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; redução das desigualdades regionais e sociais; busca do pleno emprego; tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

O termo “ordem econômica” do *caput* do art. 170 da CF/88, refere-se à atividade econômica compreendida no seu sentido amplo, ou seja, como gênero, o que inclui tanto a atividade econômica em sentido estrito – de titularidade do setor privado –, como os serviços públicos, conforme lição de Eros Grau⁵¹. Nestes termos, toda atividade econômica, incluindo a intervenção do Estado no domínio econômico tem como fundamento o respeito ao art. 1º da CF/88, por dispor sobre os princípios fundamentais do próprio Estado brasileiro, e aos dispositivos dos arts. 3º e 170 da CF/88, que tratam, respectivamente, dos objetos do Estado e dos princípios que regem a atividade econômica.

Numa classificação básica, pode-se dizer que a intervenção do Estado no domínio econômico se apresenta de forma direta ou indireta. Fala-se em *intervenção direta* quando o Estado explora atividade econômica na condição de agente econômico, como se privado fosse, em concorrência com os demais agentes econômicos privados ou em regime de monopólio. Por *intervenção indireta*, entende-se a atuação do Estado como agente regular e normativo da atividade econômica. Trata-se de duas formas de intervenção do Estado, e para cada tipo de intervenção atribui-se fundamentos específicos. Segundo André Ramos Tavares:

Ambas modalidades intervencionistas constituem fórmulas pelas quais o Poder Público ordena, coordena e se faz presente na seara econômica, tendo em vista a manutenção de seus fundamentos, a realização de seus objetivos, o respeito e execução de seus demais princípios, especialmente o pleno desenvolvimento nacional tendente a eliminar o desemprego⁵².

Sabe-se que do ponto de vista eminentemente econômico, o Estado intervém na economia para suprir as “falhas de mercado”, as quais podem ser resumidas em: 1) rigidez de fatores: falhas de mobilidade; 2) acesso às informações relevantes: falha de transparência; 3) concentração econômica: falha de estrutura; 4) externalidades: falhas de

⁵¹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 104.

⁵² TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006, pág. 280.

sinalização; 5) bens coletivos: falhas de incentivo e; 6) custos de transação⁵³. Tais falhas deram início ao processo de intervenção estatal, pois o Estado passou a atuar para corrigir cada falha apontada, e, de forma progressiva, chegou-se ao panorama atual das políticas econômicas, a qual se aplica no caso brasileiro.

Nesse quadro, dispõe o art. 173 da CF/88 que “ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a *exploração direta de atividade econômica pelo Estado* só será permitida quando necessária aos *imperativos da segurança nacional* ou a *relevante interesse coletivo*, conforme definidos em lei”. É possível extrair do dispositivo as seguintes afirmativas: I) o Estado deve intervir diretamente na economia, seja nos casos já expressamente determinados pela Constituição, seja na forma condicionada; II) que fora os casos expressos na Constituição, a intervenção direta terá como fundamento “os imperativos de segurança nacional” e o “relevante interesse coletivo”.

André Ramos Tavares entende que o caráter da intervenção direta do artigo acima exposto é excepcional, eventual, a informar o princípio da subsidiariedade. Segundo seu entendimento, essa modalidade de intervenção só se justificaria como exceção ao princípio da livre iniciativa. O Estado, mesmo ausente o setor privado na exploração de determinada atividade econômica, não poderia intervir diretamente, pois dependeria ainda dos requisitos dos “imperativos de segurança nacional” e o “relevante interesse coletivo”. “A subsidiariedade, segundo o autor, não significa propriamente a impossibilidade de o Estado atuar no âmbito econômico estrito, mas, ao contrário, que sua atuação há de ser marginal à atuação privada”⁵⁴. Tal perspectiva não encontra respaldo no texto constitucional. De acordo com a Constituição, inexistente tal princípio.

O fundamento da *segurança nacional*, apesar da amplitude conceitual que o termo comporta, tem seus contornos fortemente ligados aos próprios fundamentos do Estado, no sentido mesmo de defesa nacional, o que está totalmente voltado à soberania nacional. O sentido expresso no termo é o de que certas atividades econômicas são fundamentais para a proteção de um Estado frente a inimigos externos, tanto do ponto de vista bélico, como do ponto de vista da independência econômica. Trata-se de imperativo

⁵³ NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 5.ed. ver. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 138.

⁵⁴ TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006, p. 382.

de proteção do território e do povo brasileiro, das riquezas fundamentais para o desenvolvimento nacional.

A intervenção sob o fundamento do *relevante interesse coletivo*, também de difícil apreensão, refere-se àqueles interesses que extrapolam aos interesses individuais e privatistas, voltados, assim, ao interesse público. Eros Grau, ao tratar do tema, esboça algumas hipóteses de manifestação do que entende ser “relevante interesse coletivo”, ressaltando que para correta caracterização do termo, o mesmo deve ser conformado pelo conjunto dos princípios da ordem econômica.

Variadas, no entanto, poderão ser as manifestações de relevante interesse coletivo. Cuidando do tema do caráter suplementar da atuação estatal na vigência da Emenda Constitucional n. 1/69 (§1º do art. 170) enunciei as seguintes hipóteses: (a) atuação para suprir incapacidade ou falta de interesse momentâneo do setor privado; (b) para suprir insuficiência da oferta de determinados bens ou serviços; (c) para coibir situação de monopólio de fato; (d) para implementar a função social da propriedade (empresa) e a promoção do pleno emprego. A noção de relevante interesse coletivo é, todavia, bem mais ampla do que a atinente ao “caráter suplementar da iniciativa privada”⁵⁵.

O legislador ordinário, na “Lei das Estatais” – Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, informa que a empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional, sendo que a realização do interesse coletivo deverá ser orientada para: I) o alcance do *bem-estar econômico*; II) para a *alocação socialmente eficiente dos recursos geridos* pela empresa pública e pela sociedade de economia mista; III) para ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços; e IV) para desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada.

Ao disciplinar o art. 173 da CF/88, o legislador deu maior objetividade aos termos que fundamentam a intervenção do Estado no domínio econômico. Por tratar-se de conceitos jurídicos indeterminados, as margens de discricionariedade elevam-se consideravelmente, de modo que o elastecimento do alcance do sentido dos termos pode deixá-los imprestáveis para os fins que os fundamentam. Assim, o sentido e alcance das

⁵⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 281.

expressões devem estar em sintonia com todos os princípios que informam a ordem econômica e o modelo de Estado instituído.

Conforme visto, a intervenção direta do Estado no domínio econômico, além dos casos que atendam aos requisitos: imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, elenca os que a própria Constituição prevê, dentre os quais encontra-se os monopólios. O Estado intervém por meio do regime do monopólio geralmente naquelas atividades ligadas aos imperativos de segurança nacional⁵⁶. Ao atuar em monopólio, o Estado explora sozinho determinada atividade econômica decorrente de expressa imposição legal, e visa instrumentar a atuação do Estado na economia⁵⁷.

Indiretamente, o Estado intervém na economia como agente normativo e regular, conforme dispõe o art. 174 da CF/88: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Nesse papel o Estado exerce a função de fiscalizar a atividade econômica, no sentido de “prover a eficácia das normas produzidas e medidas encetadas pelo Estado”⁵⁸. Pode-se afirmar que o fundamento desse tipo de intervenção advém dos princípios da ordem econômica conjugados com os objetivos fundamentais do Estado, e busca dar-lhe concreção⁵⁹.

2.3 Instrumentos da intervenção estatal da Constituição Federal de 1988

Valendo-se, então, das classificações de Eros Grau, foram expostos os fundamentos da intervenção, compreendido aqui na sua definição estrita: atuação do estado no domínio econômico, no campo do setor privado. O Estado, ao atuar na economia, através da sua política econômica, valendo-se das premissas de um determinado sistema econômico, busca “viabilizar os objetivos tidos como necessários ou desejáveis pela sociedade, servindo-se dos instrumentos que o próprio sistema coloca

⁵⁶ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 281.

⁵⁷ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 288.

⁵⁸ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 298.

⁵⁹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 298.

ao seu dispor”⁶⁰, faz uso dos instrumentos de intervenção para cumprir com sua função de agente integrante das relações econômicas, com fito a valer-se do sistema para atingir seus fins.

Segundo Nusdeo, o Estado se utiliza dos seguintes meios e instrumentos para conduzir sua política econômica: a) instrumentos de finanças públicas; b) instrumentos monetários e creditícios; c) instrumentos cambiais; d) meios de controle direto e; e) adaptação institucional⁶¹. Na sua concepção, os *instrumentos de finanças públicas, monetários, creditícios e cambiais*, referem-se a uma atuação indireta da política econômica, tendo em vista que tais mecanismos são utilizados pelo Estado para influir no comportamento dos agentes do mercado.

Já com os *meios de controle direto*, o Estado não busca influir, mas determinar as variáveis do próprio sistema econômico, de modo a vincular por tabela as condutas dos agentes econômicos. No seu entendimento, essa modalidade engloba a assunção pelo Estado de uma atividade empresarial⁶². Pode-se compreender que nesta modalidade encontra-se a intervenção propriamente dita. E completando o quadro classificatório, a *adaptação institucional* dispõe sobre um arcabouço legislativo, conjunto de órgãos e instituições voltados a assegurar a atuação legítima dos instrumentos responsáveis pela política econômica⁶³.

A adaptação institucional também funciona como um importante definidor dos direitos voltados para o exercício das atividades, e redutor de custos de transação – “aqueles decorrentes do mau funcionamento das instituições que encarecem muitas vezes gravemente os custos “normais” de produção, de transformação e de comercialização”⁶⁴. Desses meios decorrem uma série de outros instrumentos que possibilitam ao Estado impor seus fins e finalidades ao sistema econômico como um todo e, conseqüentemente, aos agentes do mercado que nele operam.

⁶⁰ NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 5.ed. ver. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 171.

⁶¹ NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 5.ed. ver. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 194.

⁶² NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 5.ed. ver. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 195.

⁶³ NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 5.ed. ver. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 195.

⁶⁴ NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 5.ed. ver. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 195-196.

Compreendendo a intervenção como forma de atuação estatal no campo do domínio econômico, Eros Grau distingue três modalidades de intervenção, quais sejam: I) intervenção por absorção ou participação; II) intervenção por direção e; III) intervenção por indução. Na intervenção por absorção ou participação, o Estado atua como agente econômico, ou seja, como sujeito econômico, tal qual os agentes do mercado. Ao intervir por absorção, o Estado assume integralmente o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica; atuando em regime de monopólio⁶⁵, a exemplo dos arts. 21, XXIII e 177 da CF/88.

Dispõe o art. 21, XXIII, da CF/88, que compete à União explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa.

De acordo com a art. 177 da CF/88, constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do *caput* do art. 21 desta Constituição Federal.

⁶⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 141.

Após a vigência da Emenda Constitucional nº 9/95, que conferiu nova redação ao §1º do art. 177, bem como inseriu o §2º neste artigo, o regime de monopólio do petróleo sofreu mudanças no sentido de sua “atenuação”, “flexibilização” ou “relativização”. Independentemente do termo que se queira empregar, o fato é que a pesquisa, extração, refino, distribuição e comercialização do petróleo nacional, nos moldes dos incisos I a IV do artigo 177, passou a ser autorizado aos agentes privados. Informa o §1º do art. 177 que “a União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei”.

Nos termos do §2, do art. 177, da CF/88, a lei regulamentadora dessa “cooperação”, disporá sobre a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional, as condições de contratação e a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União. A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 – Lei do Petróleo -, dispôs sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE⁶⁶ e a Agência Nacional do Petróleo – ANP⁶⁷. Esta lei foi objeto de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidades – ADI’s (3.273 e 3.366), cujo cerne da questão girou em torno da “relativização” do monopólio do petróleo, até então operado exclusivamente pela Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS.

Dissertando sobre o assunto, também num esforço argumentativo para justificar seu voto nas ADI’s acima expostas, Eros Grau explica que o monopólio pode nascer tanto do exercício lítico de uma vantagem competitiva, como pode ser instituído por uma lei. No primeiro caso o agente econômico, no jogo livre do mercado competitivo, elimina seus concorrentes e passa a ser o único a explorar determinada atividade econômica. Já no monopólio decorrente da lei, o Estado exerce sua opção política de explorar exclusivamente determinada atividade econômica, vedando a liberdade de concorrência típica do mercado⁶⁸.

⁶⁶ Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 200 – Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE e dá outras providências.

⁶⁷ Decreto nº 2.455, de 14 de janeiro de 1998 - Implanta a Agência Nacional do Petróleo - ANP, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências.

⁶⁸ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 287-288.

O autor ainda divide o monopólio legal em outras duas espécies: a) os que visam a impedir o agente econômico ao investimento e; b) os que instrumentam a atuação do Estado na economia. Na primeira espécie, fala-se de monopólio privado, encetado no terreno da propriedade industrial. Já na segunda, refere-se à atuação estatal no domínio econômico, assumindo o Estado a assunção de determinada atividade econômica por força de preceito constitucional, a exemplo do próprio monopólio do petróleo supracitado⁶⁹. Grau ainda faz uma diferenciação entre atividade e propriedade, para fins de justificar a “relativização” do monopólio do petróleo:

As referências feitas aos monopólios estiveram sempre, no evoluir do tempo, vinculadas ao desenvolvimento exclusivo de uma *atividade*, geralmente a atividade de comercialização de determinado bem. A atenção social atribuída ao tema dos monopólios está, desde sempre, visceralmente ligada ao *desenvolvimento de uma atividade*, não à propriedade. Seu conceito, efetivamente, não se presta a explicitar características da propriedade, de modo que não cabe aludirmos a *monopólio de propriedade*. Na medida em que *erga omnes*, a propriedade é sempre exclusiva. Isso significa que o conceito de propriedade porta em si a exclusividade (= monopólio) do domínio do bem pelo seu titular. Por isso são redundantes e desprovidas de significado as expressões “monopólio da propriedade” ou “monopólio de um bem”⁷⁰.

Nessa linha de ideias, Eros Grau conclui que o monopólio contido no art. 177 da CF/88 volta-se para a atividade de exploração do petróleo, e não à propriedade em si. Dessa forma, “a propriedade do resultado da lavra das jazidas de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos pode ser atribuída a terceiros pela União, sem qualquer ofensa à reserva do monopólio contemplada no art. 177 da Constituição”⁷¹. Em outros termos, segundo o autor, não há que se falar em quebra de monopólio, mas em relativização.

Dispõe o art. 21 da Lei nº 9.478/97 (redação pela Lei nº 12.351/2010), que *todos os direitos* de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos em território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva, *pertencem* à União, cabendo sua administração à ANP, ressalvadas as competências de outros órgãos e entidades expressamente estabelecidas em lei.

⁶⁹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 288.

⁷⁰ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 290.

⁷¹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 292.

Já o art. 23 da mesma lei informa que as *atividades* de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante *contratos de concessão*, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei, ou sob o regime de partilha de produção nas áreas do pré-sal e nas áreas estratégicas, conforme legislação específica.

Na intervenção por participação, o Estado exerce atividade econômica em regime de concorrência com as demais empresas de determinado seguimento econômico. O art. 173 da CF/88, como anteriormente exposto, deixa claro que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. Ressalvados os casos de monopólio (intervenção por absorção), contido na ressalva do dispositivo, e daqueles criados sob os fundamentos – imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo –, o Estado atuará em coparticipação com empresas privadas.

A Lei nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, informa que a exploração de atividade econômica pelo Estado será exercida por meio de empresa pública, de sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, e que a constituição de empresa pública ou de sociedade de economia mista dependerá de prévia autorização legal que indique, de forma clara, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, nos termos do *caput* do art. 173 da Constituição Federal (art. 2º, *caput*, e §1º).

As “empresas estatais”, devido a sua peculiar condição, sob regime jurídico híbrido, deverão estabelecer nos seus estatutos a função social da empresa e as formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade, serão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, além de atender os princípios da administração pública, dentre outras exigências que visem proteger as “regras do jogo” do mercado.

Na intervenção por direção, o Estado exerce as funções de fiscalização e de regulação da economia. Esta forma de intervenção “corresponde a todas as normas de caráter legal e regulamentar destinadas a impor, diretamente, uma dada conduta aos

agentes econômicos, quer privados, quer públicos”⁷². Prescreve o art. 174 da CF/88: “Como agente *normativo e regulador da atividade econômica*, o Estado exercerá, na forma da lei, as *funções de fiscalização, incentivo e planejamento*, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Na condição de agente normativo e regulador, o Estado exerce a função geral de fiscalização da economia e, conforme as lições de Eros Grau, o termo “*fiscalizar*, no contexto deste art. 174, significa prover a eficácia das normas produzidas e medidas encetadas, pelo Estado, no sentido de regular a atividade econômica”⁷³. Assim, ao criar normas regulamentadoras da atividade econômica, o Estado, para vê-las cumpridas ou não, exerce essa função de fiscalização, cujo objeto recai, em última análise, sobre os fins e objetivos da República.

Em decorrência ainda da condição de agente normativo e regulador, cabe ao Estado também a função de incentivo e planejamento. Exercendo a função de incentivo o Estado estará induzindo o processo econômico. Trata-se, aqui, da intervenção por indução. Nesta condição, como já aventado, o “Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados”⁷⁴. Inúmeras são as formas de incentivos dispensados pelo Estado, tais como créditos subsidiados a determinados setores e produção, renúncias fiscais, facilitação administrativa etc.

A título exemplificativo, cite-se a LC nº 123/2006 - com alterações das LC nº 168 e 169/2019 (Lei do Simples Nacional), que estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte; a Lei nº 11.771/2008 (Lei Geral do Turismo); a Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet); a Lei nº 11.578/2007 (Lei do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC); e a Lei nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV), além das normas referentes à tributação que tenham caráter extrafiscal, com o Imposto sobre Operações Financeiras -IOF e o Imposto sobre Importados -II.

⁷² NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 5.ed. ver. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 197.

⁷³ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 298.

⁷⁴ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 142.

O art. 174 da CF/88, como exposto acima, dispõe que o Estado exerça, na forma da lei, a função de planejamento, sendo ele determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. O §1º do mesmo artigo, por sua vez, preceitua que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Segundo Eros Grau, o “Planejamento a que respeita o §1º do art. 174 é o planejamento do desenvolvimento nacional – não o planejamento da economia ou planejamento da atividade econômica”⁷⁵.

De fato, o planejamento a que alude o referido artigo é o do desenvolvimento nacional, como deixa bem claro o §1º do art. 174. Esta observação é importante para que não se possa entender esse planejamento como uma forma de mudar as estruturas do sistema econômico, ou seja, de uma economia descentralizada, que é a capitalista, para uma outra centralizada. Trata-se de uma “forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos”⁷⁶, e não de uma espécie de intervenção propriamente dita, mas de um método que, ao qualificar a intervenção, a torna sistematicamente racional⁷⁷.

Assim, o planejamento a que alude o dispositivo refere-se ao desenvolvimento econômico, expressão mais ampla que, em última análise, tem por fim atingir os objetivos fundamentais da República, conforme art. 3º da CF/88. O Estado assume o papel de promotor do desenvolvimento, valendo-se do planejamento para executar as políticas estruturais necessárias para a superação dos problemas nacionais, sobretudo os de natureza socioeconômica. O caráter geral do planejamento se impõe, por isso mesmo é determinante para o setor público, ainda que seja meramente indicativo para o setor privado.

⁷⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 300.

⁷⁶ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 300.

⁷⁷ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 300.

O planejamento estatal ganha relevo e importância nos países que, assim, como o Brasil, objetivam superar a condição de subdesenvolvimento⁷⁸, o que só será possível se o Estado assumir as rédeas do processo de desenvolvimento, necessitando, assim, de maior autonomia para coordenar os planos de estrutura. Segundo Bercovici, “o Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa, coordenando decisões pelo planejamento, para modificar as estruturas socioeconômicas, assim como para promover a distribuição e a descentralização da renda, integrando a população social e politicamente”⁷⁹.

A proposta constitucional de 1988, que tem por fim melhorar a qualidade de vida de toda a população, ainda carece de ser efetiva. O Estado forte desenhado no texto da Constituição, dotado dos instrumentos necessários para assumir o protagonismo do desenvolvimento nacional, ainda não conseguiu implementar um plano capaz de superar os problemas socioeconômicos que atrasam o país. Por outro lado, as reformas pós-Constituição de 1988, todas sob a lógica neoliberal, voltaram-se para um enfraquecimento dos mecanismos de intervenção estatais.

Bercovici aponta os obstáculos que estruturais ao planejamento nacional, que somados à falta de vontade política, constituem os entraves para o desenvolvimento nacional: a) estrutura brasileira; b) a redução do planejamento ao orçamento e; c) reforma administrativa neoliberal⁸⁰. O obstáculo da estrutura administrativa se apresenta na falta de coerência entre a estrutura do Estado, do Direito Administrativo e da Administração Pública, que ainda dispensam uma organização tradicional, desconexa com o modelo de Estado Social e com os princípios e diretrizes da Constituição de 1988. Para sua superação, seria necessárias mudanças não apenas conjunturais, mais estruturais, de modo a romper com os parâmetros do modelo liberal de Estado.

O entrave da redução do planejamento ao orçamento, estaria na inadequação do exercício dos instrumentos legais orçamentários – Plano Plurianual (PPA), Lei de

⁷⁸ Para Celso Furtado, o subdesenvolvimento deve ser entendido como um processo histórico, como um conjunto de forças em interação e capazes de reproduzir-se no tempo, e não como uma fase do desenvolvimento. FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p. 94.

⁷⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 69.

⁸⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 77.

Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) -, com a realização do plano, tendo em vista este necessitar de dotação orçamentária e da realização de investimentos públicos para sua realização. Para o autor, ainda que o §4º do art. 165 da CF/88 diga que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual, na prática essa articulação entre os planos inexistente.

Os instrumentos de controle orçamentário do planejamento ajudam a limitar o planejamento ao orçamento por meio dos planos plurianuais. Ou seja, a ideia que enxergar o plano como orçamento, como dinheiro, o limita e o reduz, pelo fato de deixar sua característica fundamental de fixar diretrizes para a atuação do Estado, mas que também influi nos investimentos privados. O planejamento, voltado à transformação das estruturas econômicas e sociais, visando o desenvolvimento, perde sua força transformadora ao se limitar ao orçamento.

O terceiro obstáculo apontado decorre da defesa do Estado neoliberal, ou seja, do modelo que busca suplantando o Estado Social, cujas marcas intervencionistas são marcantes, para submeter os rumos socioeconômicos aos interesses do mercado. A reforma administrativa neoliberal propugna um descompromisso do Estado com os rumos da economia, daí a defesa de sua redução ao mínimo possível, por meio das privatizações, regulamentações e liberalização dos mercados. Nessa lógica, o Estado deixaria inclusive de prestar serviços públicos, cuja titularidade e monopólio seria substituído pelo papel regulador, deixando aos agentes privados sua execução.

As políticas de austeridade, que serão objeto de análise no capítulo seguinte, seguem a lógica da ideologia neoliberal, e tem na ideia central de limitar e racionalizar os gastos públicos, e nas políticas de ajuste fiscal, forte conexão com a defesa de um Estado mínimo. O problema reside em saber se há possibilidade de sua execução sem o desmantelamento do programa constitucional, que aponta para o desenvolvimento nacional, por meio do planejamento e da execução de políticas públicas, que demanda recursos orçamentários e exige um Estado forte e protagonista nos rumos socioeconômicos do país.

Em resumo, a Constituição Federal de 1988, que se apresenta como constituição dirigente, define seus fins e objetivos com fito a mudar as estruturas sociais

e econômicas do país, em prol da melhoria da qualidade de vida da população brasileira. Para tanto, mesmo adotando como sistema econômico o capitalismo, configura um modelo econômico a operar dentro dele, qual seja o modelo de bem-estar. O Estado construído sob seus princípios é o Estado Social, devido ao forte programa social que suas normas preveem, exigem do Estado uma atuação forte para garantir os direitos sociais e o desenvolvimento nacional, por meio da execução de políticas públicas.

A ordem econômica está instituída de forma a buscar uma mínima harmonia entre as forças econômicas e sociais da sociedade, notadamente entre os interesses decorrentes da relação capital e trabalho. O projeto por ela constituído exige do Estado um papel fundamental na definição das políticas econômicas, por meio do planejamento, cuja finalidade aponta para o desenvolvimento nacional. Não obstante, as críticas lançadas sobre a Constituição, a crise do Estado brasileiro, e os fortes embates políticos e ideológicos entorno desde projeto constitucional, tem aberto espaço para o retorno do paradigma neoliberal.

O Estado intervencionista da Constituição Federal de 1988, cujos fundamentos e instrumentos da intervenção encontram nos objetivos fundamentais do art. 3º da CF/88 sua base conformadora e legitimadora, tem sido desconfigurado pela adoção de políticas econômicas voltadas aos interesses do mercado e do grande capital. Essas medidas apontam para um retorno do modelo de Estado liberal, divergente do escolhido pelo constituinte de 1988. Urge, então, entender quais os pontos de choque que se pode observar na inserção dessas medidas com o texto constitucional.

3. CRISE DO ESTADO SOCIAL OU PROJETO DE AUSTERIDADE FISCAL?

Este capítulo tem por objetivo, de um lado, discutir as características do chamado Estado social, sua previsão institucional na ordem jurídica constitucional, sua relação com o princípio da igualdade, as formas de implementação material e as tensões porventura existentes com as políticas sociais e econômicas adotadas pelo país. De outro, busca-se compreender o conceito de austeridade, sua natureza, origem, características e inserção no contexto brasileiro, especificamente, na sua relação com os objetivos da República.

Os direitos sociais e econômicos positivados na Constituição Federal de 1988, juntamente com toda a principiologia constitucional que fundamenta e estrutura o Estado brasileiro, formam o núcleo do que se pode compreender por Estado social, conforme explicitado no capítulo anterior. As características desse modelo de Estado, como bem assentou Paulo Bonavides, “assinalam o primado da Sociedade sobre o Estado e o indivíduo ou que fazem do homem o destinatário da norma constitucional.”⁸¹

Na experiência histórico-constitucional brasileira, esse modelo de Estado nasceu na década de 1930, quando se viu, pela primeira vez, a inserção no texto da constituição, uma série de direitos que se diferenciavam dos demais direitos fundamentais, pois assinalavam com muita força o *aspecto social*, isto é, direitos que destacavam a pessoa humana não apenas na sua individualidade, subjetividade, mas na sua relação com o outro, com sua intersubjetividade e interação com os demais membros da sociedade.

A incorporação desses direitos, tidos como sociais, no bojo das constituições, não se deram por acaso, antes, decorreram, em resumo, de um longo processo histórico de superação do ideário liberal, de reconhecimento e necessidade de redução das desigualdades sociais e das lutas dos trabalhadores por melhores condições de vida, que ocorreu no mundo capitalista. O Brasil não ficou de fora dessas transformações, de modo que também a ordem constitucional interna recepcionou esse movimento.

Sob as influências da Constituição Mexicana (1917) e a Constituição de Weimar (1919), promulgou-se a Constituição de 1934, por meio da qual o Brasil inaugurou sua experiência de Estado social, posto que, pela primeira vez, se viu no texto de uma constituição, um rol de direitos de nítida natureza social. No título III, da declaração de direitos, capítulo II, dos direitos e das garantias individuais, vê-se, por exemplo, o limite do direito de propriedade ao interesse social e coletivo. O título IV, por sua vez, inaugura uma ordem econômica e social, com a consolidação da intervenção do Estado na economia, a previsão de direitos trabalhistas e a criação da Justiça do trabalho etc.

Reproduzidos e ampliados nas Constituições de 1946 e 1988, esse rol de direitos sociais se consolida como fator determinante a traçar o papel que o Estado ocupa

⁸¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 368.

na sociedade, cujas atribuições apontam, inequivocamente, para uma superação do Estado absenteísta do modelo liberal do século XIX. O Estado social da Constituição de 1988, atualmente em vigor e sobre qual nos debruçamos, é chamado para garantir, efetivar, concretizar os direitos sociais fundamentais.

Nesse sentido, o direito fundamental à igualdade desponta como o núcleo pelo qual orbita os direitos sociais fundamentais. O princípio da igualdade, compreendido aqui na sua dimensão material, isto é, fática, concreta, que absolve os fatores reais da vida com fito a transformar a realidade social, passa a ser a base de sustentação do Estado social, sem o qual perde-se identidade e legitimidade. Explica Bonavides que:

O Estado social é enfim Estado produtor de igualdade fática. Trata-se de um conceito que deve iluminar sempre toda a hermenêutica constitucional, em se tratando de estabelecer equivalência de direitos. Obriga o Estado, se for o caso, a prestações positivas; a prover meios, se necessário, para concretizar comandos normativos de isonomia.⁸²

Analisando o texto da Carta de 1988, desde o seu preâmbulo é possível identificar a proeminência do social, quando se lê que os representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destina-se a assegurar o exercício dos *direitos sociais* e individuais. No título I, dos princípios fundamentais, a República encontra-se fundamentada na *cidadania* e nos *valores sociais do trabalho* e da livre iniciativa, art. 1º, II, IV, CRFB/88.

Na mesma direção, segue o art. 3º, da CRFB/88, que prevê os objetivos da República, que são: I - *construir uma sociedade* livre, justa e solidária; II - garantir o *desenvolvimento nacional*; III - *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*; IV - *promover o bem de todos*, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No que se refere aos próprios direitos sociais fundamentais, a Constituição os enumera genericamente no art. 6º, quais sejam: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Em artigo próprio, os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, os quais visam à melhoria de sua condição social, art. 7º, da CRFB/88.

⁸² BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 378.

Assim, sem embargo dos demais artigos do texto constitucional, é possível aferir claramente que a Constituição de 1988, instituidora do Estado social brasileiro, o faz para promover as transformações sociais necessárias à efetivação dos direitos fundamentais, cuja dimensão social ganha relevo diante da realidade do país. O Brasil é um país historicamente desigual, isso é um fato incontestável, daí a importância dos direitos sociais, que têm como fim realizar a igualdade material na sociedade.

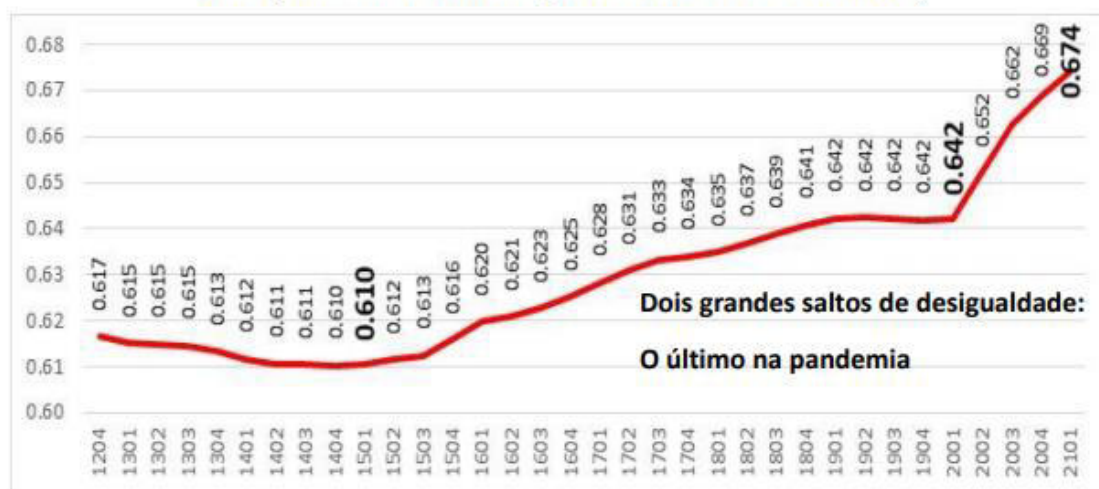
Os problemas que o país enfrenta são gigantes, assim como seu território. Os níveis de desigualdade alcançados são igualmente enormes, e não condizem com o seu potencial de desenvolvimento. Por alcançar vários níveis, não se fala em desigualdade, como sendo uma só, mas em desigualdades: desigualdades regionais, no mercado de trabalho e na condição salarial, de gênero, raça, classe social, de acesso aos serviços públicos fundamentais, de riqueza e renda. E os dados retratam essa realidade, agravada durante a pandemia de Covid-19. Segundo relatório da ONG Oxfam Internacional, de janeiro de 2021, que tem como título “O vírus da desigualdade”, no Brasil, pessoas negras têm 40% mais chance de morrer de Covid-19 do que pessoas brancas⁸³.

Em estudo recente divulgado pela FGV Social, desenvolvido pelo pesquisador Marcelo Neri, cujo título é “Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia”, publicado em junho de 2021, o índice de Gini saltou de 0,610 em 2015, para 0,642 em 2020. E após um ano de pandemia o país atinge a pior marca da desigualdade da série histórica, atingindo mais de três centésimos maior que 0,642 de 2020, elevando para 0,674 em 2021, considerado pela literatura um grande salto de desigualdade. O gráfico abaixo mostra bem a evolução da desigualdade no Brasil⁸⁴:

⁸³ BERKHOUT, Esmé et. al. O vírus da desigualdade: Unindo um mundo dilacerado pelo coronavírus por meio de uma economia justa, igualitária e sustentável. **Oxfam International on line**. Janeiro de 2021. Disponível em: < Relatório Oxfam jan 2021 - O vírus da desigualdade.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2021.

⁸⁴ NERI, Marcelo. Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia. **FGV Social on line**. Junho de 2021. Disponível em: < <https://cps.fgv.br/FelicidadeNaPandemia>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

Evolução do Índice de Gini (Média Móvel de 4 Trimestres)



Fonte: FGV Social/CPS a partir de microdados da PNADC trimestral/IBGE. OBS: Renda Efetiva Domiciliar Per Capita do Trabalho

Fonte: Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia, p. 02.

Ainda segundo o estudo, os dados da prosperidade mostram que em menos de um ano, a renda média dos brasileiros caiu 11,3%, representando o ponto mais baixo da série histórica de R\$ 995, pela primeira vez abaixo de um mil reais. No que se refere ao bem-estar social, este índice cai 19,4%, representando o novo piso da série histórica em R\$ 324. Nesse contexto, os pobres perderam mais, enquanto a renda média geral caiu 10,89%, a dos mais pobres caiu 20,81%, ou seja, quase duas vezes maior que a média, sendo que a perda de ocupação (desemprego e participação trabalhista) é considerada a maior responsável pela queda de poder de compra dos brasileiros⁸⁵. Soma-se a isso, o abandono do governo, a precarização dos serviços públicos e a alta da inflação, o resultado não poderia ser outro.

Diante desse cenário, o Estado brasileiro tem o dever de intervir nas ordens econômica e social para mudar a realidade de vida dos seus cidadãos, por meio dos instrumentos de intervenção, dos serviços públicos, das atividades de regulação e fomento. Para tanto, exerce suas funções *alocativa* (fornecimento de bens públicos, compreendido o conceito de bens públicos como serviços públicos), *distributiva*

⁸⁵ NERI, Marcelo. Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia. FGV Social on line. Junho de 2021. Disponível em: < <https://cps.fgv.br/FelicidadeNaPandemia>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

(intervenção estatal de distribuição justa de renda) e *estabilizadora* (regulação no sistema de preços, buscando estabilizar a produção e os preços)⁸⁶.

Nesse contexto, a execução de políticas públicas é de extrema importância, pois através delas que as funções públicas acima descritas são concretizadas, isto é, são materializadas, postas em prática, de modo a alterar a realidade fática. As políticas públicas, que podem ser gerais, setoriais, nacionais ou regionais, todas consistem num programa de ação governamental, que de acordo com Maria Paula Dallari Bucci é:

Programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.⁸⁷

Como se pode verificar, trata-se de um instrumento complexo, pois envolve diversos processos e setores de forma coordenada e juridicamente regulado com fito a atingir determinados resultados de natureza pública. Dentre esses processos, aquele a que mais interesse para esse trabalho é o orçamentário, posto versar sobre a forma de financiamento estatal, ou seja, a capacidade do Estado de gerar recursos para fazer frente a essas demandas, tópico a ser explorado no capítulo seguinte.

Sendo assim, ressalta-se que as políticas macroeconômicas - sentido amplo -, as quais englobam todas as políticas públicas da área econômica: política fiscal, cambial, monetária, comercial e renda, e que “envolve a atuação do governo sobre a capacidade produtiva (oferta agregada) e as despesas planejadas (demanda agregada)”⁸⁸, é instrumentalizada pelo Estado no exercício das funções anteriormente descritas. Dentre elas, destaca-se a política fiscal, que “se refere a todos os instrumentos de que o governo dispõe para arrecadar tributos (política tributária) e controlar suas despesas (política de gastos)”⁸⁹.

⁸⁶ VASCONCELOS, Marcos Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 254.

⁸⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari et al (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

⁸⁸ VASCONCELOS, Marcos Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 110.

⁸⁹ VASCONCELOS, Marcos Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 112.

Dessa forma, entende-se que toda política fiscal se manifesta pela execução das políticas tributária e de gastos, de modo que a depender da forma como o Governo a aplica, bem como o enfoque por ele dado, será determinante para o cumprimento ou não da agenda de redução da desigualdade, da efetivação dos direitos sociais fundamentais e do desenvolvimento socioeconômico do país são evidenciados.

Nesse sentido, o Brasil adota, desde 1999, como política econômica, o que se convencionou chamar de “tripé macroeconômico”, a qual interliga as políticas fiscal (meta fiscal), monetária (meta de inflação) e cambial (câmbio flutuante). A política monetária consiste no estabelecimento das metas de inflação, que é o aumento geral e contínuo do índice de preços. Como política cambial adotou-se o câmbio flutuante, cuja variação da moeda se dá pela dinâmica da oferta e demanda. Já como política fiscal, o Estado brasileiro adotou, desde então, o regime de metas, que consiste na obtenção de superávit primário, isto é, resultado positivo entre a arrecadação e os gastos públicos, excluindo-se os juros da dívida pública, interna e externa.

Quando o resultado entre a arrecadação e os gastos for negativo, ou seja, quando os gastos do governo superarem o montante arrecadado em determinado período, têm-se o que se conhece por déficit público⁹⁰, cuja ocorrência indica situação de desequilíbrio das finanças públicas. Esse desequilíbrio impacta a política macroeconômica, visto refletir sobre a capacidade de pagamento da dívida pública, interna e externa, afetando as funções alocativa, distributiva e estabilizadora do Estado, fazendo surgir a necessidade de financiamento do déficit.

Na visão ortodoxa da economia, a solução apontada para o problema se dá pela aplicação das medidas tradicionais de política fiscal, por meio da política tributária – aumento de impostos - ou corte de gastos – austeridade. Já o financiamento do déficit pode ser feito por meio de recursos extrafiscais, cujas medidas principais são: emissão de moeda ou venda de títulos da dívida pública ao setor privado interno e externo⁹¹. Sobre o dilema do déficit público repousa, atualmente, os maiores debates socioeconômicos da atualidade, sobretudo nos países em desenvolvimento como o Brasil.

⁹⁰ VASCONCELOS, Marcos Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 262.

⁹¹ VASCONCELOS, Marcos Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 264.

Trata-se, no fundo, de uma discussão acerca da destinação dos recursos do Estado. A disputa está entre o setor privado, notadamente, os credores da dívida pública dos países, que na sua grande maioria são agentes do mercado financeiro internacional, e entre o resto da sociedade, que na sua grande maioria depende das políticas públicas para melhoria da sua condição de vida, seja diretamente, pelas políticas de transferência de renda e prestação de serviços públicos ou indiretamente pelas políticas de geração de emprego, melhoria salarial etc.

Sabe-se que a questão da dívida pública é fundamental em qualquer economia moderna, haja vista ser o Estado um importante agente econômico, cujas decisões impactam para o bem ou para o mal a economia como um todo. E num mundo de economia globalizada, essa preocupação deixou de ser local, de modo que decisões acerca das políticas econômicas dos países passaram a ser fortemente influenciadas e/ou determinadas pelos organismos internacionais do capitalismo global, como o Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial etc.

Os países em desenvolvimento, por seu elevado grau de dependência econômica, se mostram mais vulneráveis e afetos a essas diretrizes. O Brasil se enquadra exatamente nesse contexto, de modo que sua política econômica há muito vem sendo pautada pelas metas e diretrizes impostas de fora. Nesse sentido que se deu a mudança na política econômica nacional da década de 1990, anteriormente citada. E no que se refere à política fiscal, as metas de superávit primário é a orientação dada pelo FMI ao país, cujo indicador se dá pela relação dívida pública/PIB.

Com esse indicador se analisa o grau de endividamento público e seu impacto na capacidade de pagamento da dívida pública, cuja medida se dá pelo crescimento econômico do país, de modo que “se essa razão é crescente, isso significa que a expansão da dívida pública é superior ao aumento da atividade econômica, e, portanto, dos tributos que seriam gerados e utilizados no pagamento dessa dívida, aumentando-se o risco de cumprimento ou repúdio (*default*), e vice-versa.⁹²” Assim, à luz desse enquadramento, apreende-se que, em havendo resultado positivo nessa razão, ou seja, decréscimo do indicador, não existiria problema fiscal a ser atacado.

⁹² VASCONCELOS, Marcos Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 268.

Nesse contexto, como já apontado, a questão da dívida pública, cujas origens, definições conceituais e legais serão explicadas mais à frente, alcança posição central na discussão e definição do que se conhece como *políticas de austeridade*, que encontra na política fiscal – lado da despesa -, sua razão de ser. A austeridade situa-se, portanto, no debate acerca do gasto público, seus limites e destinação, cujas tensões são evidenciadas na atual conjuntura política, social e econômica.

Mas antes de aprofundarmos a questão, impõe-se a necessidade de entender o significado do termo austeridade, suas origens e sua inserção no debate público nacional, para só então analisar se as políticas de austeridade atendem aos ditames esgrimidos no texto da constitucional, especificamente, ao modelo de Estado social.

Afinal, as políticas de austeridade fiscal, as quais faz uso hoje o Estado brasileiro é adequada para se alcançar os fins estatais de redução das desigualdades e efetivação dos direitos sociais fundamentais? E na atual conjuntura, há que se falar em crise do Estado social brasileiro? Ou na verdade há um projeto de austeridade em curso, cujos objetivos são escusos e refratários aos interesses da sociedade?

3.1 Origem e significado da austeridade fiscal

Muito se tem falado, portanto, sobre a austeridade no país nos últimos anos, principalmente após a crise de 2015, ano em que o PIB brasileiro fechou negativo em mais de três dígitos, fechando o acumulado em -3,8%, pior resultado em 25 anos, segundo noticiado à época⁹³. As razões dessa forte retração na economia, derivou, segundo Laura Carvalho, de uma série de erros na condução da política econômica, aplicadas para atender aos interesses da elite empresarial⁹⁴.

No mesmo período, os dados da dívida pública também apresentaram resultado negativo, apresentando aumento significativo já desde 2014. Segundo dados do Banco Central, o país apresentou resultado nominal - que inclui o resultado primário e

⁹³ UOL, São Paulo. Economia brasileira encolhe 3,8% em 2015, pior resultado em 25 anos. **UOL on line**. São Paulo, 03 mar. 2016. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2016/03/03/pib-2015.htm>> Acesso em: 29 abr. 2021.

⁹⁴ CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. 1ª Ed. São Paulo: Todavia, 2018, p. 10-11.

os juros nominais apropriados – deficitário nas suas contas de 5,82%⁹⁵, 9,30%⁹⁶ e 9,8%⁹⁷, nos anos de 2014, 2015 e 2016, respectivamente. Esses resultados decorreram da desaceleração econômica e seus impactos na arrecadação fiscal, conjuntura que será detalhada mais à frente.

A solução defendida para superação da crise foi a mudança da política econômica adota até então, centrada no intervencionismo estatal na economia, com distribuição de renda, investimento público, geração de emprego e renda e redução das desigualdades, para um novo que visava “reduzir o tamanho do Estado”, por meio de um ajuste fiscal centrado na contenção das despesas do Governo, tudo anunciado num documento chamado “Uma ponte para o Futuro”, a que se denomina política de austeridade.

Mas o que se entende por austeridade? Etimologicamente, austeridade, deriva do latim *auteritas atis*, que significa severidade, rigor⁹⁸. Segundo Pedro Rossi, o termo tem origem na filosofia moral, tendo sido incorporado ao vocabulário econômico como um neologismo, trazendo consigo toda a carga moral da palavra, notadamente para exaltar o comportamento humano ligado ao rigor, disciplina, parcimônia, prudência, sobriedade, e se contrapondo aos comportamentos dispendiosos, insaciáveis, pródigos, perdulários etc⁹⁹.

Florian Schui, aponta que as origens do termo remonta à antiguidade grega e está fortemente vinculada à ideia de benefícios decorrentes da limitação do consumo, uma discussão que atravessou todas as épocas da civilização e seus pensadores, indo de Aristóteles, São Tomás de Aquino, Bernard Mandeville, Voltaire, Rosseau, Smith, Weber, Karl Marx, para quem a austeridade era para as massas, enquanto o capital era para as elites econômicas e políticas, até Hayek e Keynes.¹⁰⁰

⁹⁵Banco Central do Brasil. Estatística fiscais. **BCB on line**. 29 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>> Acesso em: 12 jun. 2021.

⁹⁶Banco Central do Brasil. Estatística fiscais. **BCB on line**. 29 dez. 2015. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>> Acesso em: 12 jun. 2021.

⁹⁷Banco Central do Brasil. Estatística fiscais. **BCB on line**. 27 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>> Acesso em: 12 jun. 2021.

⁹⁸ Dicionários acadêmicos. **Dicionário de latim-português/português-latim**. Porto: Porto editora, 2010, p.53.

⁹⁹ ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos: Impactos da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 15.

¹⁰⁰ SCHUI, Florian. **Austerity: the great failure**. New Haven: Yale university press, 2014, p. 01.

Durante essa longa jornada, a defesa da austeridade sempre girou em torno de atributos morais, num primeiro momento, e políticos, posteriormente, quando se discutia no entre guerras mundiais a necessidade de contenção, racionamento e regulação dos recursos privados para se destinar os recursos da sociedade para os esforços de guerra, que, segundo Zweiniger-Bargielowska, fora um política aceita pela sociedade como um sacrifício necessário para superar os problemas da guerra, que logo após se tornou impopular e injustificável.¹⁰¹

Na atualidade, pode-se conceituar austeridade como “a política que busca, por meio de um ajuste fiscal, preferencialmente por cortes de gastos públicos, ajustar a economia e promover o crescimento”.¹⁰² Trata-se, num sentido mais restrito, de um tipo bem específico de política econômica, cujo núcleo está na contenção das despesas públicas, ou seja, no limite e/ou redução de parte do orçamento público a ser empregado em determinada finalidade pública, conforme previsão legal. Explica Mark Blyth:

A austeridade é uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits. Fazê-lo, acham os seus defensores, inspirará a “confiança empresarial” uma vez que o governo não estará “esvaziando” o mercado de investimento ao sugar todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem aumentando a já “demasiada grande” dívida da nação.¹⁰³

Adianta-se que, como já assentado, a ideologia que sustenta a austeridade está na falsa oposição entre setor público e setor privado, entre mercado e Estado, em outros termos, na base da ideologia liberal, mais elaborada é certo, mas não menos significativa para os efeitos que produz na sociedade. John Cochrane, citado por Blyth e defensor da austeridade, afirma que o aumento de despesa do Estado corresponde, proporcionalmente, à redução do investimento privado, que os empregos gerados pelos incentivos estatais se compensam pelo desemprego gerado pela falta do investimento privado.¹⁰⁴

Como se vê, essa percepção remonta à época do surgimento do liberalismo enquanto ideologia política e econômica, no início do século XVII, cuja ascensão do

¹⁰¹ BARGIELOWSKA, Ina Zweiniger. **Austerity in Britain: Rationing, Controls, and Consumption, 1939–1955**. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 256-257.

¹⁰² ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos: Impactos da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 16.

¹⁰³ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 22.

¹⁰⁴ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 22.

Estado moderno se deu em virtude da necessidade de frear os abusos do Estado absolutista., personificado na pessoa do monarca, a quem se atribuía poderes ilimitados, utilizados para tomar propriedades, tributar excessivamente os comerciantes etc. E nesse contexto, o Estado era visto com desconfiança, ineficiente e perdulário, enquanto o mercado surgia justamente para se contrapor a esse estado de coisas.

Ocorre que essa oposição, como se demonstrou no capítulo primeiro, não se sustenta, uma vez que desde o surgimento do Estado moderno que o Estado se fez presente na economia, de modo que o Estado, por meio de sua institucionalidade foi quem possibilitou o surgimento do próprio capitalismo. Não obstante, essa falsa oposição ainda permanece viva na ideologia liberal ou neoliberal, que encontra na austeridade sua mais nova ressignificação, vinculada agora ao orçamento e à dívida pública.

No entanto, explica Blyth, a austeridade se manteve ausente no pensamento econômico liberal quando do seu início, ou seja, no que pode chamar de liberalismo clássico, posto que até o início do século XX inexistiam as condições de sua realização, quais sejam, “grandes Estados que gastam muito dinheiro que pode ser cortado”, e que por isso, a austeridade surgiu ao longo do tempo “como uma consequência derivada de outras convicções partilhadas – uma sensibilidade - , concernentes à natureza e ao papel do Estado na vida econômica que estão no cerne do pensamento liberal.”¹⁰⁵

A fim de fundamentar essa afirmação, Blyth analisa os escritos dos três principais intelectuais do liberalismo clássico, John Locke, David Hume e Adam Smith, cuja relevância para a compreensão da austeridade está numa disposição compartilhada na obra dos autores, a qual denomina do problema estatal do “*não se pode viver com ele, não se pode viver sem ele, não se pode pagar por ele*”, cujos estágios permeiam todo o pensamento liberal até os dias atuais. Segundo o autor, é na tensão entre esses pontos de vista, que nasce a preocupação com o modo de financiamento estatal, cujas consequências deságuam no surgimento da austeridade como resposta, na forma de doutrina econômica distinta no início do século XX.¹⁰⁶

¹⁰⁵ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 147.

¹⁰⁶ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 148.

Blyth segue sua análise acerca da história da austeridade, examinando as duas doutrinas que considera chaves para a compreensão da austeridade, que são o “liquidacionismo”, de origem norte-americana, e a “visão do Tesouro”, oriunda do Reino Unido, para quem atribui as ideias como neoliberais, tendo em vista que emanam das ideias liberais clássicas e se aplicam novamente aos problemas políticos da época. Tais ideias, quando do seu surgimento, na década de 1920, sofreu forte reação, a principal e mais importante, segundo Blyth, foi a de Keynes.¹⁰⁷

As ideias pró-austeridade, por não apresentarem os resultados esperados, foram superadas após a década de 1942, tendo permanecidas latentes na Alemanha, com o ordoliberalismo e na escola austríaca de economia. Somente a partir de 1980, com a ascensão do neoliberalismo que a austeridade volta à cena, tendo sido incluída na política desenvolvimentista do FMI, direcionadas, via Consenso de Washington, aos países em desenvolvimento, e que até hoje são executadas por diversos países, entre eles o Brasil. A austeridade, enquanto teoria econômica, só ganha força nas décadas de 1980 e 1990, por obra de intelectuais italianos e americanos: Alberto Alesina, Francesco Silvia Ardagna, Guido Tabellini e Roberto Perotti, consubstanciadas na “teoria da austeridade expansionista”.¹⁰⁸

Destaca-se, desse longo processo histórico, que desde os escritos de Locke, do final do século XXVII, aos de Alberto Alesina, de 1987, o que se tem em comum e permanente é a desconfiança que o mercado ou setor privado sempre manteve contra o Estado, traduzida atualmente na política de austeridade. Esse ponto é importante seja ressaltado, visto nortear a ideologia liberal, fundamento da ideia de austeridade. Mas como já se antecipou no capítulo anterior, sem o Estado e sua institucionalidade, frise-se, não haveria sequer capitalismo, e os interesses do mercado não teriam sido alcançados com a mudança do modelo socioeconômico vigente.

Não obstante, a visão antiestatal permaneceu viva até os dias de hoje, sobrevivendo na teoria econômica da austeridade, tendo sido preservada durante todo o período do keynesianismo nas ideias do Ordoliberalismo, na Europa, e na Escola Austríaca, de berço europeu, mas com forte penetração nos Estados Unidos, por meio da

¹⁰⁷ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 175.

¹⁰⁸ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 149.

influência de Joseph Schumpeter. Segundo Blyth, o ordoliberalismo é uma forma peculiar de liberalismo, tendo em vista que a ideia de austeridade nesse pensamento econômico difere das ideias clássicas do liberalismo, pois viam uma normalidade na relação entre o Estado e o mercado.¹⁰⁹

A função do Estado nas ideias econômicas ordoliberais, centrava-se no estabelecimento das condições de enquadramento e adequação necessários para o bom e eficaz funcionamento dos mercados. Nessa concepção, cabia ao Estado o papel de regulador, no sentido de promover a livre concorrência, garantindo os ajustamentos necessários do mercado por meio dos mecanismos institucionais voltados à economia. A grosso modo, o Estado deveria estar a serviço do mercado.¹¹⁰

Essa doutrina, cujos representantes mais importantes foram Walter Eucken, Franz Bohm e Hans Grossman-Dourthm, fundadores da Escola de Economia de Friburgo, durante a década de 1930, visavam com suas ideias combater o poder econômico dos cartéis privados. Paradoxalmente, o setor privado e seus abusos precisavam de controle, e não o Estado.¹¹¹ Na concepção ordoliberal, o crescimento econômico encontrava seu lugar na concorrência – livre mercado -, e não no consumo.

Nesse sentido, a ordem econômica possibilitaria a concorrência, por meio do Banco Central independente, fazendo com que os produtos ofertados no mercado encontrariam naturalmente sua demanda – Lei de Say¹¹². Essas ideias, segundo Blyth, foram a base do Estado de Bem-Estar Social alemão, pelo que fizeram a Alemanha prosperar no período pós-guerra, dando uma nova roupagem ao liberalismo, incorporando na sua concepção o Estado, bem como a austeridade.¹¹³

Mas explica Blyth, que esse modelo só foi possível na Alemanha por causa das peculiaridades de sua economia, considerada de desenvolvimento tardio, cujo

¹⁰⁹ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 192.

¹¹⁰ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 192.

¹¹¹ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 195.

¹¹² Lei de Say é um princípio econômico criado pelo francês Jean-Baptiste Say, segundo o qual a oferta cria sua própria procura/demanda. VASCONCELOS, Marcos Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 291.

¹¹³ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 198.

objetivo à época centrava-se na obtenção de poupança para financiar seu processo industrial – economia do lado da oferta, o que só foi possível devido à falta de concorrência de outros Estados no período. E que essa concepção não leva em conta o fato de que para alguém poupar, outrem tem de gastar, lógica do ciclo básico da economia, de modo que não se pode todos poupar ao mesmo tempo.¹¹⁴

Já a Escola Austríaca, explica Blyth, nasce a partir de um debate acerca do papel do Estado na economia, notadamente na promoção do desenvolvimento, tendo como principal expoente Carl Menger, adepto da teoria marginalista, ainda no final do séc. XIX.¹¹⁵ Tempos depois, os seguidores de Carl Menger, Ludwig Von Mises e Friedrich Hayek, desenvolveram a teoria. De acordo com esses teóricos, não cabia ao Estado qualquer papel positivo ou necessário na economia, cuja intervenção só prejudicaria o seu desenvolvimento progressivo e a estrutura evolutiva de longo prazo dos mercados, que deveriam, obviamente, serem livres. E mais uma vez, essa corrente advogava uma total e radical ruptura entre o Estado e o mercado, pois para eles, a intervenção do Estado na economia, principalmente na crise, faz cessar os investimentos e, conseqüentemente, aumentar a recessão.

Essas ideias, ainda que tenham arrefecido durante o período do keynesianismo na Europa, permaneceram latentes em solo americano, tendo ressurgido na década de 1970 e, posteriormente, na crise de 2007/2008, quando supostamente teriam dado respostas ao colapso econômico, baseados na teoria de crédito e colapsos, que descreviam os perigos do crédito fácil e barato oferecidos pelo sistema bancário, cujo receituário não poderia ser outro a não ser austeridade fiscal.

Para a Escola Austríaca, o colapso se resolveria com as medidas de austeridade. Entendiam que quando se enfrenta uma recessão decorrente do incremento injustificado provocado pela expansão do crédito, o caminho é cortar o consumo e focar na alavancagem da poupança, pelo que os Estados não deveriam interferir, pois só

¹¹⁴ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 203.

¹¹⁵ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 206-207.

provocariam ainda mais recessão. Como se vê, o que desponta como subjacente a essa concepção é a velha ideia liberal de que não cabe ao Estado intervir na economia.¹¹⁶

Nessa linha do tempo de compreensão do pensamento liberal e sua influência à ideia de austeridade, o ordoliberalismo resolveu o problema do Estado, incluindo-o à sua teoria, enquanto o pensamento austríaco se mostrou totalmente radical na sua exclusão como agente interventor nos ciclos de crescimento e recessão. Não obstante, a austeridade como instrumento de longo prazo ganhou proeminência e abertura no debate global por meio da ideologia neoliberal, cuja base teórica, do ponto de vista macroeconômico, se enrobustece na teoria monetarista e na teoria da escolha pública, cujo ponto em comum entre as duas está na percepção do “Estado como bomba inflacionária e não como amortecedor dos choques econômicos”.¹¹⁷

O monetarismo, segundo Blyth, “é um conjunto de ideias desenvolvidas nas décadas de 1960 e 1970”, cujo expoente foram Milton Friedman, nos Estados Unidos, e Patrick Minford no Reino Unido, pelo que defendiam, basicamente, e ao que aqui interessa, o argumento segundo o qual a intervenção governamental para o estímulo da economia e para o pleno emprego, teria como resultado o aumento da inflação.¹¹⁸

Na concepção de Milton Friedman, as causas do desemprego estavam na decisão voluntária dos trabalhadores de não se empregarem e não decorria de uma deficiência ou falta de demanda, isto é, ausência de empregos a serem ocupados, cuja dinâmica entre empregador/trabalhador e emprego/salário, alcançaria sua “taxa natural de desemprego”. Difícil imaginar essa tese à luz no Brasil de 2021, quando o país atinge, no 1º trimestre do ano, a marca de 14,7% de desemprego, com mais de 14,8 milhões de brasileiros procurando um vínculo formal de trabalho, sem contar os desalentados (6,0 milhões), e os trabalhadores informais.¹¹⁹ Mas esse ponto de vista ganhou força à época

¹¹⁶ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 211.

¹¹⁷ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 218.

¹¹⁸ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 219.

¹¹⁹ Dados IBGE. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

por supostamente confrontar a teoria da Curva de Phillips¹²⁰, proposição que fundamentava as ideias keynesianas do pós-guerra.¹²¹

Segundo Blyth, “os ativadores da austeridade”, monetarismo e teoria da escolha pública, que são ambas teorias críticas do papel do Estado na economia, permitiram viabilizar os argumentos pró-austeridade nos dias atuais. A teoria da escolha pública, cujos expoentes são George Stigler, William Niskanem, Richard Wagner e James Buchanan, propugnaram, valendo-se dos estudos da microeconomia, que o Estado, para além de se autodevorar, prejudica a economia, presumindo como iguais os comportamentos dos agentes internos do Estado e dos governos e os demais agentes do mercado.¹²²

Nessa ordem de ideais, para a escolha pública e o monetarismo, que estabeleciam uma correlação entre o calendário eleitoral, o comportamento dos agentes públicos de maximização de rendimentos, a inflação decorrente desse processo, que seria crescente a cada ciclo de crescimento e recessão, o processo político era estruturalmente deletério para a economia. Assim, o processo democrático é naturalmente inflacionário, prejudica as expectativas e cria incertezas no mercado, pelo que precisa ser “enquadrado”, e a solução liberal ou neoliberal para esse problema, para a salvaguarda do mercado dos infortúnios da democracia, seria a criação de uma instituição independente, que seria o Banco Central.¹²³

A solução do Banco Central independente significa na prática a submissão ou captura da política pela economia, a política econômica pelos interesses do mercado. Ou seja, a condução geral da economia deixa de ser da sociedade, e passa a ser dirigida conforme as decisões dos agentes do mercado. A ideia do Banco Central independente tem como principais defensores Edward Prescott e Finn Kydlard, teóricos da Escola dos

¹²⁰ A Curva de Phillips representa a existência de uma relação inversa entre taxas de salários e taxas de desemprego. Ou seja, quanto maior for a taxa de salários, menor será a taxa de desemprego. Explica Vasconcellos: “*Coeteris paribus*, elevações da procura agregada levam as empresas a demandar mais mão de obra, ocasionando aumento de salários monetários (nominais) e redução das taxas de desemprego”. VASCONCELOS, Marcos Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 242-243.

¹²¹ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 220.

¹²² BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 221.

¹²³ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 224.

Ciclos Reais de Negócios. Para esses economistas, a tomada de decisão democrática padece de um problema de “inconsistência temporal” que consiste na falta de estabilidade e cumprimento das promessas políticas, inclinados às medidas de curto prazo e à negligência nas medidas estabilizadoras da economia.¹²⁴

Essas ideias, que serviram de substrato para a austeridade, foram fundamentais para o receituário neoliberal aos países em desenvolvimento, por meio do Consenso de Washington, que consistia numa lista de 10 (dez) orientações políticas que deveriam ser adotadas pelos países como condição para conseguirem empréstimos e fechar acordos comerciais, e foi elaborada pelo economista do desenvolvimento Williamson, em 1989.

A lista continha as seguintes medidas: 1) Disciplina fiscal; 2) Reordenação das prioridades da despesa pública; 3) Reforma tributária; 4) Liberalização das taxas de juros; 5) Taxa de câmbio competitiva; 6) Liberalização do comércio; 7) Liberalização do investimento estrangeiro direto interno; 8) Privatização; 9) Desregulamentação e; 10) Direitos de propriedade.¹²⁵ Essas medidas foram adotadas pelo FMI e Banco Mundial como sendo a política a ser adotada pelos países em desenvolvimento mundo afora, notadamente aos países da América Latina, contrapondo-se à ideia de desenvolvimento conduzida pelo Estado.

Mas nessa linha do tempo, as políticas de austeridade ultrapassaram os limites do Consenso de Washington e suas medidas, ainda nas décadas de 1980 e 1990, um grupo de intelectuais legatários das ideias ordoliberais de Luigi Einaudi, fundador da escola de economia das finanças públicas na Universidade Bocconi, de Milão, deram uma nova cara às ideias ordoliberais, especificamente quanto ao papel do Estado na produção de déficits e dívidas orçamentárias. O foco agora se voltada para a dívida pública. São eles: Alberto Alesina, Francesco Silvia Ardagna, Guido Tabellini e Roberto Perotti.¹²⁶

¹²⁴ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 224.

¹²⁵ WILLIAMSON, John. **A Short History of the Washington Consensus**. Disponível em: <<https://www.piie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2021.

¹²⁶ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 237/238.

Esses autores, retomam a discussão acerca da teoria da escolha pública no que se refere à correlação dos déficits públicos com a agenda política. Explica Blyth:

A ideia básica de Alesina e de Tabellini era de que se os partidos em concorrência concordassem com os mesmos níveis, mas composições diferentes, da despesa pública, e depois fosse provável que o partido no poder perdesse as eleições seguintes, este deveria, racionalmente, criar um déficit. Isso permite ao partido no poder fornecer mais de seus bens públicos preferidos enquanto ainda está no comando, deixando efetivamente a conta, na forma de mais dívida, para o partido sucessor. Isso também tem o conveniente efeito de atar as mãos do governo seguinte. Mas da próxima vez o partido afetado fará a mesma coisa com o resultado final e daí que o estoque global de balões de dívida se deve a esta alternância democrática de partidos.¹²⁷

Como destaca o autor, essa linha de argumentação é de extrema importância para o estudo da austeridade porque, primeiro, trouxeram o nível da dívida pública para o centro do debate da política econômica, segundo, porque relacionaram esse nível de dívida a um resultado da competição eleitoral, e não dos ciclos econômicos, evidenciando as ideias básicas do liberalismo de suspeição e contenção do papel do Estado na economia. Nesse sentido, ergue-se a própria democracia como responsável pelo fracasso da economia, na medida em que naturalmente está tendente a gerar dívida e inflação.¹²⁸

Assim, qual seria a solução para o problema segundo esses autores? Consolidação fiscal expansionista, isto é, para utilizar os próprios termos, cortes orçamentários como gerador de expansão econômica ou crescimento, cuja mola propulsora seria o efeito positivo dessas medidas sobre as expectativas dos agentes econômicos¹²⁹. Essa visão destoa da de Keynes, cujo efeito da contração fiscal seria exatamente o oposto, qual seja, a recessão econômica¹³⁰. Um dos estudos recentes que buscou fundamentar a ideia da consolidação fiscal expansionista foi o de Alberto Alesina e Roberto Perotti, “Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OCDE Countries”.

Nesse estudo, publicado em 1995, cujo objetivo era analisar as expansões e ajustes orçamentários nos países da OCDE das últimas três décadas, os autores apontaram como resultado: 1) expansões fiscais são o resultado de aumentos nas despesas,

¹²⁷ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 239.

¹²⁸ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 240.

¹²⁹ GIAVAZZI, Francesco; PAGANO, Marcos. Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. **NBER on line**. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w3372>>. Acesso em: 12 jun. 2021.

¹³⁰ BELLUZO, Luiz Gonzaga. **O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

principalmente de programas de transferência, enquanto as contrações são normalmente decorrentes de aumentos de impostos; 2) embora bem-sucedido (isto é, duradouro), uma minoria do total depende principalmente da redução dos salários e do emprego do governo e dos cortes nos programas de transferência; 3) mesmo grandes ajustes fiscais bem-sucedidos não parecem ter consequências recessivas, em média; 4) diferentes tipos de governo mostram diferentes graus de sucesso na implementação de um ajuste fiscal bem-sucedido, com os governos de coalizão apresentando o pior desempenho.¹³¹

Outros dois trabalhos mais recentes reforçaram as premissas do anterior, são eles: “Tales of Fiscal Adjustment”¹³², publicado em 1998, e “Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending”, de 2009, ambos de autoria de Alberto Alesina e Silvia Ardagna. Neste último, os autores concluem que:

Os estímulos fiscais baseados em cortes de impostos têm mais probabilidade de aumentar o crescimento do que aqueles baseados nos gastos. Quanto aos ajustes fiscais, aqueles baseados em cortes de gastos e sem aumento de impostos têm maior probabilidade de reduzir os déficits e a proporção da dívida sobre o PIB do que aqueles baseados em aumentos de impostos. Além disso, ajustes no lado dos gastos, e não nos impostos, têm menos probabilidade de criar recessões.¹³³

À luz do exposto, pode-se observar que a espinha dorsal dos argumentos pró-austeridade está na defesa dos cortes no Estado e seu efeito expansionista, pelo que a contenção ou redução das despesas públicas, especialmente em tempos de recessão, têm como efeito econômico o crescimento. Mas vale uma maior atenção nesse último trabalho, a fim de se avaliar o nível de argumentação e lógica econômica propugnada pelos autores, e sua relação com a perspectiva keynesiana.

Neste trabalho, objetivam analisar o que chamam de postura fiscal nos países da OCDE, entre 1970 a 2007, considerando tanto os estímulos fiscais, como os ajustes fiscais. Iniciam afirmando que os EUA e a maioria dos países da OCDE experimentam, após a crise financeira de 2007-2009, “os maiores aumentos nos déficits e no acúmulo de dívidas”. Afirmando que uma grande parte desse déficit é resultado do resgate de vários

¹³¹ ALESINA, Alberto Francesco; PEROTTI, Roberto. Fiscal Expansions and fiscal Adjustments in OCDE Countries. **NBER on line**. Disponível em: < <https://www.nber.org/papers/w5214>>. Acesso em: 12 jun. 2021.

¹³² ALESINA, Alberto Francesco; ARDAGNA, Silvia. Tales of Fiscal Adjustment. Disponível em: < https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/2579822/Ardagna_TalesFiscal.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

¹³³ ALESINA, Alberto Francesco; ARDAGNA, Silvia. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. **NBER on line**. Disponível em: < <https://www.nber.org/papers/w15438>>. Acesso em: 12 jun. 2021.

tipos do setor financeiro, pelo que o artigo nada teria a dizer. “*As we well know a very large portion of the current astronomical 12 percent of GDP deficit is the result of bailout of various types of the financial sector. This is an issue on which this paper has nothing to say.*”¹³⁴

Completam argumentando que uma outra parte do déficit é resultado dos pacotes de estímulo fiscal que os governos adotaram para tirar suas respectivas economias da recessão, cujos 2/3 é constituído por aumento de gastos públicos, incluindo investimentos públicos, transferências e consumo do governo. Tudo isso para defender a ideia de que os cortes de gastos seriam muito mais eficazes do que os aumentos de impostos para estabilizar a dívida e evitar crises econômicas.¹³⁵ Afirmam que o estudo comprova que os cortes de gastos utilizados para reduzir os déficits têm sido associados a expansões econômicas – austeridade fiscal expansionista.

Ancorados em outros autores e trabalhos, inscritos na década de 1990, fundamentam a teoria da austeridade fiscal expansionista dizendo que um ajuste fiscal pode ser expansionista se agentes *acreditarem* que o aperto possa gerar mudanças estruturais que evitem maiores ajustes no futuro. Que cortes de gastos atuais forem vistos como políticas permanentes, por remover o perigo de ajustes fiscais muito mais onerosos no futuro, geram um efeito positivo na riqueza, porque as decisões de consumidores e demais agentes são influenciados com base nessas expectativas.¹³⁶ Comentando essa passagem, Blyth pontua:

Agora, as expectativas são tudo. Determinam resultados e são sempre melhoradas quando o governo faz menos, mesmo em uma recessão. São o prego final no caixão de Keynes porque tornam expansionista a mais contracionista das circunstâncias. Em um mundo destes, a recessão é o lugar perfeito para cortar, enquanto a despesa é sempre e em toda a parte a política errada.¹³⁷

¹³⁴ ALESINA, Alberto Francesco; ARDAGNA, Silvia. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. **NBER on line**. Disponível em: < <https://www.nber.org/papers/w15438>>. Acesso em: 12 jun. 2021, p. 15.

¹³⁵ ALESINA, Alberto Francesco; ARDAGNA, Silvia. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. **NBER on line**. Disponível em: < <https://www.nber.org/papers/w15438>>. Acesso em: 12 jun. 2021, p. 03.

¹³⁶ ALESINA, Alberto Francesco; ARDAGNA, Silvia. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. **NBER on line**. Disponível em: < <https://www.nber.org/papers/w15438>>. Acesso em: 12 jun. 2021, p. 04.

¹³⁷ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 248.

Interessante notar que os defensores das políticas de austeridade no Brasil, utilizam dos mesmos argumentos. O ex-presidente Temer, por exemplo, em ocasião da reunião dos BRICS, ainda em outubro de 2016, poucos meses depois do golpe, defendeu a PEC 241, hoje EC nº 95/2016, considerada a principal medida de ajuste fiscal do seu governo, com a finalidade de convencer agentes econômicos internacionais de que o país iria crescer nos próximos anos devido a volta da *confiança na recuperação econômica* etc.¹³⁸

Henrique Meireles, então Ministro da Fazenda do governo Temer, em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo, em julho de 2016, enquadrava a questão ao dizer que se não fosse aprovada a emenda do teto de gastos, não haveria outra alternativa a não ser aumentar impostos. Disse o ministro que o *problema fiscal no país é estrutural e que está baseado na constituição*, referindo-se às despesas obrigatórias. Perguntado sobre a volta dos investimentos estrangeiros com a confirmação do ex-presidente Temer no cargo, asseverou que a “eliminação da incerteza causará uma recuperação maior e mais rápida, pelo que a *confiança* já estava crescendo”.¹³⁹

Em suma, a austeridade como teoria econômica, como práxis política e como ideologia, finca suas origens no pensamento liberal, vincula-se às ideias de que rechaçam e/ou menosprezam o papel do Estado na economia, denominado por Blyth como o problema do “não se pode viver com ele, não se quer viver com ele, não se quer pagar por ele”, que acompanha a história do liberalismo e configura o dilema liberal que gera a austeridade.¹⁴⁰

Exposto o conceito e as origens da austeridade, indaga-se: i) essa forma de política econômica, num contexto geral funciona?; ii) quais seus dilemas e entraves?; iii) no contexto brasileiro, a austeridade é fruto da política ou do Estado neoliberal? Noutros termos, trata-se de uma agenda voltada aos interesses da sociedade como um todo ou de um grupo específico e seletivo de agentes do mercado?

¹³⁸BENITES, Afonso. Temer defende nova austeridade brasileira na cúpula dos Brics. **El País on line**. Brasília, 16 out. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/14/politica/1476396449_681500.html>. Acesso em: 09 jun. 2021.

¹³⁹FRIAS, Maria Cristina; CRUZ, Valdo. Sem teto para gasto, país terá alta de impostos, diz ministro da fazenda. **Folha online**. Brasília, 25 jul. 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/07/1794965-sem-teto-para-gasto-pais-tera-alta-de-imposto-diz-ministro-da-fazenda.shtml?origin=folha>>. Acesso em: 09 jul. 2021.

¹⁴⁰BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 156.

3.2 Austeridade fiscal como projeto da política ou do Estado Neoliberal?

Quando Henrique Meireles diz que o problema fiscal brasileiro é estrutural e está baseado na constituição, significa dizer, na verdade, que os direitos sociais fundamentais nela previstos, bem como seu modelo de desenvolvimento instituído, inviabilizam a economia e a capacidade de crescimento do país, pois para serem efetivados, mediante políticas públicas, demandam recursos públicos do Estado, o que compromete a capacidade do mesmo de gerar superávit e honrar com o pagamento da dívida pública. Nessa versão dos fatos, o ex-ministro joga sobre os ombros da sociedade e do Estado a responsabilidade pela crise, retirando da reta o mercado e a parte que lhe cabe do problema.

Mas será que assiste razão ao ex-ministro? Será mesmo a Constituição Federal de 1988 a razão da piora das contas públicas, do aumento da dívida pública e da estagnação econômica e social do país? Ou essa retórica visa camuflar as verdadeiras causas da crise e seus agentes causadores, atacando justamente a espinha dorsal do Estado e seus mecanismos de combate à desigualdade e, de forma reacionária, objetiva manter o *status quo ante* aos avanços socioeconômicos apresentados no país nos últimos anos?

Como dito anteriormente, a política fiscal é um poderoso instrumento de que dispõe o Estado para intervir na economia, cuja principal função está na capacidade de distribuição de renda, seja por meio da política tributária, seja por meio da política de gastos públicos. É na política de gastos que repousa, em parte, a crítica do ex-ministro acima apontada, bem como as discussões sobre a dívida pública, níveis de endividamento e a austeridade como solução para o seu controle. O discurso sobre o descontrole da dívida pública brasileira é central na defesa da austeridade, considerada como uma forma de ajuste da economia por meio da redução do papel do Estado.

Ocorre, porém, que a dívida pública ou endividamento público exerce importante função econômica e social, devido a sua capacidade de elevação do bem-estar da sociedade e do equilíbrio da economia como um todo, pelo que é utilizado por quase todos os países do mundo. Sobre esse papel fundamental do endividamento público na sociedade, faz-se mister expor a explicação de Murilo Portugal Filho:

O endividamento público é um instrumento apropriado para financiar o investimento público na construção de ativos de elevado custo e longa duração, como uma hidrelétrica, um porto ou uma estrada. Nesse caso, o endividamento público permite distribuir equitativamente entre os contribuintes do presente e do futuro o custeio e os riscos da construção de ativos que vão gerar benefícios e rendimentos supostamente superiores ao seu custo por um longo período para várias gerações de contribuintes. A dívida pública permite também que os compradores de títulos públicos poupem sua renda no presente e transfiram para o futuro um poder de consumo ampliado pelos rendimentos positivos do investimento, de forma mais segura do que é usualmente possível utilizando títulos privados. Quando utilizada para financiar o investimento público produtivo, a dívida pública pode funcionar tanto como um mecanismo de equidade intergeracional quanto como um sistema de baixo risco de transferência intertemporal de consumo, gerando resultados sociais positivos para todos. A dívida pública é também um instrumento muito útil para o financiamento de despesas emergenciais e extraordinárias, mesmo que não sejam despesas de investimento, como as que ocorrem quando há uma calamidade pública ou outro tipo de choque temporário, até mesmo guerras. Aliás, a dívida pública brasileira começou a se formar para financiar a guerra de independência.¹⁴¹

Assim, em razão dessa importante função, é preciso compreender, ainda que de forma abreviada, o conceito de dívida pública e as condicionantes da dívida brasileira, para que se possa entender como o Estado tem se utilizado desse instrumento na condução da economia, sua relação com os agentes econômicos, notadamente, aqueles pertencentes ao chamado capital financeiro, que nesse contexto seriam os credores da dívida, atuantes no mercado de capitais e títulos, bem como a atual conjuntura de austeridade.

Mas antes, pontua-se, à luz do exposto acima, que há uma diferença fundamental entre a dívida acumulado pelo setor público, ou seja, pelo Estado, e a dívida do setor privado, especialmente a dívida das famílias. É o que Pedro Rossi qualifica como *metáfora do orçamento doméstico*, que consiste na comparação equivocada e simplificadora entre o orçamento familiar e o orçamento público, pelo que ambos não deveriam gastar mais do que arrecadam, do que ganham.¹⁴²

Segundo o autor, essa comparação não se sustenta porque desconsidera três fatores primordiais, quais sejam: 1) o governo, diferentemente das famílias, tem capacidade de definir o seu orçamento; 2) os gastos do governo retornam ao orçamento na forma de impostos e; 3) as famílias não dispõem de moeda e não têm capacidade de emitir títulos em sua própria moeda e não definem a taxa de juros das dívidas que pagam,

¹⁴¹ SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Org. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2009, p.13.

¹⁴² ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos: Impactos da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 20.

ao contrário do governo.¹⁴³ Portanto, toda análise que se faça sobre a dívida pública deve levar em consideração essa diferença fundamental, bem como sua razão de existir num contexto macroeconômico.

Entende-se que “dívida é uma obrigação de determinada entidade com terceiros, gerada pela diferença entre despesas e receitas dessa entidade”.¹⁴⁴ Noutros termos, dívida se caracteriza pela existência de déficit, que é justamente a superação das despesas frente às receitas. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, dispõe, nos incisos I e II, do art. 29, duas definições legais referentes à dívida pública, quais sejam, *dívida pública consolidada* ou *fundada* e *dívida pública mobiliária*.

Define a dívida pública consolidada ou fundada como o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. Já dívida pública mobiliária como a dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios. Outras definições são encontradas na literatura especializada, tais como Dívida Bruta, que compreende apenas os passivos do governo; Dívida Líquida, que considera todos os passivos já descontados os ativos; Dívida Líquida do Setor Público – DLSP¹⁴⁵, Dívida Pública Mobiliária Interna – DPMFi (títulos públicos), e externa – DPFe ou somente Dívida Pública Federal – DPF etc.¹⁴⁶

Apesar do exagero terminológico, o que dificulta e muito a análise por parte do cidadão, a definição que interesse a esse estudo é o de Dívida Líquida do Setor Público – DLSP, pois engloba todas as obrigações do setor público não financeiro, incluindo as dívidas interna e externa, as operações compromissadas, compulsórias e a base monetária, deduzido dos seus ativos financeiros juntos aos agentes privados não financeiros e aos

¹⁴³ ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos: Impactos da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 20.

¹⁴⁴ SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Org. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2009, p. 102.

¹⁴⁵ O conceito de Setor Público considerado pelo autor, “as instituições públicas não financeiras, bem como os fundos públicos que não possuem características de intermediários financeiros, isto é, aqueles cujas fontes de recursos advêm de contribuições fiscais ou parafiscais, além da empresa Itaipu Binacional”. SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Org. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2009, p. 101.

¹⁴⁶ SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Org. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2009, p. 102.

financeiros, públicos e privados. Nesse conceito está incluso os ativos e passivos financeiros do Banco Central, que inclui as reservas internacionais, consideradas como ativo e a base monetária, tida como passivo. A DLSP é o indicador utilizado pelo país para fins de acompanhamento de sua sustentabilidade fiscal, sendo tomada como referência para as decisões de política econômica.¹⁴⁷

A DPF ou dívida bruta, considerando aquela de responsabilidade do Tesouro Nacional, ainda pode ser classificada levando em consideração a sua origem. Diz-se “dívida interna aquela denominada na moeda corrente do país e como dívida externa aquela denominada em outras moedas que não a moeda”¹⁴⁸. Esse critério leva em consideração os riscos tidos como relevantes para os gestores da dívida pública, sobretudo para aqueles países com algum histórico de crise na balança de pagamentos, sendo o critério da moeda o que melhor identificaria os riscos referentes à dívida, sendo o critério adotado atualmente pelo Brasil.¹⁴⁹

Outros conceitos importantes para a reflexão dizem respeito à receita e despesa pública. A “despesa pública é parte do orçamento, representando, portanto, a distribuição e emprego das receitas para cumprimento das diversas atribuições da Administração”¹⁵⁰ e, de acordo com o art. 12, da Lei nº 4.320/1964, subdivide-se em despesas correntes (despesas de custeio e transferências correntes) e despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital). Já as receitas públicas são o “ingresso de dinheiro aos cofres do Estado para atendimento de suas finalidades”¹⁵¹, classificadas legalmente como receitas correntes e receitas de capital, art. 11, da Lei nº 4.320/1964. Ressalta-se que a despesa relativa ao pagamento dos juros da dívida pública, está na categoria das despesas correntes, item transferências correntes. Já aquelas relativas à amortização da dívida pública, enquadra-se nas despesas de capital, no item transferências de capital, art. 13 da lei supracitada.

¹⁴⁷ SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Org. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2009, p. 102.

¹⁴⁸ SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Org. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2009, p. 104.

¹⁴⁹ SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Org. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2009, p. 104.

¹⁵⁰ SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Org. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2009.

¹⁵¹ SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Org. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2009, p. 51.

A fim de dar maior objetividade à análise da dívida pública, não será explicado em detalhes as origens da dívida, que remonta ao período colonial, quando os governadores da Colônia realizavam empréstimos em seu nome¹⁵², mas pontuar alguns eventos que atuais que sinalizam a trajetória da dívida pública no período recente, quais sejam:: I) mudança da estrutura institucional na década de 1980 (extinção da conta movimento, criação da Secretaria do Tesouro Nacional – Decreto nº 92.452/86, transferência da administração da dívida pública pelo Banco Central para o Ministério da Fazenda – Decreto nº 94.443/87, separação de funções da política monetária e fiscal – Decreto-Lei nº 2.376/87); II) Plano Cruzado e criação das Letras Financeiras do Tesouro – LFTs; III) Constituição de 1988 e suas diretrizes e a criação da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.¹⁵³

Esses eventos explicam a evolução da dívida pública brasileira, os avanços e retrocessos nos mecanismos de gestão e controle, bem como as mudanças institucionais voltadas ao seu tratamento, cuja síntese aponta para um quadro complexo que envolve as políticas monetária e fiscal do país, porquanto o objetivo de um lado está no controle da inflação, baseada nas elevadas taxas de juros, de outro a obtenção de superávits primários. Assim, a partir de 2002 a conjuntura do endividamento do Brasil apresentou uma certa estabilidade, com grande redução do endividamento público, notadamente sob os Governos Lula e Dilma, quando a “dívida líquida caiu quase que pela metade, atingindo aproximadamente 30% do PIB em dezembro de 2013”.¹⁵⁴

É preciso entender, no entanto, os fatores que condicionam a dívida pública para fins de esclarecer em que contexto a austeridade fiscal se encaixa. Por certo, o endividamento público não está vinculado apenas à gestão fiscal, no que se refere ao orçamento público, através do tratamento das receitas e despesas. A política monetária executada pelo Banco Central ocupa um papel fundamental na composição da dívida, tendo em vista que cabe à autoridade monetária, além do controle da moeda, a

¹⁵² SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Org. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2009, p. 33.

¹⁵³ SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Org. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2009, p. 63.

¹⁵⁴ BARBOSA, Nelson. Lembrando a evolução recente da dívida líquida. **Blog do IBRE/FGV**. Rio de Janeiro, 23 out. 2020. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/lembrando-evolucao-recente-da-divida-liquida#:~:text=Passando%20%C3%A0%20fase%20seguinte%2C%20houve,PIB%20em%20dezembro%20de%202013.>> Acesso em: 09 jun. 2021.

competência de emissão de títulos públicos, base do chamado *mercados de títulos públicos*. Sob esses títulos incidem juros, que podem ser pré ou pós-fixados.

Os títulos públicos pós-fixados são os “juros que dependem de variáveis que flutuarão no futuro, principalmente a taxa de juros determinada para operações de empréstimo interbancário a curto prazo pelo Banco Central (a SELIC¹⁵⁵), mas também índices de inflação ou variação cambial”¹⁵⁶, enquanto que os juros pré-fixados são evidenciados ou lançados antes mesmo do seu lançamento, de modo a que o investidor saiba antecipadamente seu percentual. A incidências desses juros elevam consideravelmente o tamanho da dívida pública, seja por conta dos juros cobrados sobre a dívida anterior acumulada, seja com a execução da política monetária, através das operações compromissadas, cujo objetivo é controlar a liquidez no mercado financeiro.

Não obstante, esse fator não é considerado quando da análise do desequilíbrio fiscal do país por parte daqueles que impõe como medida saneadora a austeridade, relegando os custos do ajuste ao financiamento das políticas públicas de proteção social. Para os defensores do ajuste fiscal, “a manutenção das atuais políticas públicas de natureza distributiva é incompatível com a aceleração das taxas de crescimento da economia, o que condenaria a economia brasileira à estagnação precoce. Somente um ajuste estrutural das despesas sociais evitaria a armadilha que tornaria o país pobre e idoso”.¹⁵⁷

De acordo com estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, com dados de Mansueto Almeida¹⁵⁸, que analisou as despesas primárias da esfera federal entre 1998 e 2014, contemplando os gastos do governo com a manutenção da máquina administrativa, políticas sociais, benefícios do INSS e investimentos públicos, comparando com os gastos do serviço de juros da dívida do setor público consolidado, aponta que as despesas com os juros da dívida representam o segundo maior gasto do governo, perdendo apenas para as despesas com o INSS, sendo

¹⁵⁵ Banco Central do Brasil. Glossário. **BCB on line**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/glossario>>. Acesso em: 12 jun. 2021.

¹⁵⁶ BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Crescimento da dívida pública e política monetária no Brasil (1991-2014)**. Texto para discussão. UNICAMP – Instituto de Economia: Campinas, 2016, p.2.

¹⁵⁷ MAGALHÃES, Luís Carlos G. de; COSTA, Carla Rodrigues. **Arranjos Institucionais, Custo da Dívida Pública e Equilíbrio Fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília – Rio de Janeiro. 2018, p.18.

¹⁵⁸ ALMEIDA, M. **Evolução dos gastos públicos de 1990-2020**. In: O DESAFIO FISCAL DO BRASIL, 2015., São Paulo. Resumos... São Paulo: Insper, 8 maio 2015. Disponível em: . Acesso em: 25 out. 2017.

nos anos seguintes, 2015 e 2016, esses percentuais subiram, devido ao aumento à elevação da taxa SELIC, cujos impactos no custo dos juros da dívida foram significativos, atingindo 8,5% do PIB, em 2015, e nos doze meses, até janeiro de 2016, atingiu 9,1% do PIB.¹⁵⁹

Na tabela abaixo é possível visualizar claramente a evolução da despesa primária do governo central e do pagamento do serviço de juros em percentual referente ao PIB.¹⁶⁰

TABELA 1
Evolução da despesa primária do governo central e do pagamento do serviço de juros (1998-2015)
(Em % do PIB)

Anos	Total da despesa primária	Total de gasto social e INSS	INSS	Subsídios	Gastos sociais	Investimento	Custeio de saúde e educação	Pessoal	Custeio administrativo	Serviço de juros
1998	15,0	8,3	5,5	0,3	0,6	0,8	2,2	4,6	1,0	6,8
1999	14,5	7,9	5,5	0,2	0,6	0,5	1,8	4,5	1,6	8,0
2000	14,7	8,0	5,6	0,2	0,6	0,7	1,8	4,6	1,5	6,5
2001	15,6	8,5	5,8	0,2	0,9	1,2	1,8	4,8	1,0	6,6
2002	15,7	8,7	6,0	0,2	0,9	1,0	1,8	4,8	1,1	7,6
2004	15,6	9,4	6,5	0,4	1,2	0,6	1,7	4,3	1,2	6,6
2006	17,0	10,3	7,0	0,4	1,6	0,7	1,7	4,5	1,4	6,8
2008	16,4	10,0	6,6	0,2	1,6	0,9	1,8	4,3	1,1	5,5
2010	17,4	10,6	6,8	0,3	1,8	1,2	2,0	4,4	1,1	5,2
2012	18,2	11,5	7,2	0,5	2,1	1,1	2,2	4,2	1,3	4,9
2014	20,1	12,3	7,7	1,0	2,4	1,2	2,2	4,3	1,3	5,6
2015	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8,5

Fonte: Almeida (2015) e BCB.

Obs.: n.d. – indica informação não disponível, pois a série das despesas primárias desagregada calculada por Almeida (2015) finaliza em 2014.

Assim, não se pode desconsiderar os custos do serviço de juros da dívida pública no debate acerca do equilíbrio fiscal, mormente a forte influência da política monetária na sua composição. Por certo, as ações do Banco Central na administração das taxas de juros, manejada sob o pretexto de controle da inflação, esconde os conflitos de interesses existentes entre credores e devedores da dívida, tendo em vista que a elevação da taxa de juros representa maior ganho de renda para os agentes que operam no mercado

¹⁵⁹ MAGALHÃES, Luís Carlos G. de; COSTA, Carla Rodrigues. **Arranjos Institucionais, Custo da Dívida Pública e Equilíbrio Fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília – Rio de Janeiro. 2018, p. 19-21.

¹⁶⁰ Tabela extraída de: MAGALHÃES, Luís Carlos G. de; COSTA, Carla Rodrigues. **Arranjos Institucionais, Custo da Dívida Pública e Equilíbrio Fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília – Rio de Janeiro. 2018, p. 19.

de títulos, em detrimento das perdas dos devedores, cujo interesse repousa na redução da taxa de juros. Trata-se de uma “guerra distributiva”.

Diante desses dados, Pedro Paulo Zahluth Bastos explica que não se justifica o argumento segundo o qual a dívida pública brasileira é elevada devido ao gasto do governo, que o resultado primário não explica o patamar que se considera elevado, mas os gastos com o custo da dívida, sim. Ou seja, os juros elevados que explica o aumento da dívida pública, isso porque segundo o estudo, entre 1998 e 2013, o setor público obteve superávit primário, tendo sido a causa do aumento da dívida os serviços financeiros associados aos juros altos e a desvalorização cambial.¹⁶¹

A austeridade, enquanto política econômica voltada para a redução dos gastos públicos, evidencia tratar-se de um projeto do Estado neoliberal, posto não atender aos interesses da sociedade, mas tão somente de uma elite do mercado, atuante no mercado financeiro e que lucram com a dívida pública brasileira, através dos arranjos institucionais da política. Para tanto, criou-se todo um arcabouço legal que serve de sustentáculo estrutural dessas diretrizes, atualmente previstos na Constituição de 1988, perpassando pela Lei de Responsabilidade Fiscal e culminando com a Emenda Constitucional nº 95 – expressão radical da ideologia do Estado mínimo.

Esse processo de estruturação econômico-financeira do Estado brasileiro, conforme se apontou anteriormente, remonta a década de 1960, tendo sofrido alterações após a crise do petróleo da década seguinte, que impactou a economia mundial e forçou reformas voltadas ao maior controle do gasto público. No Brasil, aponta Bercovici, a primeira tentativa de controle do gasto público se deu em 1979, com a tentativa frustrada de elevar o Banco Central a única autoridade monetária, desprendido das funções de fomento ao desenvolvimento que possuía até então – criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), pelo Decreto nº 84.128, de 29 de outubro de 1979.¹⁶²

¹⁶¹ BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Crescimento da dívida pública e política monetária no Brasil (1991-2014)**. Texto para discussão. UNICAMP – Instituto de Economia: Campinas, 2016, p.13-14.

¹⁶² BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. **Boletim de Ciências Económicas - Universidade de Coimbra - Faculdade de Direito, Volume XLIX, 2006**. Disponível em: < https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt> Acesso em: 05 dez.2019.

Para Bercovici e Massonetto, esse processo de reestruturação das finanças públicas e da estrutura financeira do Estado brasileiro tornou-se um problema porque fez esgotar a capacidade de intervenção pública na tentativa de controle dos gastos públicos, caracterizado pela separação da constituição financeira da constituição econômica. Explica o autor que “a constituição financeira passou a ser interpretada e aplicada como se fosse “neutra”, meramente processual, com diretrizes e lógica próprias, separada totalmente da ordem econômica e social”, de modo a esterilizar a capacidade de intervenção do Estado na economia. Completa afirmando que “separada da constituição financeira, a constituição econômica de 1988 foi transformada em mera “norma programática”.¹⁶³

3.3 Austeridade fiscal como limite/boicote ao Estado Social: a necessidade de financiamento adequado

A atividade financeira do Estado exerce um papel fundamental no capitalismo moderno, visto como meio para o desenvolvimento dos países, através da assunção interventiva do Estado nas ordens econômica e social. É dizer: sem orçamento não há desenvolvimento. Noutros termos, desde o advento do Estado de Bem-estar Social, ainda na primeira metade do século XX, a atividade fiscal dos Estados ganha relevo e importância, ante a necessidade de garantir a intervenção estatal na economia. No Brasil, a Constituição de 1937 agasalhou pela primeira vez essa nova orientação, atendendo a orientação política econômica da época.¹⁶⁴

A Constituição Federal de 1988, como dirigente que é, ou seja, como a Constituição que define fins e objetivos para o Estado e a sociedade, institui o Estado Social, que tem como núcleo a distribuição de renda e riqueza, e sendo que sua função primordial está na mudança das estruturas sociais, na garantia da igualdade material, na integração nacional, no desenvolvimento socioeconômico e na prevalência da dignidade da pessoa humana. Assim, o papel interventivo do Estado é crucial, e a estrutura

¹⁶³BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas - Universidade de Coimbra - Faculdade de Direito, Volume XLIX, 2006**. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt> Acesso em: 05 dez.2019.

¹⁶⁴ LOBO, Ricardo Torre Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na constituição**. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 05.

financeira e orçamentária é a pedra de toque, estando no centro do debate contemporâneo acerca da sua gestão e dos seus limites.

Ocorre que ao delinear as finanças públicas e a parte do orçamento público que lhe cabe, a Carta de 1988 incorporou a mudança de função do orçamento operada pós-crise de 1970, alinhando-se aos princípios norteadores de “equilíbrio fiscal”, uma resposta ao período anterior que vigia os princípios do keynesianismo sobre o papel do déficit público e do endividamento do Estado nos ciclos econômicos. Segundo Keynes, o déficit público exercia função integradora do processo capitalista, devendo o Estado valer-se do endividamento para promover investimentos públicos, gerar empregos e adotar medidas anticíclicas na economia.

Não obstante, aponta Bercovici e Massonetto que a lógica por detrás do disciplinamento orçamentário de 1988 acompanhou as mudanças ocorridas no processo de acumulação capitalista, notadamente a financeirização do capital, pelo que teria alterado a função do fundo público, cujos recursos passaram a ser disputado pelo mercado para garantir a remuneração do próprio capital.¹⁶⁵ Explica que os argumentos do controle do déficit público, encrustado no discurso neoliberal de Estado mínimo, é acompanhado pelo aumento dos gastos públicos justamente com a política monetária, notadamente com as altas taxas de juros, processo acima explicado, pelo que o déficit público operado no modelo anterior seria para o pleno emprego, enquanto que esse do modelo vigente é para a remuneração do capital.¹⁶⁶

Essa encruzilhada agudiza ainda mais a situação do país devido as suas características de dependência, como Estado periférico que necessita de recurso para financiar seu processo de desenvolvimento capitalista e de acumulação de capital. Nesse sentido, a dependência se dá pela necessidade de investimento privado, conforme explica Bercovici e Massonetto:

¹⁶⁵ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. **Boletim de Ciências Económicas - Universidade de Coimbra - Faculdade de Direito, Volume XLIX, 2006**. Disponível em: < https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt> Acesso em: 05 dez.2019.

¹⁶⁶ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. **Boletim de Ciências Económicas - Universidade de Coimbra - Faculdade de Direito, Volume XLIX, 2006**. Disponível em: < https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt> Acesso em: 05 dez.2019.

Esta crise de financiamento do setor público é ainda mais grave nos países periféricos, como o Brasil, em que há insuficiência de recursos para o financiamento público da acumulação de capital. Portanto, para garantir a atração dos investimentos privados, o Poder Público brasileiro tem que estabilizar o valor real dos ativos das classes proprietárias. Ou seja, o orçamento público deve estar voltado para a garantia do investimento privado, para a garantia do capital privado, em detrimento dos direitos sociais e serviços públicos voltados para a população mais desfavorecida. Assim, nesta etapa, o direito financeiro, na organização do espaço político-econômico da acumulação, passa a servir a uma nova função do Estado – a tutela jurídica da renda do capital e da sanção de ganhos financeiros privados, a partir da alocação de garantias estatais ao processo sistêmico de acumulação liderado pelo capital financeiro.¹⁶⁷

Nestes termos, a política monetária operada pelo Banco Central, no intuito de controlar a moeda, a liquidez e a inflação, se sobrepõe à política fiscal e inviabiliza o necessário planejamento orçamentário voltado ao atingimento dos fins estatais, retirando da deliberação política a destinação dos recursos públicos. Essas amarras, como já se apontou, além de estarem previstas na própria Constituição Federal, também estão previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, na EC nº 95 (teto dos gastos) e na novel EC nº 109/2021 (auxílio emergencial). Assim, forma-se uma arquitetura legal e institucional extremamente rígida no que diz respeito ao gasto público, ao mesmo tempo deixa sem qualquer controle a política monetária que na prática aumenta o déficit público.

Trata-se, segundo Bercovici e Massonetto, de uma “blindagem” da constituição financeira, em detrimento da “agonia da constituição econômica”, configurando o que chama de constituição dirigente invertida.¹⁶⁸ Todas essas medidas de ajuste fazem parte de um mesmo processo de acumulação capitalista, aquele da financeirização da economia, institucionalizado através das “reformas”, sob a lógica neoliberal de Estado mínimo. Mínimo para as demandas da sociedade, mas atuante e forte para atender aos interesses do capital financeiro nacional e internacional.

A austeridade fiscal como política própria da ideologia neoliberal, de ajuste da economia através da redução do tamanho do Estado pela limitação dos gastos públicos,

¹⁶⁷ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas - Universidade de Coimbra - Faculdade de Direito, Volume XLIX, 2006**. Disponível em: < https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt> Acesso em: 05 dez.2019.

¹⁶⁸ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas - Universidade de Coimbra - Faculdade de Direito, Volume XLIX, 2006**. Disponível em: < https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt> Acesso em: 05 dez.2019.

ao sufocar o orçamento público, precisamente nos momentos de crise, materializa um boicote ao Estado social previsto na Constituição de 1988, posto que inviabiliza a execução de políticas públicas pelo Poder Público pela falta de recursos financeiros para tanto, mas também pela própria lógica da eficiência econômica, mormente ao fato de que essas medidas de ajuste tendem a resultar em recessão econômica, estagnação, desigualdade e perda de bem-estar coletivo, justamente o oposto do que se almeja.

A lógica da austeridade, baseada na teoria na contração fiscal expansionista, ao invés de propiciar crescimento econômico, na verdade gera um círculo vicioso (redução dos investimentos públicos -> redução da demanda privada -> redução do crescimento do PIB -> redução da arrecadação -> piora do resultado primário) cujo efeito imediato é a estagnação econômica e a perda de capacidade produtiva do país, isso porque a redução dos gastos públicos impacta diretamente a renda privada, tendo em vista que “contabilmente, o gasto público é receita do setor privado (famílias e empresas), assim como a dívida pública é ativo privado e o déficit público é superávit do setor privado”.¹⁶⁹

Quando, porém, o crescimento da dívida pública se dá em sentido proporcionalmente inverso ao gasto público, a relação acima exposta, evidencia uma deformação no ciclo positivo da intervenção do Estado, posto que o déficit público resulta em superávit do setor privado, mas apenas de uma parte desse setor, aquele atuante no mercado de capitais e que lucra com os juros da dívida, através da política macroeconômica anteriormente exposta. Pode-se ver que essa estrutura econômica não se traduz num resultado positivo para a economia real, muito pelo contrário, retroalimenta o que Ladislau Dowbor qualifica de “capital improdutivo”.¹⁷⁰

O capital improdutivo a que se refere Dowbor pode ser entendido como a apropriação dos recursos financeiros por corporações atuantes no mercado financeiro mundial para uso especulativo, ao invés de investir nos setores econômicos da economia real¹⁷¹. É sob a égide desse capital improdutivo que opera a política de austeridade fiscal

¹⁶⁹ ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos: Impactos da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 18.

¹⁷⁰ DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: A nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta**. 2ª. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

¹⁷¹ DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: A nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta**. 2ª. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 32-33.

atualmente em voga no Brasil, que esteriliza qualquer iniciativa de desenvolvimento, captura o poder político pelo engenho do endividamento público e compromete o futuro da sociedade, dado a apropriação dos recursos necessários ao Estado para executar suas políticas públicas de interesse nacional.

Como aponta Pedro Rossi, a austeridade, mesmo tendo sido desacreditada enquanto teoria econômica, continua a se fazer presente em muitos países e governos. Para o autor, a austeridade é uma política de classe, consubstanciada numa “resposta dos governos às demandas do mercado e da elites econômicas à custa de direitos sociais da população e dos acordos democráticos”.¹⁷² Explica que a austeridade enquanto discurso não é nem um pouco irracional, posto abrigar a disputa de classe acima exposta, pelo que os capitalistas se beneficiam ao menos em três frentes.

Primeiro, a austeridade, ao gerar recessão e desemprego, reduzem-se pressões salariais e aumenta-se a lucratividade, aumentando ainda mais a desigualdade de renda. Segundo porque o corte de gastos e a redução das obrigações sociais abre espaços para futuro corte de impostos das empresas e das elites econômicas. Por último, a redução da quantidade e qualidade dos serviços públicos, portanto, do desmonte dos serviços públicos, abre-se espaço para que a população demande por serviços privados, notadamente nas áreas de educação e saúde, onde o Estado se faz mais necessário e atuante, gerando acúmulo de lucro privado.¹⁷³

Nesse contexto, há de se ressaltar que a austeridade escamotei uma questão distributiva fundamental da sociedade e, no caso brasileiro, interrompe um projeto político que se utiliza do potencial dos gastos públicos para reduzir a sempre presente, permanente e imoral desigualdade. Como afirmou Blyth, “a austeridade é em primeiro lugar, e acima de tudo, um problema político de distribuição e não um problema econômico de contabilidade”¹⁷⁴, de modo que os argumentos pró-austeridade que se baseiam na suposta “irresponsabilidade fiscal” precisam ser analisados à luz de um contexto maior, que abrigue as funcionalidades e finalidades sociais da política fiscal.

¹⁷² ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos: Impactos da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 27.

¹⁷³ ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos: Impactos da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 27.

¹⁷⁴ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 39.

E nesse tocante, destaca-se que os gastos sociais têm sido um importante fator redutor da desigualdade no país, principalmente nos anos que antecederam a instituição permanente da política de austeridade em 2016, com a emenda do teto de gastos. Como se sabe e já se assentou, que dentro do sistema produtivo, o Estado faz uso da política fiscal para cumprir, principalmente, as funções alocativa e distributiva, podendo esta ser efetivada tanto pela política tributária (lado das receitas) como pela política de gastos (lado das despesas). Porém, historicamente, a política tributária no país tem contribuído para aumentar o fosso da desigualdade de renda, visto seu caráter extremamente regressivo.

Segundo dados da Receita Federal do Brasil – RFB, publicados em março de 2020 – Carga tributária no Brasil 2018: análise por tributos e bases de incidência¹⁷⁵, a Carga Tributária Bruta - CTB¹⁷⁶ atingiu 33,26% em relação ao PIB. A maior parte desse resultado incide sobre bens e serviços, 44,74%. Sabe-se que esses tributos incidem sobre o consumo da população, independentemente do seu nível de renda. Ou seja, seja rico, seja pobre, todos pagam a mesma alíquota no gasto com esses bens e serviços. O segundo maior percentual, 27,39%, incide sobre a folha de salários (encargos sociais), pagos tanto por empregadores e empregados.

Já os tributos que incidem sobre a renda representam apenas 21,62% do total, seguido dos 4,64% sobre a propriedade e 1,60% sobre transações financeiras. Como se prova, a maior parte da carga tributária brasileira incide sobre o consumo e não sobre o patrimônio e renda, o que beneficia os mais ricos em detrimento da pobreza dos já pobres, o que comprova a regressividade da tributação brasileira.

¹⁷⁵ CORRÊA, Alessandro Aguirres et. al. Receita Federal do Brasil - RFB. Carga tributária no Brasil 2018: Análise por tributos e bases de incidência. **RFB on line**. Disponível em: < <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. 2021.

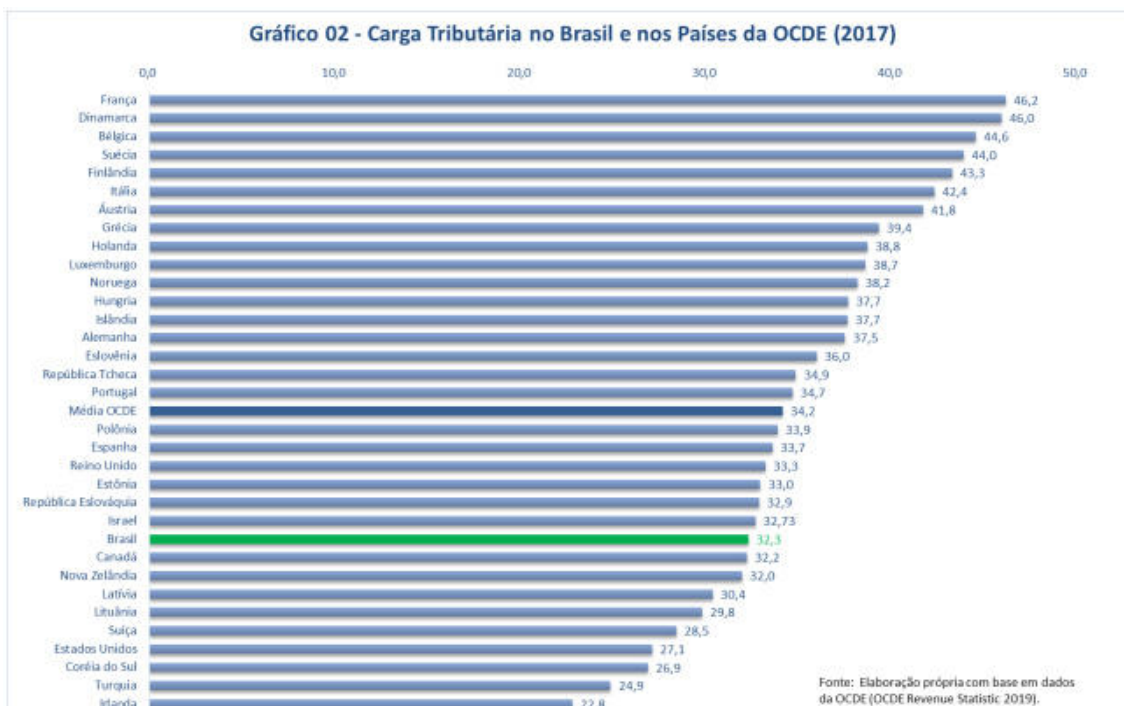
¹⁷⁶ Segundo o relatório, a Carga Tributária Bruta é definida como a razão entre a arrecadação de tributos e o PIB a preços de mercado, ambos considerados em termos nominais. CORRÊA, Alessandro Aguirres et. al. Receita Federal do Brasil - RFB. Carga tributária no Brasil 2018: Análise por tributos e bases de incidência. **RFB on line**. Disponível em: < <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. 2021.

Tabela 05
Carga Tributária e Variações por Base de Incidência - 2018 x 2017

Cód.	Tipo de Base	Arrecadação [R\$ milhões]			% PIB			% da Arrecadação		
		2017	2018	Variação	2017	2018	Var (p.p. do PIB)	2017	2018	Var (p.p. da Arrec.)
0000	Total:	2.128.612,84	2.291.407,08	162.794,24	32,33%	33,26%	0,93	100,00%	100,00%	0,00
1000	Renda	462.886,33	495.355,23	32.468,90	7,03%	7,19%	0,16	21,75%	21,62%	-0,13
2000	Folha de Salários	590.638,81	627.640,46	37.001,65	8,97%	9,11%	0,14	27,75%	27,39%	-0,36
3000	Propriedade	97.512,32	106.362,95	8.850,63	1,48%	1,54%	0,06	4,58%	4,64%	0,06
4000	Bens e Serviços	942.653,48	1.025.142,39	82.488,90	14,32%	14,88%	0,56	44,28%	44,74%	0,45
5000	Trans. Financeiras	34.683,11	36.617,97	1.934,86	0,53%	0,53%	0,00	1,63%	1,60%	-0,03
9000	Outros	238,79	288,09	49,30	0,00%	0,00%	0,00	0,01%	0,01%	0,00

Fonte: Receita Federal do Brasil - RFB

Dessa forma, é possível perceber que a política fiscal pelo lado da receita, ou seja, pela tributação, ao invés de atender às funções do Estado, cumpre papel inverso, ao institucionalizar estruturalmente a desigualdade de renda, sendo impossível dessa forma contribuir para os fins distributivos que deveria. Antes, mostra-se um fator importante na concentração de riqueza. Não obstante, parte da elite nacional atribui o peso da carga tributária ao “inchaço” do Estado social, mesmo sabendo que, comparativamente, em relação aos países da OCDE, o Brasil apresenta carga tributária inferior, abaixo, por exemplo, de França, 46,2% e Dinamarca, 46,0%.



Fonte: Receita Federal do Brasil – RFB

Por outro lado, quando se analisa os resultados da política de gastos públicos sobre os índices de desigualdade, os dados demonstram o efeito inverso daquele provocado pela tributação regressiva, qual seja, uma redução substancial no indicador de Gini¹⁷⁷. Um estudo recente sobre a desigualdade brasileira, intitulado “FACES da Desigualdade no Brasil: um olhar para os que ficam para trás”, coordenado por Tereza Campelo, analisando dados da PNAD, demonstram uma queda no índice de Gini no período entre 2002 e 2015. Entre 1980 e 2001, o coeficiente de Gini ficou congelado em 0,59, caindo para 0,49 em 2015¹⁷⁸.

Para Pedro Rossi, esse resultado significativo da redução da desigualdade, decorreu de uma mudança na distribuição decorrente do mercado de trabalho – distribuição primária da renda; efeitos distributivos da política fiscal – distribuição secundária da renda e; efeitos da política fiscal sobre o acesso a bens e serviços, demonstrando a relevância da política fiscal no alcance desses resultados. Aponta que segundo dados da CEPAL (2015), o Brasil foi o país que mais reduziu a desigualdade social por meio de transferências e gastos sociais.

¹⁷⁷ Segundo o IPEA, o Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda. WOLFFENBÜTTEL, Andréa. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA on line**. O que é – Índice de Gini. 2004. Ano 1 . Edição 4 - 1/11/2004. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28>. Acesso em: 17 jun. 2021.

¹⁷⁸ CAMPELLO, Tereza. **Faces da desigualdade no Brasil: um olhar para os que ficam para trás**. Brasília: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais; Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais, 2017, p. 10-11.

TABELA 2 – REDUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI POR MEIO DE TRANSFERÊNCIAS, GASTOS SOCIAIS E IMPOSTOS DIRETOS MENOS CONTRIBUIÇÕES PARA SEGURIDADE SOCIAL

2011

PAÍS	REDUÇÃO DE GINI	PAÍS	REDUÇÃO DE GINI
Brasil	16,4	Colômbia	8,5
Argentina	14,8	Bolívia	7,0
Uruguai	13,6	Peru	6,9
Costa Rica	12,1	Equador	6,0
Chile	11,9	El Salvador	5,8
México	11,8	Honduras	5,8
Panamá	9,9	Rep Dom	5,6
Média América Latina	9,1	Nicarágua	5,3
		Paraguai	5,0

Fonte: CEPAL (2015).

Fonte: Elaboração de Rossi/CEPAL.

Em resumo, mesmo com as evidências acerca dos malefícios das políticas de austeridade na economia e nos dados sociais, o país desde 2015 imergiu num programa de consolidação fiscal e alterou de forma abrupta sua política econômica. Essa mudança pode ser simbolizada pela posse do ministro Joaquim Levy pela presidenta Dilma, considerado um economista ortodoxo para dizer o mínimo. Naquele ano, o governo promoveu o maior contingenciamento da história recente do Brasil desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo valor total da consolidação fiscal foi de R\$ 134 bilhões, representando 2,3% do PIB¹⁷⁹.

4. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E O ARRANJO SOCIOECONÔMICO DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA: CONCILIAÇÃO IMPOSSÍVEL

Ulisses Guimarães, então presidente da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, no seu célebre discurso, proferido em 05 de outubro de 1988, em ocasião da promulgação da “Constituição Cidadã”, bradou:

Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou. (Aplausos). A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos Poderes. Mudou restaurando a federação, mudou quando quer mudar o homem cidadão. E é só cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa.¹⁸⁰

¹⁷⁹ ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos: Impactos da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 44-45.

¹⁸⁰ Ulysses Guimarães – Discurso proferido em 5 de outubro de 1988. **Câmara dos Deputados on line**, Brasília. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/> > Acesso em: 13 fev. 2020.

Passados mais de 30 anos, o texto maior sobrevive, mas mantém-se atualmente suspensa a sua eficácia. Celebrada à época como um marco da restauração democrática, como de fato o foi, ante ao antigo regime autoritário, seu texto apregoava um caminho a ser seguido pelo Estado e a sociedade rumo ao desenvolvimento e à garantia da dignidade do povo brasileiro, afinal, só se alcança a condição de cidadão aquele que tem preservado a sua dignidade, e não se tem dignidade quando se carece de direitos.

O texto constitucional aprovado materializou as diretrizes de um Estado chamado a transformar as estruturas sociais, pelo que desde então vem sofrendo todo tipo de ataque, cuja síntese se resume à seguinte frase: “a Constituição garante direitos demais”. Do ponto de vista do debate socioeconômico, alardeiam que “a Constituição não cabe no orçamento”, referindo-se aos direitos sociais nela previstos, cuja efetividade depende da execução de políticas públicas, o que presumi, naturalmente, de dispêndio de recursos financeiros. O conflito se instaura, portanto, nas discussões sobre o orçamento do Estado.

Nesse sentido, como se antecipou no capítulo primeiro, a Constituição de 1988 é uma constituição dirigente, posto conformar um programa social e econômico de transformação da sociedade. O arranjo socioeconômico instituído conforma a atuação do Estado em todas as esferas de atuação e, no que tange à política econômica, esta deve estar alinhada aos objetivos fundamentais da RFB, sob pena de violação ao texto constitucional e, conseqüentemente, aos interesses da sociedade brasileira. É nesse quadro que se analisa a EC nº 95/2016, compreendida como expressão máxima das políticas de austeridade implementadas no país, à luz da Constituição Federal de 1988, afinal, há conciliação?

Antes de se aprofundar na análise da referida emenda, é preciso ressaltar a crítica feita por Enzo Bello, Gilberto Bercovici e Martonio Mont’Alverne, acerca do caráter dirigente da Constituição de 1988. Em artigo publicado em 2018, intitulado “O fim das ilusões constitucionais?”, os autores advertem a ilusão que a teoria da constituição dirigente trouxe ao constitucionalismo brasileiro pós-1988, consubstanciada no instrumentalismo constitucional, que seria a crença nas transformações sociais apenas

com os dispositivos constitucionais, ou seja, sem a participação da política e do Estado para tanto¹⁸¹.

A crítica dos autores serve para alertar que a Constituição não pode ser vista como um fim em si mesmo, posta em separado da realidade política e social, pelo que a efetividade de suas normas e comandos dependem de uma integração com a política e com o Estado. Não obstante, há tempos que a Constituição de 1988 vem sendo desidratada, para não dizer esvaziada do seu valor material e transformador, muitas vezes por aqueles que deveriam a garantir, como o Poder Judiciário, notadamente o Supremo Tribunal Federal –STF, considerado “guardião da constituição” e importante ator na concretização de direitos fundamentais. Basta ver algumas decisões recentes do STF no sentido de reforçar e/ou manter os interesses do mercado, a exemplo do julgamento sobre a Lei nº 13.429/2017 (Lei das Terceirizações), onde a Corte julgou por constitucional a terceirização das atividades-fim de empresas (ADI’s nº 5.735, 5.695, 5.687 e 5.685); ou da decisão que permitiu o corte de salários de servidores em greve.

Nesse tocante, ao ressaltar a importância do Poder Judiciário na concretização dos direitos fundamentais, Cynara Mariano chama atenção para o déficit de legitimidade de origem do Judiciário, notadamente à jurisdição constitucional, no tocante ao controle de constitucionalidade concentrado, que não se resolveria apenas com mudanças pontuais e já amplamente defendidas, como fim da vitaliciedade dos membros do Tribunal e introdução de composição pluralista, mas com uma atuação que atendessem ao “dever de autorrestricção judicial em face da separação de poderes e do reconhecimento da soberania do poder constituinte”.¹⁸²

O que não se pode perder de vista, quanto à dinâmica constitucional, é que subjacente ao debate encontra-se os problemas de uma sociedade historicamente desigual, autoritária e marcada por conflito de classes. No mesmo sentido, não deve sair do horizonte a advertência de Paulo Bonavides quanto a natureza da Constituição do Estado social, que numa democracia se converte em “Constituição do conflito, dos conteúdos

¹⁸¹ BELLO, Enzo, BERCOVICI, Gilberto, LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? The end of 1988 constitutional illusions?. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, Vol. 10, N.03, 2019, p. 1769-1811. DOI: 10.1590/2179-8966/2018/37470| ISSN: 2179-8966. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/37470/26483>> Acesso em: 26 fev. 2020.

¹⁸²MARIANO, Cynara Monteiro. **Legitimidade do Direito e do Poder Judiciário: Neoconstitucionalismo ou poder constituinte permanente?**. Minas Gerais: Delrey, 2010, p. 220.

dinâmicos, do pluralismo, da tensão sempre renovada entre a igualdade e a liberdade”, que sua concretização seria um desafio.¹⁸³

De fato, os desafios têm se mostrado cada vez mais presentes, sobretudo quando se olha para a realidade brasileira após a reeleição da ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2014. Isso por que logo após sua vitória se instalou no país um movimento conservador e reacionário voltado à sua deposição, o que culminou no golpe parlamentar-midiático-judicial¹⁸⁴. A crise instalada guarda forte relação com uma agenda neoconservadora/liberal de política econômica em detrimento do projeto inclusivo e de promoção de bem-estar que vinha sendo implementado pelos governos do PT, ainda que timidamente, mas não menos significativa e até mesmo revolucionário quando se leva em conta o caráter da dependência econômica, do subdesenvolvimento e os níveis históricos de desigualdade do país.

Essa agenda, que pode ser facilmente constatada no documento “Uma ponte para o futuro”¹⁸⁵, de 29 de outubro de 2015, prevê uma série de reformas, dentre elas a instituição de um “novo regime fiscal” com fito a interromper o crescimento da dívida pública, o que se daria por meio da obtenção das metas de superávit primário. Além disso, um ajuste nos gastos orçamentários, que reformule as vinculações constitucionais fazendo reduzir os gastos do governo. A EC nº 95/2016 é fruto dessa agenda, e está atualmente em vigor no país.

4.1 A EC nº 95/2016 e a instituição do novo regime fiscal como medida de austeridade e sua afronta ao texto constitucional

A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016¹⁸⁶, alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, para instituir o Novo Regime

¹⁸³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.p. 380-381.

¹⁸⁴ Pontua Rafael Valim que: “Desta vez a democracia não foi abatida por um golpe militar, com tanques e fuzis, mas sim pelo que vem sendo chamado de um “golpe institucional”, gestado e levado a efeito sob uma aparência de legalidade. Instaurou-se um processo, ouviram-se as partes e as testemunhas, elaboraram-se relatórios, mas tudo não passava de uma grande farsa, um simulacro de devido processo legal encenado por parlamentares toscos e venais, sob o impulso decisivo da mídia nativa.”. VALIM, Rafael. **Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo**. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 40-41.

¹⁸⁵ PMDB. **Uma Ponte para o Futuro**. Disponível em: < http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2017.

¹⁸⁶ BRASIL. 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. **Congresso**

Fiscal – NRF no âmbito dos Orçamentos fiscais e da Seguridade social da *União*, e ficou conhecida no debate público como “emenda do teto dos gastos públicos” ou “PEC da morte”, quando das discussões pré-votação e aprovação. De acordo com o texto, o regime fiscal aprovado vigorará por *20 exercícios financeiros*, ou seja, por duas décadas, devendo vigor até 2036, precisamente, podendo ser proposta sua revisão somente após 10 anos de sua vigência, isto é, somente em 2026, art. 106 do ADCT, acrescido pelo art.1º da EC/95.

Nesse primeiro dispositivo se destaca o limite temporal de vigência do novo regime fiscal, bem como seu âmbito de abrangência, qual seja a União. Portanto, as regras não se aplicam aos demais entes da federação, ao menos diretamente, considerando a distribuição federativa dos recursos. O período de vigência adotado, de tão longo que é, não se tem precedente na história, daí essa política ser considerada como uma *política de austeridade permanente*, não visando aos “ajustes” de curto prazo, mas a uma verdadeira articulação de mudança das estruturas e premissas estabelecidas na Constituição no que se refere ao modelo de Estado e desenvolvimento do país.

De acordo com o art. 107 do ADCT, acrescido pelo art. 1º da EC/95, para cada exercício financeiro, ficou estabelecido limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo; do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário; do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo; do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e da Defensoria Pública da União, considerando “despesa primária total aquela destinada a implementar o programa de governo refletido na LOA, desconsiderando-se a despesa destinada ao pagamento de juros da dívida pública”.¹⁸⁷

Para cada um dos limites acima expostos, equivaleu para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento). Ou seja, para 2017 o teto equivaleu às despesas realizadas em 2016,

Nacional. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 28 nov. 2019.
¹⁸⁷ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 26ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017, p. 39

acrescida pelo índice de inflação daquele ano. Para os exercícios posteriores, portanto, de 2016 em diante, o teto corresponderá ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (art. 1º, §1º, I, II, da EC/95).

Dessa forma, houve uma vedação de acréscimo real das despesas – sem reajuste da inflação -, podendo ocorrer tão somente aumento nominal, o que significa um congelamento do limite dos gastos no tempo, logo tempo, mesmo que no futuro haja crescimento econômico, superávit primário, ou seja, mesmo que a conjuntura seja favorável e que a demanda aumente, está vedado o aumento das despesas. Desconsidera-se, portanto, os ciclos econômicos típicos do capitalismo. Não se leva em consideração, também, os índices demográficos, de modo que mesmo que a população aumente e, inevitavelmente, demande mais do Estado, este só atuará dentro dos limites orçamentários já consolidados, de modo que se o governo quiser investir em uma determinada área, precisará, necessariamente, cortar em outra.

Observa-se que além da Defensoria Pública da União, que tem missão fundamental de garantir o direito de acesso à justiça aos cidadãos, o Ministério Público Federal, com múnus público igualmente importante, o teto de gastos atingiu todos os Poderes da República, o que configura uma violação ao Princípio da Separação dos Poderes previsto no art. 2º, da CRFB/88, já que essa limitação adentra esfera de autonomia financeira do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, com provável impacto na estrutura administrativa dos poderes e, conseqüentemente, na plena execução das funções constitucionais.

O art. 107, § 2º, da emenda, dispõe que os limites estabelecidos na forma do inciso IV do *caput* do art. 51 (competência privativa da Câmara dos Deputados), do inciso XIII do *caput* do art. 52 (competência privativa do Senado Federal), do § 1º do art. 99 (autonomia orçamentária do Poder Judiciário), do § 3º do art. 127 (autonomia financeira do Ministério Público) e do § 3º do art. 134 (autonomia financeira da Defensoria Pública da União) da Constituição Federal *não poderão ser superiores* aos estabelecidos nos termos deste artigo. Todos esses dispositivos estabelecem que a iniciativa de lei

orçamentária para fixação da respectiva remuneração, deverá observar os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Depreende-se, portanto, inclusive à luz do disposto nos §§ 3º, 4º e 5º, do art. 107, que inexistente qualquer abertura para deliberação e fixação, na esfera da lei de diretrizes orçamentárias, de valores superiores para as despesas dessas instituições, inclusive com despesas para pagamento de aposentadorias e remuneração de servidores, posto que essas despesas devem obedecer ao teto previsto nos incisos I e II, §1º, do art. 107. A exceção ao teto está prevista no §6º, do art. 107, cuja cláusula excludente diz: “não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo”.

Assim, estão excluídos do teto, as transferências constitucionais estabelecidas: no § 1º do art. 20 (royalties da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração, destinado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios); ii) no inciso III do parágrafo único do art. 146 (normas gerais em matéria de legislação tributária sobre definição de tributos, obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários, adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas, definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte etc.); iii) no § 5º do art. 153 (ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, incidência do imposto, assegurada a transferência do montante da arrecadação de trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem); iv) no art. 157 (repartição de receitas tributárias entre os Estados e o Distrito Federal de recursos de impostos da União); v) nos incisos I e II do art. 158 (repartição de receitas tributárias pertencentes aos Municípios de recursos de impostos da União); vi) no art. 159 (repartição de receitas tributárias entre os Estados os Municípios e o Distrito Federal de recursos de impostos da União – Fundos de participação); viii) no § 6º do art. 212 (cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação); xi) as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21 (organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio) e; x) e as complementações

de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (complementação pela União dos valores mínimos por aluno no âmbito do FUNDEB).

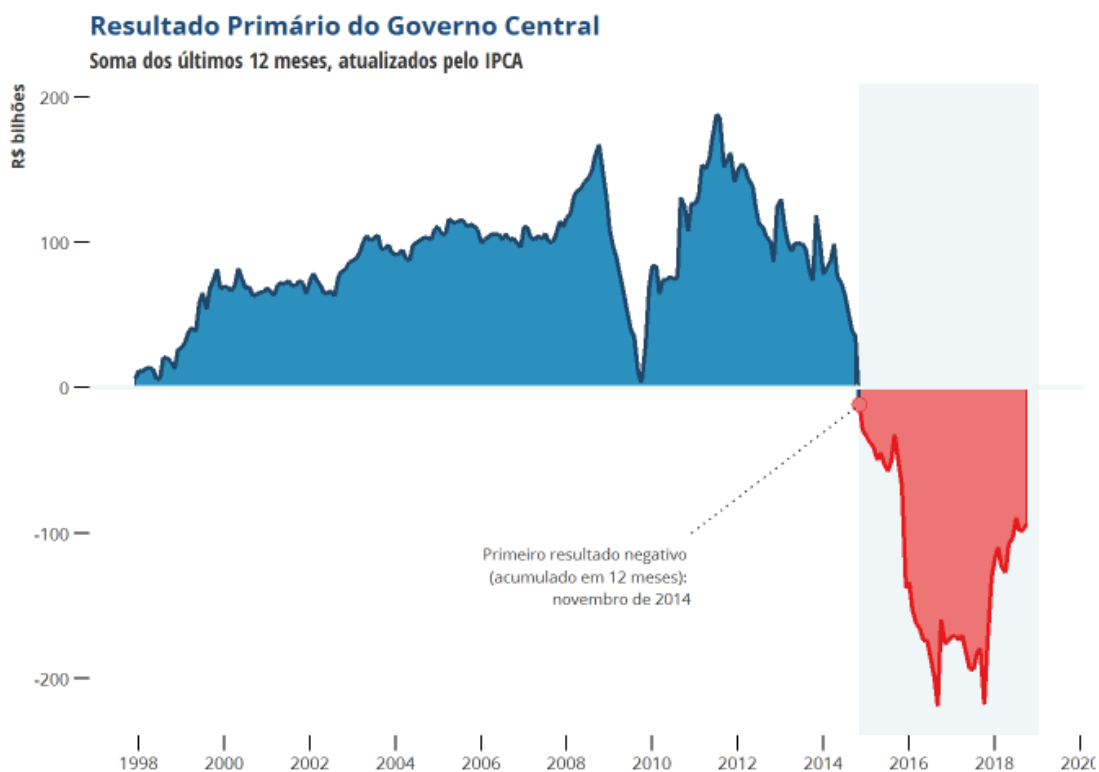
Esses limites, ao tratarem das despesas primárias totais, deixou de fora os encargos da dívida pública que, como se sabe, drenam anualmente uma grande parte do orçamento, de modo que seus valores podem aumentar livremente. De acordo com dados da Auditoria Cidadã, somente em 2020, 1,381 trilhão foi destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida, o que representa 39,08% do PIB, que foi de 3,535 trilhões¹⁸⁸. Eis um dos maiores problemas dessa emenda, posto que como se demonstrou anteriormente, recursos que poderiam ser utilizados para atender às reais demandas da população, são desviados para atender aos interesses de um grupo bem específico do capital. Qual o sentido, portanto, em limitar gastos públicos com a finalidade de controlar a dívida pública, se se deixa espaço para seu crescimento? Inexiste lógica razoável nessa limitação, por óbvio.

Ademais, importa ressaltar que mesmo com a obtenção de superávit primário a dívida pública não deixa de crescer, devido aos mecanismos financeiros atrelados à política monetária, fiscal e cambial. De acordo com estudo de Maria Lucia Fattorelli, da Auditoria Cidadã, com dados do Tesouro Nacional, num período de 20 anos, entre 1995 a 2014, o país produziu R\$ 1 trilhão de superávit primário. No mesmo período, a dívida pública saltou de R\$ 86 bilhões, em 1995, para 4 trilhões em 2015¹⁸⁹, o que comprova que o crescimento da dívida não está vinculado aos gastos públicos, conforme se observa no gráfico abaixo¹⁹⁰.

¹⁸⁸ FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo; MULLER, Rafael. Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020. **Auditoria Cidadã da Dívida on line**. 29 jan. 2021. Disponível em <<https://auditoriacidade.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/>>. Acesso em 17 jun. 2021.

¹⁸⁹ FATTORELLI, Maria Lucia. Para que tem servido a dívida pública no brasil, por Maria Lucia Fattorelli. **Auditoria Cidadã da Dívida on line**. 11 set. 2020. Disponível em <<https://auditoriacidade.org.br/conteudo/para-que-tem-servido-a-divida-publica-no-brasil-por-maria-lucia-fattorelli/>>. Acesso em 17 jun. 2021.

¹⁹⁰ Tesouro Nacional Transparente. Entendendo os gráficos: resultado primário e estoque da dívida pública federal. **TNT on line**. Disponível em <<https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/entendendo-os-graficos-resultado-primario-e-estoque-da-divida-publica-federal>>. Acesso em 17 jun. 2021.



Fonte: Tesouro Transparente

Por outro lado, não foram excluídos do teto os gastos obrigatórios com saúde e educação. De acordo com a Constituição, os governos de todas as esferas são obrigados a destinarem um percentual mínimo de suas receitas para custear as políticas de saúde e educação. De acordo com o art. 198, §2º, da CRFB/88, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea *a*, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea *b* e § 3º.

No que diz respeito à educação, dispõe o art. 212, da CRFB/88 que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18 % (dezoito), e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de

impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, sem a exclusão desses limites do teto, todas as políticas públicas do setor poderão ser comprometidas, aliás, como os dados mostram, já estão sendo, o que representa um retrocesso, mormente a tendência de crescimento da demanda e do aumento do nível de dependência da população mais carente das políticas sociais. Trata-se de flagrante inconstitucionalidade, mormente ao princípio da vedação ao retrocesso social, considerado “proteção de direitos fundamentais em face de medidas do poder público, com destaque para o legislador e o administrador, que tenham por escopo a supressão ou mesmo restrição de direitos fundamentais (sejam eles sociais, ou não)”¹⁹¹, e guarda proteção no direito positivo no art. 60, §4º, da CRFB/88 - cláusulas pétreas.

O objetivo subjacente ao arrocho fiscal, como já se assentou, é o pagamento de juros e amortização da dívida pública, por meio da obtenção de superávits primário. Portanto, a lógica é a seguinte: em momento de crescimento econômico, a expansão dos gastos públicos é justificada pelo crescimento do PIB e pelos recursos decorrentes do superávit, por outro lado, em momento recessivo, os gastos públicos devem ser limitados, a fim de que a capacidade de pagamento da dívida não seja comprometida, independentemente do resultado nas demais políticas sociais, de modo que essa seria a prioridade da política e do governo, tudo dentro do receituário do Consenso de Washington. Como bem expôs Cynara Mariano, trata-se de uma “ofensiva conservadora de retirada de direitos sociais, tendo como alvo prioritário o projeto constituinte de 1988, que exige a intervenção do Estado para a redução das severas desigualdades sociais e econômicas. Necessária para uma economia verdadeiramente soberana.”¹⁹²

Ainda no que se refere ao problema da liberdade de crescimento da dívida pública, importante a observação feita por Cynara Mariano relativo ao disposto no art. 107, §6º, IV, do ADCT, que exclui do teto as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. No seu entendimento, trata-se de um esquema financeiro consistente em garantias públicas às empresas estatais não dependentes, por

¹⁹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. **Associação Brasileira de Direito Processual Constitucional – ABDPC**. Disponível em <<http://www.abdpc.com.br/admin/midias/anexos/1440694885.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2021.

¹⁹² MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289>> Acesso em: 24 ago. 2018.

meio da emissão de debêntures subordinadas sob o pretexto de cessão de direitos creditórios, tudo operacionalizado através de uma Sociedade de Propósito Específicos – SPE, cuja finalidade seria realizar atividades financeiras, notadamente compras de crédito pobres e prescritos, com as garantias públicas por meio das debêntures. O resultado seria o aumento da dívida pública de forma velada, o que só seria possível devido à falta de controle finalístico e de contas da pessoa jurídica.¹⁹³

A EC nº95/2016 apresenta seu caráter autoritário quando estabelece, no art. 109, do ADCT, sanções ao Poder Executivo e órgãos da administração federal em caso de descumprimento do teto de gasto/ limites individualizados, que deverá ser aplicado até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites. Assim, são vedadas: 1) concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação; 2) criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; 3) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; 4) admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título; 5) realização de concurso público; 6) criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos etc.; 7) criação de despesa obrigatória; e 8) adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação.

A política de austeridade, ao invés de contribuir para o desenvolvimento econômico, gera como resultado exatamente o efeito inverso, na medida em que, sobretudo em países em desenvolvimento, os investimentos feitos pelo Estado são de fundamental importância no ciclo econômico, justamente porque gera demanda¹⁹⁴. Nesse contexto, a despesa pública é fundamental para a retomada do crescimento, bem como para a redução das desigualdades sociais, visto que para a execução de políticas públicas o Estado precisa de dinheiro, que é o meio material de sua concretização, mormente às peculiaridades da institucionalidade e das estruturas econômicas do país.

¹⁹³ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289> > Acesso em: 24 ago. 2018.

¹⁹⁴ Laura Carvalho, em artigo sobre a austeridade, em resposta ao discurso de que essa política atrairia a confiança do mercado e assim levaria à retomada do investimento privado, informa o seguinte: “A maior parte desses trabalhos, ao contrário, indicou que os ajustes, por terem efeito negativo sobre o próprio crescimento, podem levar a uma espiral em que a queda no nível de atividade prejudica a arrecadação tributária subsequente, elevando ainda mais o déficit e a dívida pública em relação ao PIB”. CARVALHO, Laura. Ajustar para crescer?. In: BELLUZZO, L.G.M.; BASTOS, P.Z. (Org.). **Austeridade para quem?: balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**. 1. ed. São Paulo: Carta Maior, p. 113-118, 2015

O Estado brasileiro está localizado na periferia do capitalismo, é um país ainda subdesenvolvido, e encontra na sua dependência econômica os limites e entraves do seu desenvolvimento, bem como as razões de nosso constitucionalismo social ser inoperante. Dito de outra forma, os porquês da incapacidade do Brasil de efetivar seu modelo de Bem-Estar podem estar ligados ao fato de sua economia se enquadrar no cenário da dependência. Deixando de lado todo o debate teórico acerca da teoria da dependência, importa dizer que do ponto de vista econômico, diz-se que a economia dos países da periferia é dependente quando estão a mercê dos interesses dos países do centro – v.g., EUA, Europa. Em outros termos, a economia daqueles países dependeria, para seu desenvolvimento, de um alinhamento de interesses com os países de capitalismo avançado¹⁹⁵.

Sob essas condições, as elites locais agem, politicamente e economicamente no sentido de atender aos interesses das potências estrangeiras, representadas por organismos internacionais como o FMI, Banco Mundial, OCDE etc., que condicionam, por meio de “recomendações”, a política econômica dos países dependentes. Sem autonomia para determinar suas políticas econômicas, os países periféricos acabam por sacrificar os direitos e interesses de suas respectivas comunidades. As políticas neoliberais implementadas no país desde a década de 1990 são um exemplo desse processo, o que tem dificultado o desenvolvimento do Brasil. Esse cenário desperta um olhar sobre as reflexões e críticas de Ha-Joo Chang em “Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórico”¹⁹⁶.

Ha-Joo Chang, na obra acima citada, faz um estudo acerca do processo de desenvolvimento dos países hoje considerados ricos, em contraste com as “recomendações” que atualmente são dadas aos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. O mundo desenvolvido exerce uma enorme pressão sobre os subdesenvolvidos para que adotem políticas e instituições que consideram “boa” e necessárias para o desenvolvimento econômico, sendo que esses mesmos países, no seu processo histórico de desenvolvimento, adotaram políticas, instituições e métodos completamente diversos do que hoje se exige dos países pobres. O autor usa o termo

¹⁹⁵ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. As três interpretações da dependência. *Perspectivas*, São Paulo, v. 38, julho / dezembro de 2010: 17-48. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=4188>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

¹⁹⁶ CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Traduzido por Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

“chutar a escada”, justamente para indicar que os países desenvolvidos estão tentando bloquear a passagem ou a subida, daí o “chutar a escada”, para que os países em desenvolvimento não adotem as mesmas políticas e instituições que eles usaram para crescer.¹⁹⁷

A conclusão a que chega o autor é a de que se faz necessário uma mudança da abordagem da elaboração internacional de políticas de desenvolvimento que seja diferente da adotada pelos países desenvolvidos e pelo *establishment* internacional da política de desenvolvimento. Ressalta o autor:

Em termos de políticas, eu advogaria, antes de tudo, uma mudança radical nas condicionalidades vinculadas à ajuda financeira do FMI e do Banco Mundial ou dos governos dos países desenvolvidos. Tais condicionalidades deviam se apoiar no reconhecimento de que muitas políticas consideradas “ruins” não o são na verdade e de que não pode existir uma política da “melhor prática”, à qual todos devem aderir. Em segundo lugar, é preciso reescrever as regras da OMC e de outros acordos multilaterais de comércio de modo a permitir um uso mais ativo dos instrumentos de promoção da indústria nascente (por exemplo, as tarifas e os subsídios)¹⁹⁸.

Importa advertir, que a compreensão acerca do desenvolvimento não pode estar vinculada e limitada apenas ao aspecto do crescimento econômico, isto é, ao *quantum* de riqueza acumulada ano a ano pelo Estado – PIB, antes deve ser compreendido numa dimensão maior, que rejeite a lógica mercadológica e neoliberal e ponha no centro a dignidade e preservação da vida humana como novo paradigma de desenvolvimento, como defende Avelã Nunes¹⁹⁹. Para Amartya Sen, o “desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”, cujo enfoque nas liberdades contraria com a visão restrita do desenvolvimento com identificação do crescimento do PIB, posto que as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas, como os serviços de saúde e educação, os direitos civis.²⁰⁰

Do ponto de vista jurídico, a EC nº 95/2016, ao instituir permanentemente uma política de austeridade no país, mostra-se inconstitucional por diversos prismas,

¹⁹⁷ CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Traduzido por Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

¹⁹⁸ CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Traduzido por Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 200, p. 231.

¹⁹⁹ NUNES, Antônio José Avelãs. **Neoliberalismo & Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 33.

²⁰⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 16.

notadamente por violar a *ideologia constitucionalmente adotada*²⁰¹ ou o *plano normativo global*²⁰² do Estado e da sociedade, subjacente ao caráter dirigente da Constituição Federal de 1988, cujo caráter vinculante obriga aos governantes a escolhas políticas que atendam aos fins do Estado Democrático de Direito. Dito de outro modo, as políticas públicas devem estar condicionadas ao cumprimento dos objetivos da República, sob pena de “situação de inconstitucionalidade, institucional e/ou normativa”²⁰³.

Nesse sentido, a política de austeridade instituída pela emenda do teto incorre em inconstitucionalidade porque vai de encontro ao projeto constituinte de 1988, consubstanciado num Estado de Bem-estar Social, posto “matar por inanição” as políticas públicas que o materializa. Como se sabe, o orçamento público é um importante instrumento de promoção das atividades estatais, de modo que sua limitação implica, necessariamente, em redução das ações governamentais nas suas mais diversas funções. O ajuste fiscal precariza e/ou inviabiliza a prestação dos serviços públicos, reduz o potencial econômico da intervenção estatal no domínio econômico, desmantela a máquina pública e bloqueia a efetivação dos direitos sociais fundamentais, como saúde, educação, segurança, moradia etc.

Em época de crise, como a atual, a redução dos gastos públicos agudiza ainda mais o sofrimento da população, principalmente, da parte mais vulnerável e totalmente dependente dos programas sociais do Estado, a exemplo das ações de transferência de renda, como o Bolsa Família, dos benefícios previdenciários do INSS, dos serviços públicos de educação e saúde. Esses fatores arrastam milhões de pessoas para o mapa da fome, para a precarização e indignidade. A atual pandemia de COVID-19, além de evidenciar a importância de um Estado forte que atenda aos reclamos da sociedade, prova

²⁰¹ Termo utilizado pelo professor Washington Peluso Albino de Souza, que o descreve como sendo “o conjunto de princípios relacionados com a vida econômica e tratados harmonicamente pelo Direito. Como Direito Positivo, são os princípios inseridos na Constituição”. NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovani. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E A VIOLAÇÃO DA IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 1216-1244, fev. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>>. Acesso em: 17 jun. 2021. doi:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.194>.

²⁰² GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 74.

²⁰³ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 44.

que a austeridade não só é uma ideia perigosa, conforme assentado por Mark Blyth²⁰⁴, como concretamente se mostra mortal.

David Stuckler e Sanjay Basu, em “A economia desumana: porque mata a austeridade”²⁰⁵, nos revela os efeitos mortais das políticas de austeridade. Em um dos capítulos do estudo, os autores analisaram a política de contenção de despesas na área de saúde, sob a perspectiva da necessidade ou não de sua prestação pelo Estado, e evidenciaram o que intuitivamente se sabia, a limitação e/ou total falta de assistência pública de saúde, somada à sua mercantilização e a falta de recursos das pessoas para arcar com os custos no mercado, levam as pessoas à morte pela simples falta de assistência. Comprovam os efeitos concretos e desumanos das políticas de austeridade na saúde e na qualidade de vida das pessoas. Por violar direitos humanos consagrados nos tratados internacionais, incorporados na Constituição, como a vida, a saúde e a dignidade humana, a austeridade é inconstitucional.

No Brasil de 2021 é possível comprovar quão perniciososa é a austeridade. Como se sabe, o país, assim como o resto do mundo, enfrenta uma crise sanitária provocada pela pandemia da COVID-19, alcançando, até este escrito, a triste marca dos 467.702 óbitos decorrentes da contaminação dessa doença, que poderiam ter sido evitados. Os protocolos internacionais, dentre eles o publicado pela Organização Mundial da Saúde – OMS²⁰⁶, preveem o isolamento social como principal medida de controle do contágio da doença, sobretudo naquelas localidades com alto índice de contaminação comunitária. Essas medidas têm consequências econômicas e sociais muito severas, de modo que grande parte da população se vê diante de um dilema: isolamento ou risco de contágio e morte.

Para esse estrato social, essa escolha sequer pôde ser cogitada, já que para se manterem em casa precisariam da ajuda governamental, ante às necessidades básicas de sobrevivência. Essa ajuda, porém, apareceu como forma de auxílio emergencial, mas não se mostrou suficiente a ponto de garantir o isolamento social. O resultado foi é o

²⁰⁴ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

²⁰⁵ STUCKLER, David; BASU, Sanjay. **A economia desumana – por que mata a austeridade**. Portugal: Bizancio, 2014.

²⁰⁶ Declaração conjunta da OIT, FAO, IFAD e OMS . **Organização Mundial da Saúde on line**. 13 out. 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/news/item/13-10-2020-impact-of-covid-19-on-people-s-livelihoods-their-health-and-our-food-systems>>. Acesso em 17 jun. 2021.

descontrole da pandemia no país e o elevado índice de contágio e mortes. A política austera adotada pelo governo federal destinou poucos recursos para o enfrentamento da doença e seus efeitos econômicos e sociais, e foi diretamente responsável por grande parte dessas mortes, não é à toa que o governo e seus integrantes estão respondendo a uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI no Congresso Nacional.

4.2 Reflexos da austeridade em concreto no Brasil

Na avaliação de Mark Bluth, a austeridade é uma ideia perigosa, basicamente, por três razões. Primeiro, porque ela simplesmente não funciona. Esse diagnóstico se deu após análise dos resultados dessas políticas mundo afora, notadamente nos países da zona do euro, os chamados PIIGS da Europa (Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha), que realizaram cortes nos seus orçamentos, arrocho fiscal, portanto, e enquanto suas economias despencavam, as dívidas aumentavam e os juros dessa dívida dispararam, comprovando que a austeridade não funciona, pois se funcionasse o efeito seria o inverso²⁰⁷.

Segundo, porque a austeridade, considerada como solução para uma “crise da dívida soberana”, que supostamente teria sido criada pelas ações irresponsáveis dos Estados, gastadores, perdulários etc., não passa de uma mentira, posto que a suposta crise decorre, ao contrário, dos desajustes do próprio mercado. Noutros termos, os “estouros” das dívidas públicas advieram da necessidade de resgate do sistema financeiro, especificamente, do sistema bancário, pelo que depende de os pobres pagarem os erros dos ricos. “A austeridade não é apenas o preço da salvação dos bancos. É o preço que os bancos querem que alguém pague”, afirma o autor²⁰⁸.

Em terceiro lugar, a austeridade é uma ideia perigosa porque sofre uma ilusão estatística e distributiva, tendo em vista que os efeitos da austeridade são sentidos de forma diferente quando se leva em conta a distribuição de renda, de modo que aqueles que ocupam a base da distribuição são os que perdem mais, porque dependem mais dos serviços públicos. Trata-se de um problema de justiça social, ante a desigualdade e

²⁰⁷ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 24-25.

²⁰⁸ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 26-27.

injustiça da distribuição. Pensar que “não se pode sanar a dívida com mais dívida”, para o autor, é uma falácia, pois não considera o fato de que é possível que todos sejam austeros ao mesmo tempo, isso porque “tendemos a esquecer que alguém tem de gastar para alguém poupe; de outro modo, o poupador não teria rendimentos para poupar. Uma dívida, deve se recordar, é um ativo e um fluxo de rendimento de alguém”.²⁰⁹

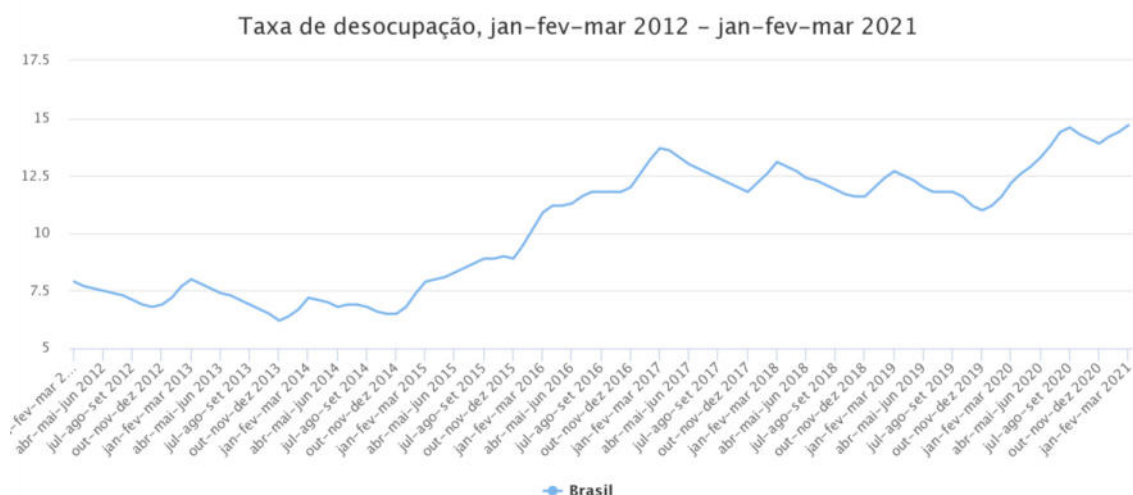
A austeridade, adotada como política econômica desde 2015 no Brasil, sendo institucionalizada permanentemente com a EC nº 95/2016, já se mostra ineficaz para combater a crise brasileira e retomar o crescimento. Do ponto de vista do crescimento econômico, o país permanece estagnado, não apresentando dados significativos de aumento do PIB desde 2014: -3,55% (2015), -3,31 (2016), 1,06% (2017), 1,12% (2018), 1,14% (2019) e -4,1% em 2020. E no que se refere à razão dívida/PIB, mesmo com o teto de gastos, a dívida pública saltou de 66,2% para 88,8% em 2020, com sucessivos déficits ano a ano, ou seja, após 05 anos de ajuste, a dívida pública permaneceu numa ascendente, o que prova que não são os gastos públicos os responsáveis pelo desequilíbrio das contas ou pela crise, mas essa política fiscal que gera recessão.

Analisando esse cenário, Laura Carvalho aponta que os economistas pró-austeridade erram ao pensar soluções para economia apenas sob o lado da oferta, isto é, níveis de poupança e investimento, sem levar em consideração os efeitos contracionistas das medidas de ajuste pelo lado da demanda – consumo, emprego, renda, investimentos públicos etc., cujos efeitos negativos no crescimento econômico impactam as previsões fiscais – PIB menor e queda de arrecadação tributária – e, conseqüentemente, impossibilitam uma trajetória sustentável de endividamento²¹⁰. Os dados do desemprego, por exemplo, evidenciam esse fato. Conforme infográfico abaixo, a taxa de desemprego saltou de 6,5% no quarto trimestre de 2014 para 14,7% no primeiro trimestre de 2021²¹¹.

²⁰⁹ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 30.

²¹⁰ CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. 1ª Ed. São Paulo: Todavia, 2018, p.153

²¹¹ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE on line**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=series-historicas>>. Acesso em 17 jun. 2021.



Fonte: "IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua mensal"

'1 – Para "Situação da Variação em relação a três trimestres móveis anteriores (...)" e "Situação da Variação em relação ao mesmo trimestre móvel do ano anterior (...)":

'Z' indica significância estatística considerando 95% de confiança;

'A' indica ausência de significância estatística considerando 95% de confiança.

2 – A partir de abril de 2016, um aspecto do conceito de desocupação foi alterado de forma a se adequar inteiramente à 19ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho – CIET, realizada em outubro de 2013, sendo o questionário ajustado. Com a alteração desse aspecto, passam a ser considerados desocupados aqueles que conseguiram proposta de trabalho para começar após a semana de referência e que iriam começar a trabalhar em até 3 meses; os demais, isto é, aqueles que conseguiram proposta para começar a trabalhar após 3 meses da semana de referência, passam a ser contabilizados na população fora da força de trabalho. Anteriormente, eram considerados entre os desocupados todos aqueles que conseguiram proposta de trabalho para começar após a semana de referência, independentemente do tempo em que iniciariam o trabalho que conseguiram."

Fonte: IBGE – PNAD contínua.

A elevação da taxa de desemprego tem como um dos fatores a queda dos gastos públicos, operada pela política de austeridade. Com a falta de investimento, obras de infraestrutura fundamentais para o país são paralisadas ou sequer iniciadas, deixando de gerar empregos diretos e indiretos. O mesmo ocorre com a estrutura administrativa do Estado, pois o arrocho orçamentário faz reduzir o número de servidores dos órgãos, como acontece atualmente com o INSS, que sofre o risco de paralização completa²¹². Não só, deixa-se de investir em reformas e obras de ampliação e reestruturação de órgãos e entidades da administração pública etc.

Por outra banda, a elevação do desemprego gerou um forte impacto na capacidade de barganha salarial por parte dos trabalhadores, havendo um decréscimo real nos salários, revertendo um cenário positivo pré-austeridade. Segundo o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, em boletim produzido sobre negociações coletivas, com data base de março de 2021, houve uma alta

²¹² UOL. Falta de pessoal pode paralisar atendimento em algumas agências, diz INSS. **UOL São Paulo on line.** São Paulo, 19 jan. 2018. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/01/19/inss-agencias-previdencia-social-servidores-concurso.htm>>. Acesso em 17 jun. 2021.

no percentual de reajustes salariais abaixo da inflação, em torno de 63,9% em comparação ao INPC/IBGE. Os dados mostram que os reajustes acima do INPC/IBGE caíram cerca de 14 p.p. (de 23,5% para 9,3%) e a distribuição dos reajustes salariais de 2021 ficou: 13% (acima), 26% (iguais) e 61% (abaixo) da inflação em 12 meses, na data-base²¹³, sendo que no período de 2003 a 2010 a taxa de reajuste acima foi de 70,4%, e entre 2011 e 2014 foi de 89,3%.

Sendo assim, o desemprego e seus efeitos na dinâmica econômica e social evidenciam que a austeridade contribuiu para o empobrecimento e para a redução da qualidade de vida das famílias. Com efeito, a renda cai, o consumo se reduz aos itens da cesta básica, perde-se capacidade produtiva, enfim, abre-se um longo e duro ciclo vicioso da pobreza. Os dados da pobreza, nesse contexto, são os mais preocupantes e vergonhosos. Para se ter uma ideia, o Brasil que havia saído do mapa mundial da fome em 2014²¹⁴, retorna ao mapa em 2018, atingindo mais de 10 milhões de pessoas.²¹⁵ Já em 2021, com os efeitos da pandemia, mais de 19 milhões de pessoas passam fome²¹⁶, e mais de 125 milhões, 59,3% dos brasileiros sofreram de insegurança alimentar²¹⁷. Os dados apontam que desde 2015, quando se deu início ao arrocho fiscal que a pobreza e a extrema pobreza crescem no país, tendo sido agravado com a pandemia.

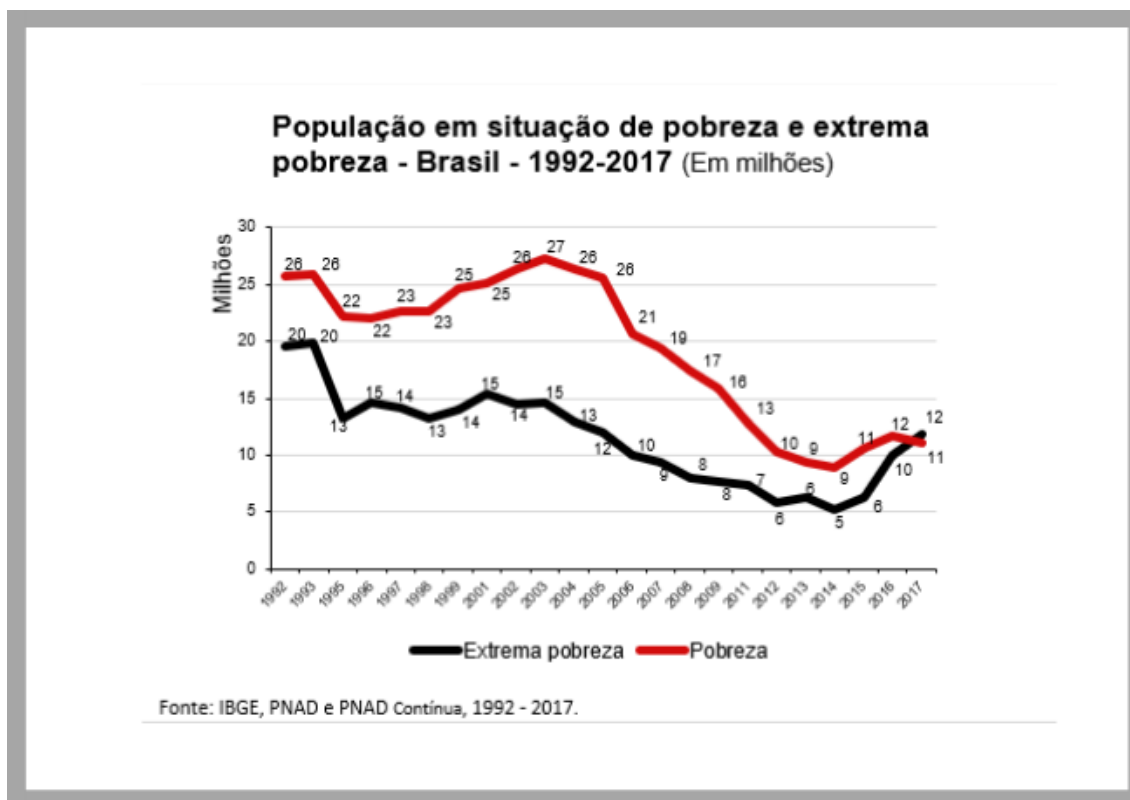
²¹³ BOLETIM DE CONJUNTURA - número 28 – abril/maio de 2021. **Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE on line**. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2021/boletimconjuntura28.html>>. Acesso em 17 jun. 2021.

²¹⁴ Portal Brasil, com informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Governo Federal. Relatório indica que Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014. **Casa Civil on line**. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2014/setembro/relatorio-indica-que-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>>. Acesso em 17 jun. 2021.

²¹⁵ SARAIVA, Alessandra; VILLAS BOAS, Bruno. IBGE confirma que país voltou ao Mapa da Fome em 2018, diz pesquisador. **Valor Econômico on line**. Rio de Janeiro, 17 set. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/09/17/ibge-confirma-que-pas-voltou-ao-mapa-da-fome-em-2018-diz-pesquisador.ghtml>>. Acesso em 17 jun. 2021.

²¹⁶ UOL. Agência Câmara de Notícias. Fome provocada pela pandemia atinge 19 mi de brasileiros, diz levantamento. **UOL on line**. 22 mai. 2021. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/05/22/fome-provocada-pela-pandemia-atinge-19-mi-de-brasileiros-diz-levantamento.htm>>. Acesso em 17 jun. 2021.

²¹⁷ DAMASCENO, Victoria. Mais de 125 milhões de brasileiros sofreram insegurança alimentar na pandemia, revela estudo. **Folha de São Paulo on line**. São Paulo, 13 abr. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/04/mais-de-125-milhoes-de-brasileiros-sofreram-inseguranca-alimentar-na-pandemia-revela-estudo.shtml>>. Acesso em 17 jun. 2021.



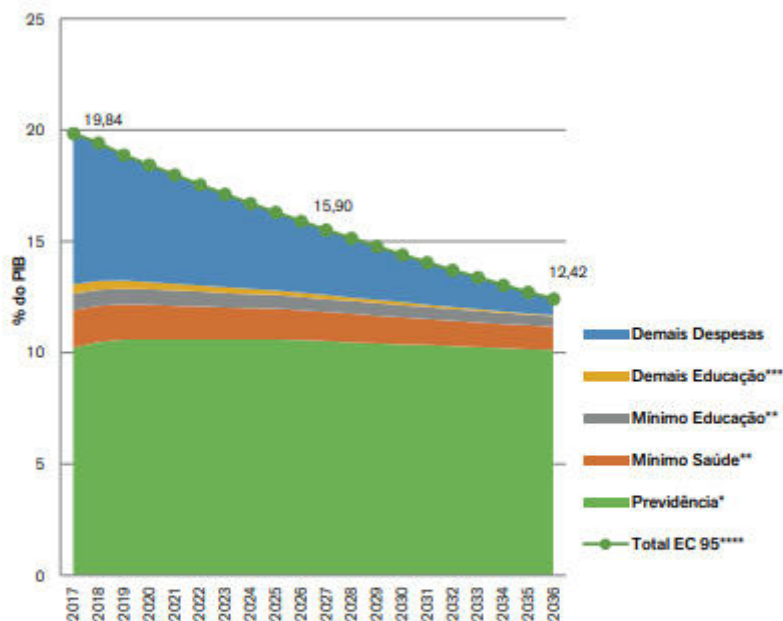
Fonte: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz²¹⁸

Segundo Rossi, o gasto do governo central cresceu de 14% do PIB para 19% em 20 anos, entre 1997 a 2017, representando a regulação e efetivação dos direitos sociais da CRFB/88. Indica que a EC n° 95/2016, essa taxa reduzirá para 12% do PIB, levando em conta uma taxa média de 2,5% de crescimento do PIB, o que representa um retrocesso no que diz respeito aos direitos sociais²¹⁹. Conforme é possível analisar com a figura abaixo, a redução dos gastos públicos produzirá um “efeito achatamento” sobre as principais políticas sociais, como saúde, educação, previdência, além das demais despesas não obrigatórias.

²¹⁸ MENEZES, Francisco. Pobreza e fome em ascensão. **Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz on line**. 29 ago. 2019. Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=Pobreza-e-fome-em-ascensao>>. Acesso em 17 jun. 2021.

²¹⁹ ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos: Impactos da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 49.

FIGURA 3 – SIMULAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL COM A EC 95
Em % do PIB
2017-2036



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Observações: A simulação fez uso de uma taxa de crescimento de 1,7% para 2018 e de 2,5% para os demais anos. * Para os gastos com a previdência, assumiu-se que uma reforma manterá o RGPS com o mesmo percentual do PIB a partir de 2020. **Dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2017, Mínimo Educação é 18% da Receita Líquida de impostos, Mínimo da Saúde, 15% da Receita Corrente Líquida. *** são os demais pagamentos da função educação que contam para o Teto de Gastos, mas não estão sujeitos ao mínimo, de acordo com relatório do Tesouro Nacional. **** Teto de gastos de acordo com o Relatório Quadrimestral de Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2017 e considerando a simulação acima referida.

Fonte: Pedro Rossi: Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil²²⁰

Concretamente, a sociedade brasileira tem sofrido com o impacto da austeridade, mormente ao sucateamento das políticas sociais fundamentais, especialmente a camada mais pobre da população, que sofre duplamente, pela falta de emprego e renda e pela falta de acesso aos serviços de saúde, educação e previdência. Para essas pessoas, direitos sociais deixaram de ser uma possibilidade, agora são vistos como uma ilusão. Mas para o atual governo, as pessoas que se virem! No que se refere à saúde, atualmente o tema mais demandado da sociedade, o então ministro da economia, Paulo Guedes, rosto por detrás do desmonte do Estado e da política da morte da austeridade, em declaração profanada durante uma reunião do Conselho de Saúde

²²⁰ ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. Org. **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo, Brasil debate e Fundação FRIEDRICH EBERT, 2018, p. 26.

Suplementar, chegou a dizer que o Estado estava quebrado, que seria impossível atender demanda crescente da população na saúde²²¹.

Segundo o ministro, o problema está no avanço na medicina e no direito à vida. “Todo mundo quer viver 100 anos, 120, 130 anos”, declarou o ministro, que é banqueiro e atuante no mercado financeiro. Na cabeça de Guedes, ferrenho defensor do ajuste fiscal, o Estado não dispõe de investimento que cubra as demandas crescentes por atendimento médico, que decorrerá naturalmente do envelhecimento da população²²². Por incrível que parece, essa declaração foi dada no momento em que o país enfrenta a maior crise sanitária de sua história. A defesa do dogma da austeridade deixa um rastro de sangue e de miséria atualmente no país, que se vê inerte diante do caos econômico, social e sanitário. E isso não é opinião, é um fato. Fato público e notório.

Há um verdadeiro desmonte do Estado brasileiro, como reconhecido por Felipe Scudeler Salto, diretor executivo do Instituto Fiscal Independente – IFI, instituição ligada ao Senado Federal²²³, denunciando a redução das despesas essenciais ao funcionamento da máquina pública. Segundo dados da OCDE, o Brasil é a única grande economia em desaceleração²²⁴. Mas isso não significa que o país esteja quebrado, mas tão somente que a política de austeridade não entrega, como não tem entregado, os resultados prometidos. O que é pior, é a causa primeira do retrocesso brasileiro, como bem disse Rossi, que “o Brasil, a austeridade entrega a ambição de décadas e segmentos

²²¹ MARTELLO, Alexandro; GOMES, Pedro Henrique. Guedes diz que Estado 'quebrou' e que vai ser 'impossível' atender demanda crescente na saúde. **G1 on line**. Brasília, 27 abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/google/amp/economia/noticia/2021/04/27/guedes-diz-que-estado-quebrou-e-que-vai-ser-impossivel-atender-demanda-crescente-na-saude.ghtml?__twitter_impression=true&s=08>. Acesso em: 17 jun.2021.

²²² MARTELLO, Alexandro; GOMES, Pedro Henrique. Guedes diz que Estado 'quebrou' e que vai ser 'impossível' atender demanda crescente na saúde. **G1 on line**. Brasília, 27 abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/google/amp/economia/noticia/2021/04/27/guedes-diz-que-estado-quebrou-e-que-vai-ser-impossivel-atender-demanda-crescente-na-saude.ghtml?__twitter_impression=true&s=08>. Acesso em: 17 jun.2021.

²²³ SALTO, Felipe. O desmonte do Estado brasileiro: Reduz-se cada vez mais a despesa essencial para o funcionamento da máquina pública. **O Estado de São Paulo on line**. 27 abr. 2021. Disponível em: <<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,o-desmonte-do-estado-brasileiro,70003694536>>

²²⁴ Disponível em: <https://valor.globo.com/google/amp/brasil/noticia/2021/04/13/brasil-e-unica-grande-economia-em-desaceleracao-aponta-ocde.ghtml?__twitter_impression=true&s=08>. Acesso em: 17 jun. 2021.

políticos mais conservadores: revogar o contrato social da Constituição Federal de 1988 e aprofundar as reformas neoliberais”.²²⁵

No que se refere à desigualdade de renda²²⁶ no Brasil, que segundo o relatório “País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras, da Organização Não Governamental – ONG Oxfam Brasil, lançado em 2018²²⁷, após 15 (quinze) anos, a redução de renda parou no Brasil, bem como a relação entre a renda média dos 40% mais pobres e da renda média total foi desfavorável para a base da pirâmide. Ainda de acordo com o relatório, “entre 2016 e 2017, o índice de Gini que mede desigualdade de renda domiciliar *per capita* manteve-se inalterado, no patamar de 0,54950, o que contrasta com os 15 anos anteriores nos quais sempre houve alguma queda em relação ao ano anterior”.

Com esses números, o país se coloca entre as nações mais desiguais do mundo, passando a ocupar, em 2018, a 9ª posição global, de um total de 189 países com a maior desigualdade de renda medida pelo coeficiente Gini. Segundo a ONG Oxfam, “apesar de estar entre as dez maiores economias globais, o PIB *per capita* brasileiro, no valor em dólar de US\$ 9.821,4198, ainda é relativamente baixo se comparado a países com desigualdades pouco menores que as nossas”.

Num outro relatório, divulgado pelo Banco Mundial, chamado “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil²²⁸, constata-se que em

²²⁵ ROSSI, Pedro. Brasil não está quebrado – é a austeridade que sufoca a economia. **Jacobin Brasil on line**. 06 jan. 2021. Disponível em: <<https://jacobin.com.br/2021/01/brasil-nao-esta-quebrado-e-a-austeridade-que-sufoca-a-economia/>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

²²⁶ Importante ressaltar que o tema da desigualdade não se limita ao aspecto de renda. Como bem observou Amartya Sen, outras variáveis devem ser levadas em conta, como desemprego, doenças, baixo nível de instrução e exclusão social. Não obstante, a visão de pobreza como privação de capacidades, não exclui a ideia de que a renda é uma das causas principais da pobreza. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 120.

²²⁷ Outros dados da desigualdade no Brasil: I) Considerando dados tributários, o 1% mais rico ganha 72 vezes mais que os 50% mais pobres; II) Desde 2011, a equiparação de renda entre negros e brancos está estagnada. Entre 2016 e 2017, os brancos mais ricos tiveram ganhos de rendimentos de 17,35%, enquanto negros incrementaram suas rendas em apenas 8,1%; III) O IBGE calcula que os rendimentos mensais do 1% mais rico representa 36,3 vezes mais que aqueles dos 50% mais pobres; IV) Pela primeira vez em 23 anos houve recuo na equiparação de renda entre mulheres e homens. O recuo foi verificado entre 2016 e 2017; V) A metade mais pobre da população teve uma retração de 1,6% de seus rendimentos entre 2016 e 2017. Os 10% mais ricos tiveram crescimento de 2% em seus rendimentos entre 2016 e 2017. OXFAM Brasil. País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras. **OXFAM Brasil on line**. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/pais-estagnado>> Acesso em: 15 jul. 2019.

²²⁸ O relatório é passível de muitas críticas, sobretudo porque indica justamente a receita neoliberal para os países subdesenvolvidos e/ou em desenvolvimento. Não obstante, para a exposição do presente argumento, os dados levantados pelo relatório são fundamentais. Banco Mundial. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Grupo Banco Mundial on line. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED->

média os salários do setor público no Brasil são superiores aos pagos no setor privado. Os dados apontam que o setor público agregado (federal e subnacional) paga, em média, salários aproximadamente 70% maiores (R\$ 44.000 por ano) aos pagos pelo setor privado formal (R\$ 26.000 por ano). Entre as esferas, o governo federal paga salários ainda mais altos, dentre os quais, os servidores civis ganham 5 (cinco) vezes mais que os trabalhadores do setor privado (R\$ 130.000 por ano).

4.3.A falácia da austeridade como única alternativa à responsabilidade fiscal e ao desenvolvimento econômico

No discurso oficial, a austeridade fiscal é uma resposta aos anos de ganância do governo sem a devida parcimônia e controle, de modo que assim como um chefe de família deve controlar o orçamento doméstico para não se endividar, ou em época de crise, deve cortar despesas, o Estado igualmente deve ser responsável na sua política fiscal, a fim de não comprometer as contas públicas a nível de insolvência. Essa simplificação, que não é inocente, mas profundamente ideológica, ainda que não guarde lastro na realidade econômica de um país, tem grande apelo na opinião pública. Trata-se de uma retórica falaciosa e muito bem direcionada aos fins a que pretende, qual seja, a garantia dos interesses de parte do mercado, atuante, primordialmente, no setor financeiro, nacional e internacional.

A implementação do ajuste fiscal, como já apontado, faz parte da engrenagem do neoliberalismo, reinante ao menos desde o governo Fernando Collor, que fez abertura financeira e comercial, privatizações etc., mas que foi aprofundado no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir do acordo com o FMI em 1988 e a adoção do tripé macroeconômico: metas de inflação e câmbio e obtenção de superávit primário, como política econômica. Desde então que o orçamento público enfrenta restrições, que se aprofundou com o advento da LRF e por último com a EC nº 95/2016, configurando o que Bercovici denomina de *estado de exceção econômico permanente*²²⁹, que será melhor explicado à frente.

PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf> Acesso em: 15 jul. 2019.

²²⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Estado de exceção permanente: atualidade de Weimar**. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.

A austeridade instituída com a emenda do teto exsurgiu após a crise de 2015 e os resultados de déficit público apresentado no período, que como se sabe, não decorreu de um descontrole dos gastos públicos, mas de uma conjuntura econômica, a qual já se tinha dado os encaminhamentos para sua solução ainda no governo Dilma, e não teve resultado pelo contexto político já contaminado e dominado pelos golpistas e defensores da austeridade. Interessante notar que o movimento de deposição da ex-presidenta Dilma se deu quando da adoção do que se convencionou chamar de Nova Matriz Econômica – NME, em 2011, que significou uma ruptura do tripé macroeconômico, pois apresentava uma mudança nas políticas monetária (redução das taxas de juros) e fiscal (aumento dos níveis de investimento e gasto público).

Independentemente das críticas que se faça ao modelo, denominado por Laura Carvalho como “Agenda Fiesp”²³⁰, o fato é que se tentou uma redução das taxas de juros no período, o que se conseguiu, tendo a taxa básica de juros – Selic reduzido de 12,5% para 7,25%. E como se sabe, as taxas de juros exercem um papel fundamental na dinâmica da dívida pública e dos seus credores, daí se explica seus altos índices e a “guerra” pela sua manutenção nesses patamares. Assim, a política monetária, juntamente com a política fiscal fazem parte do mesmo processo de desvio de recursos públicos para o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública, cuja proporção acompanha a elevação dessas taxas e do superávit primário para lhe fazer frente.

A relação dívida pública/PIB passou a ser o principal indicador, fundamental para os defensores do neoliberalismo, justamente porque indicam a capacidade do governo de honrar com a remuneração dos credores que, segundo o discurso da austeridade, precisam ganhar confiança para que voltem a investir na economia. Rossi indica que o mito da austeridade de baseia em duas ideias questionáveis, a “metáfora do orçamento doméstico”, anteriormente explicado, e a “fada da confiança”, referindo-se ao argumento do *mainstream* econômico de que o sucesso da austeridade se daria pelo aumento da confiança do mercado, que seria conseqüentemente o fator de crescimento econômico²³¹.

²³⁰ CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. 1ª Ed. São Paulo: Todavia, 2018, p.58

²³¹ ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos: Impactos da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 19.

O déficit público é apontado como sendo um dos problemas do crescimento, mas como já explicado acima, o déficit público é um importante instrumento da política macroeconômica, face ao seu potencial agregador da economia. As funções estatais são irrigadas e oxigenadas pelo endividamento público, de modo que nenhum país se desenvolve sem lançar mão da dívida. O endividamento público é o instrumento adequado para os investimentos públicos, cuja função integradora do mercado se dá pela execução de obras de enorme custo e alto risco, que de outra forma não poderiam ser executadas pela iniciativa privada, mas que são fundamentais para a economia, tais como as obras de infraestrutura (usinas hidrelétricas, rodovias, aeroportos, portos, ferrovias, sistemas de telecomunicações, rede de distribuição de água e tratamento de esgoto etc.).

Qualquer projeto de desenvolvimento, e aqui se inclui o projeto desenvolvimentista brasileiro, necessita do Estado e do seu papel na economia. E a política de austeridade, por expressar forte impacto na capacidade de investimento público, frustra qualquer projeto de desenvolvimento. Nesse sentido, o Brasil escolheu um projeto de país que para seu alcance depende do orçamento público. O projeto constituinte de 1988, de um Estado de Bem-Estar Social, centra-se nas balizas dos objetivos da República, conforme o art. 3º, da CRFB/88 prevê, de modo que sua efetivação está atrelada aos instrumentos de intervenção do Estado.

Mas as discussões em torno do projeto desenvolvimentista brasileiro e seus entraves não são novidade da contemporaneidade, sob a égide do contexto histórico do neoliberalismo, antes remonta meados do séc. XX, quando o Brasil passou por uma série de transformações, tanto do ponto de vista cultural, social, político e econômico, mas também no campo da intelectualidade. Tem-se a década de 1930 como um marco inicial de uma série de obras que buscavam explicar os “problemas nacionais”. Ou seja, tinham como objetivo interpretar o país e traçar sua “identidade”. Autores como Gilberto Freyre, Caio Prado Jr., Sérgio Buarque de Holanda e Roberto Simonsen, com suas respectivas obras, foram marcantes nesse período.

Com a Revolução de 1930 e o advento do Governo de Getúlio Vargas, o Estado oligárquico até então existente dá lugar a um Estado moderno, o que impulsionou a

“revolução capitalista (industrial e nacional)”²³². As transformações que ocorreram nesse período abriram espaço para os debates que surgiriam no período pós-guerra, em torno do nacional-desenvolvimentismo, cujos autores principais figuravam nas fileiras do ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros, tendo como ponto de partida o IBESP – Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (1953).

Desde 1952 que estudiosos brasileiros se reúnem para discutir os problemas do país e dar sua contribuição por meio de uma “interpretação histórica e sistemática do Brasil, sob o ponto de vista econômico, sociológico, político e cultural”²³³ da época. Seus autores tinham como preocupação o subdesenvolvimento brasileiro e buscavam, do ponto de vista da política externa, uma independência em relação às potências econômicas internacionais, tendo o nacionalismo como ponto central a ser defendido e fortalecido. Dos quadros do ISEB, destacam-se Hélio Jaguaribe, Roland Corbisier e Nelson Werneck.

Num outro campo, Celso Furtado e a CEPAL davam sua contribuição ao debate do nacional-desenvolvimentismo, ambos, comungavam da crítica ao liberalismo econômico e defendiam uma revolução capitalista e nacionalista, que só seria possível através da industrialização e do planejamento. Segundo seus autores, somente com um protagonismo estatal e uma burguesia nacionalista que o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos poderia acontecer. Portanto, o nacional-desenvolvimentismo de Furtado, como o termo dual já deixa claro, finca-se na valorização da soberania nacional como fator determinante para o desenvolvimento do país, que encontra no planejamento seu motor e combustível. Como diz Bercovici, “o planejamento coordena, racionaliza e dá unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou causídica. O plano é a expressão política geral do Estado”²³⁴.

Passados mais de sete décadas e os mesmos problemas ainda persistem no país, e as discussões na atualidade giram em torno dos entraves da austeridade ao projeto

²³² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do nacionalismo à dependência. *Estudos Avançados*, **65**, janeiro 2009: 319-328. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=3088> >. Acesso em: 05 dez. 2019.

²³³ SCHWARTZMAN, Simon. **O Pensamento nacionalista e os "Cadernos de nosso tempo"**. Brasília, Câmara de Deputados e Biblioteca do Pensamento Brasileiro, Biblioteca do Pensamento Político Republicano, vol. 6, 1981. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/cadernos.htm#Introdu%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 05 dez. 2019.

²³⁴ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 69/70.

de 1988, ao programa desenvolvimentista instituído na Constituição. A política geral do Estado atualmente adotada é a neoliberal, que encontra na austeridade sua face mais radical e reacionária. Trata-se de um planejamento às avessas, voltado aos interesses do mercado, por meio do entreguismo, subservianismo, e da política neocolonialista. É uma espécie de planejamento da exceção, do desmonte do Estado, das instituições e da sociedade. Essa forma de planejamento corrói o tecido social, reduz a pó os laços da unidade nacional, desumaniza o povo pela indignidade e pratica a política do caos, ou seja, é um planejamento antidemocrático.

Conforme preconiza o art.174, *caput*, da CRFB/88, o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e *planejamento*, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. O §1º, por sua vez, diz que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Como se sabe, até hoje nunca se regulamentou esse dispositivo e não se criou uma legislação que sistematizasse o planejamento nacional. Importa reforçar, que Bercovici aponta, juntamente com essa falta de vontade política, mais três obstáculos estruturais ao planejamento, quais sejam: a estrutura administrativa brasileira, a reforma administrativa neoliberal e a redução do planejamento ao orçamento²³⁵. Curiosamente, a austeridade fiscal colabora com os dois primeiros entraves e é a materialização do último.

A austeridade é uma ideia já desacreditada no debate econômico mundial, Blyth já demonstrou que naqueles países em que fora aplicada, na sua grande maioria, o resultado foi contracionista. Paul Krugman, ganhador do prêmio Nobel de economia de 2008, em entrevista ao jornal El País em novembro de 2015 – “O sombrio legado da austeridade: Tirar lições desta catástrofe é possível. Mas elas serão aprendidas? ”, já indicava o caos que causa a austeridade. Dizia ele que a austeridade é uma política contraproducente, inclusive do ponto de vista fiscal. Afirma que aqueles governos que fizeram arrocho fiscal, especialmente na recessão, viram suas economias se deteriorarem

²³⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 77.

e, conseqüentemente, sua arrecadação fiscal, de modo que a dívida desses países acabará por ser maior do que teria sido sem os cortes.²³⁶

É uma falácia achar que a austeridade fiscal é a única alternativa à responsabilidade fiscal e ao desenvolvimento. O problema do déficit público pode ser solucionado por meio de uma política econômica mais racional e justa, que no caso brasileiro deveria se dá pelos investimentos públicos e pelo lado das receitas públicas. A carga tributária brasileira como se sabe é extremamente regressiva, penaliza os mais pobres e isenta os mais ricos. Prioriza-se tributar de forma mais acentuada o consumo e o trabalho, em contrapartida, os tributos sobre propriedade, grandes fortunas, ganhos de capital e dividendo passam ao largo dos debates acerca da tributação. O Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF, por exemplo, previsto no art. 153, VII, da CRFB/88, nunca foi instituído no país. A reversão do modelo tributário nacional, de modo a fazê-lo mais justo do ponto de vista da distribuição, é um dos caminhos alternativos à austeridade.

O documento “Tributar os super-ricos para reconstruir o país”, lançado como um manifesto em resposta a pandemia e a crise, apresenta oito propostas de leis tributárias que invertem a lógica regressiva da tributação brasileira, com o objetivo de isentar os mais pobres e as pequenas empresas, e reforçando o pacto federativo, reformas que gerariam um acréscimo de R\$ 292 bilhões de arrecadação, onerando apenas 0,3% dos mais ricos. Segundo o documento, as medidas estruturantes e permanentes incidem sobre: Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF); Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD); Majoração da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), exceto para o Simples; Criação da Contribuição Social sobre Altas Rendas (CSAR); Aumento na repartição de receitas com Estados e Municípios para fortalecer o equilíbrio federativo; e a desoneração das microempresas e das empresas de pequeno porte tributadas pelo Simples Nacional. Já como medidas temporárias: elevação temporária da alíquota da CSLL para o setor financeiro e; aumento temporário de alíquotas do imposto sobre grandes fortunas (IGF), para enfrentar a crise econômica decorrente da pandemia²³⁷.

²³⁶ KRUGMAN, Paul. O sombrio legado da austeridade: Tirar lições desta catástrofe é possível. Mas elas serão aprendidas? **El País on line**. 07 nov. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/06/opinion/1446812749_342441.html>. Acesso em: 17 jun. 2021.

²³⁷ **Plataforma Social on line**. Tributar os super-ricos para reconstruir o país. Disponível em: <<https://plataformapoliticasocial.com.br/tributar-os-super-ricos-para-reconstruir-o-pais/>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

O documento aponta que essas medidas guardam um impacto redistributivo significativo. A nova tabela (progressiva) do IRPF, aumenta o limite de isenção para renda líquida próxima de três salários-mínimos mensais (10,1 milhões de trabalhadores, 34,1% dos contribuintes) e amplia as alíquotas para rendas mais altas. O efeito produzido é a desoneração das rendas mais baixas e intermediárias em mais de R\$ 15 bilhões, elevando a arrecadação sobre as rendas do trabalho apenas para as camadas de rendas mais elevadas (0,3% da população). A alíquota mais elevada do IRPF (45%) incide sobre 59 mil contribuintes (0,028% da população brasileira). O Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) incide sobre patrimônios superiores a R\$10 milhões, privilégio de 0,028% da população brasileira. A Contribuição Social sobre Altas Rendas das Pessoas Físicas incide sobre, aproximadamente 208 mil pessoas, 0,098% da população brasileira²³⁸.

Somados aos mais de 290 bilhões advindos das medidas acima, o estudo aponta ainda a necessidade de tratar das políticas de renúncias/incentivos fiscais e o combate à evasão fiscal/sonegação fiscal, em face do poder arrecadatório dessas medidas. Eduardo Fagnani, analisando o documento, informa que somente as isenções fiscais dadas pelo Governo Federal e a sonegação fiscal, estima-se que totalizam aproximadamente R\$ 900 bilhões anuais, o que representa 12,8% do PIB, e que em 2015, esse valor representava 64% do total da receita tributária anual da União (R\$ 1,4 trilhão) e quase metade da receita dos três níveis de governo (R\$ 1,9 trilhão). Mesmo supondo um “deságio” do “gasto tributário” entorno de 60%, seriam arrecadados R\$ 132 bilhões anuais, da mesma forma, com a sonegação fiscal, com deságio de 70%, já seria acrescido de receita R\$ 180 bilhões anuais.²³⁹

Outra resposta alternativa e mais adequada para solucionar a crise e o aumento dos gastos públicos é exatamente promover crescimento econômico, ampliar as políticas sociais e fortalecer os investimentos públicos. A austeridade enquanto política apta a gerar crescimento, como bem aponta Antônio Corrêa de Lacerda, é um mito. O autor alerta para o fato de que não obstante a política fiscal ser relevante, qualquer tentativa de ajuste será bloqueada pelo impacto restrito da arrecadação, de modo que

²³⁸ **Plataforma Social on line.** Tributar os super-ricos para reconstruir o país. Disponível em: <<https://plataformapoliticassocia.com.br/tributar-os-super-ricos-para-reconstruir-o-pais/>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

²³⁹ ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. Org. **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade.** São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 282-283.

“fomentar a atividade econômica, dado o seu caráter multiplicador, produz impactos positivos sobre a arrecadação tributária e, portanto, sobre o quadro fiscal”.²⁴⁰

Essa concepção está sem sintonia com o que Keynes havia preconizado ainda na primeira metade do séc. XX, em resposta à crise do capitalismo, notabilizado com a grande depressão de 1929. Em a “*Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*”, objetivando contrastar seus argumentos com os da teoria clássica²⁴¹, que dominava o pensamento prático e teórico da sua época (liberalismo), Keynes defendia a ideia do efeito multiplicador²⁴² da relação do emprego, renda e investimento, e na sua concepção, o ciclo de crise e desequilíbrio é inerente ao capitalismo, de modo que a intervenção do Estado no domínio econômico seria a forma adequada para se combater o desemprego e a desigualdade de renda, de modo que, principalmente em período de crise, o investimento público seria fundamental, ante ao seu potencial de aumento da demanda, conseqüentemente, dos níveis de consumo, poupança e investimento, é o que a teoria econômica contemporânea chama de “economia pelo lado da demanda”.

Ademais, a ideologia encarnada na teoria da austeridade, de completa oposição ao Estado e ao seu papel na economia, mostra-se completamente desconectada da realidade histórica. Com efeito, o capitalismo nasce e se desenvolve com a intervenção do Estado na economia, sendo que essa relação na contemporaneidade se estreitou, tornou-se mais complexa e intensa. Sobre esse processo, importante trazer ao texto a explicação de Eros Grau:

A afirmação de que até o momento neoconcorrencial ou “intervencionista” estava atribuída ao Estado a função de produção do Direito e segurança – bem assim a de que o Direito deixa de meramente prestar-se à harmonização de conflitos e à legitimação do poder, passando a funcionar como instrumento de implementação de políticas públicas – não deve ser tomada em termos absolutos. O Estado moderno nasce sob a vocação de atuar no campo econômico. Passa por alterações, no tempo, apenas o seu modo de atuar,

²⁴⁰ LACERDA, Antônio Corrêa de; et.al. **O mito da austeridade**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019, p. 17.

²⁴¹ Quando se refere à teoria clássica, Keynes explica que o seguinte: “Os economistas clássicos "Os economistas clássicos" é uma denominação inventada por Marx para designar Ricardo e James Mill e seus predecessores, isto é, os fundadores da teoria que culminou em Ricardo. Acostumei-me, talvez perpetrando um solecismo, a incluir na “escola clássica” os seguidores de Ricardo, ou seja, os que adotaram e aperfeiçoaram sua teoria, compreendendo (por exemplo) J. S. Mill, Marshall e o Prof. Pigou. KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p.28.

²⁴² De acordo com Keynes, o termo multiplicador havia sido introduzido pela primeira vez na literatura econômica por R. F. Kahn, em seu artigo versando sobre “The Relation of Home Investment to Unemployment” (Economic Journal, junho de 1931). KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p. 133.

inicialmente voltado à *constituição* e à *preservação* do modo de produção social capitalista, posteriormente à substituição e *compensação* do mercado.²⁴³

Nesse sentido, importante observar que inexistiu historicamente na experiência econômica do capitalismo uma verdadeira oposição entre Estado e mercado, existindo apenas na cabeça daqueles que se utilizam dessa concepção para tentar emplacar uma forma de economia que objetive a atender interesses de grupos econômicos privilegiados do mercado. Mariana Mazzucato, em “O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado”, desnuda essa falácia, ao demonstrar que os investimentos públicos são fundamentais para as inovações de grande impacto econômico, o que se dá em longo prazo, a exemplo das inovações tecnológicas ocorridas nos EUA com a participação fundamental do governo por meio das agências de pesquisas, que gerou como resultado, por exemplo, os produtos da Apple, hoje um dos mais cobiçados do mundo²⁴⁴. Acerca desse processo, esclarece:

O que não é tão bem compreendido é o fato de que o financiamento do setor público geralmente acaba fazendo muito mais do que corrigir falhas de mercado. Por estar mais disposto a se engajar no mundo da incerteza knightiana, investindo em desenvolvimento de tecnologia no estágio inicial, o setor público pode de fato criar novos produtos e os mercados correspondentes.²⁴⁵

Portanto, há alternativas à austeridade. Há outras formas de equilibrar o orçamento que não seu sufocamento e/ou desvirtuamento preconizado pela austeridade. Mas já se sabe que austeridade não visa objetivos como responsabilidade fiscal, eficiência estatal ou reduzir o peso da dívida pública, como alguns querem crer, talvez por inocência ou até mesmo por convicção²⁴⁶. A austeridade não reduz déficit, não reduz o peso da dívida, não é uma medida de responsabilidade fiscal, no sentido raiz do termo, nem busca a eficiência estatal, compreendida a eficiência no seu sentido mais alargado, englobando os fins do Estado. Na verdade, a austeridade concretiza no orçamento os ditames

²⁴³ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 17.

²⁴⁴ MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014, p. 126-127.

²⁴⁵ MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014, p. 91.

²⁴⁶ Para Hugo Segundo, a EC nº 95/2016 “deve ser visto, portanto, como um esforço de austeridade e eficiência a ser feito para que o Poder Público possa livrar-se do peso da dívida e, aí sim, investir mais maciçamente em áreas consideradas importantes”. MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos. Revista Controle, Fortaleza, v. 15, n. 02, p. 22-44, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6522429>>. Acesso em: 24 ago.2018.

neoliberais de arrocho fiscal que têm como consequência o total bloqueio do projeto socioeconômico previsto na Constituição.

A EC nº 95/2016 soma-se, juntamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a um complexo normativo que materializam no ordenamento jurídico brasileiro o estado de exceção econômico permanente, pelo qual está submetido a periferia do capitalismo. De acordo com Bercovici, os países periféricos vivem num estado de exceção econômico permanente, que se caracteriza pelo convívio do decisionismo de emergência para salvar os mercados. A salvação, segundo o autor, se dá pelo funcionamento dos poderes constitucionais e pela subordinação do Estado aos interesses do mercado, sendo que o ordenamento jurídico interno é adaptado às necessidades do capital financeiro, pelo que se exige cada vez mais flexibilidade a fim de reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular²⁴⁷.

Para Bercovici, “a razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado”. Assim, as normas de emergência, ao invés de serem utilizadas como uma alternativa jurídica em prol do interesse coletivo, torna-se, no estado de exceção econômico permanente, o extremo oposto. Utiliza-se dos poderes de emergência e as consequentes limitações aos direitos da população para viabilizar a propriedade privada e a acumulação capitalista²⁴⁸.

Em “Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo”, Luiz Gonzaga Belluzo e Gabriel Galípolo, expõe o poder operado pelo mercado financeiro globalizado sobre a política dos Estados nacionais. Segundo os autores, a política democrática tem sido aprisionada pelas forças verdadeiras do poder, que estaria concentrado na mobilidade do que chamam de a “Grande Empresa Transnacional”, que protagoniza a “Grande Transformação” perpetrada pelo capital financeiro, cuja lógica da finança globalizada delimita os espaços ocupados pelas opções da política democrática. Assim, as políticas

²⁴⁷ BERCOVICI, Gilberto. O Estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas**. Pensar Fortaleza, v. 11, p. 95-99, fev. 2006. DOI: <https://doi.org/10.5020/23172150.2012.95-99>. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/780>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

²⁴⁸ BERCOVICI, Gilberto. O Estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas**. Pensar Fortaleza, v. 11, p. 95-99, fev. 2006. DOI: <https://doi.org/10.5020/23172150.2012.95-99>. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/780>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

macroeconômicas passam a sofrer vetos, reduzindo o seu poder de contribuir para a redução do desemprego e da desigualdade.²⁴⁹

O Brasil, enquanto situado na periferia do capitalismo, caracterizado pelo critério da dependência e sob o julgo do estado de exceção econômico permanente, parece estar longe do ideal nacional-desenvolvimentista defendido atualmente por diversos autores, dentre eles Luiz Carlos Bresser-Pereira. A teoria nacional-desenvolvimentista se apresenta como uma alternativa ao liberalismo e, atualmente, ao neoliberalismo reinante no país. Para essa concepção, o Estado ocupa a posição de instituição coordenadora fundamental dos sistemas sociais, enquanto o mercado como instituição regulada por ele, que coordena com eficiência as atividades econômicas quando existe concorrência de mercado, competição, em contraposição, a teoria do liberalismo econômico reduz o papel do Estado e exalta, eleva o do mercado²⁵⁰.

Em suma, o projeto emancipatório do povo brasileiro esbarra em muitos muros, há muito tempo. A Constituição de 1988 representa/ou, uma escada a auxiliar o trampolim desses obstáculos da desigualdade, atraso econômico-social e as mazelas da pobreza e indignidade. Porém, seu programa civilizatório de desenvolvimento tem sido desidratado desde sua promulgação e encontra nas elites nacionais seu maior entrave. Parafraseando Ha-Joo Chang, a elite brasileira “chuta a escada” do processo de transformação social e econômico de bem-estar, previsto na Constituição como expressão da soberania popular. Nesse particular, Cynara Mariano aponta a mentalidade tacanha das elites econômicas do país como o problema, pois preferem manter seus privilégios mesmo sem se importarem com a desconstrução de um projeto de país soberano e mais justo socialmente²⁵¹.

Importante a reflexão de Fábio Konder Comparato, ao tratar da submissão do Brasil ao capitalismo financeiro mundial. Diz o autor que em toda organização política, a relação de poder e a mentalidade coletiva são os principais fatores estruturantes da

²⁴⁹ BELLUZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. **Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, p.181-182.

²⁵⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos et. al. **O que esperar do Brasil?**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 18

²⁵¹ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289> > Acesso em: 24 ago. 2018.

sociedade. Com a consolidação mundial do capitalismo, a relação desses dois fatores se alterou, de modo que o poder político passou a plasmar a mentalidade, através dos meios de comunicação de massa exercido na atualidade por oligopólios empresariais. Assim, no caso brasileiro, diz o autor que deste o período colonial que o poder político efetivo, que para ele se diferencia do poder oficial, que seria aquele legitimado pelo ordenamento jurídico, nunca pertenceu efetivamente ao povo, mas sempre foi exercido por dois grupos formadores da oligarquia nacional: os potentados econômicos privados e os grandes agentes estatais, cuja relação sempre foi a maior causa de corrupção endêmica. Esses dois agentes sempre tiveram a convicção de que podem dispor dos recursos públicos em proveito próprio²⁵².

Comparato ressalta o problema da desindustrialização brasileira como o fator mais relevante da economia brasileira, apontando que em 1995 a produção industrial representava 36% do PIB, reduzido a míseros 9% em 2015, segundo dados do IPEA, gerando como consequência o desemprego estrutural. Enquanto isso, aponta a completa dependência do país aos banqueiros, que controlam 86% do total dos ativos financeiros, quando em 1995 o montante era de 56%. Em 2015, enquanto o PIB reduzia, o lucro dos quatro maiores bancos do país crescia 46%. Essa submissão leva o país ao desinvestimento, tanto público como privado, fator agravante da crise²⁵³. Assim, a emenda do teto de gastos é em si um problema, ante ao seu potencial de reduzir ainda mais os investimentos públicos, que já enfrenta declínio desde 2010, e apresentou uma taxa de 17,7% do PIB entre 2011 e 2020, o pior resultado em uma década, em 50 anos.²⁵⁴

A EC nº 95/2016, juntamente com as reformas trabalhista (Lei nº 13.467/2017) e previdenciária (EC nº 103/2019), representa um dos maiores retrocessos pós-1988 que se instituiu no ordenamento jurídico. Todas essas reformas carecem de déficit democrático, posto que em nenhuma dessas alterações legislativas se deu espaço para um debate público efetivo. Foram aprovadas em meio à grave crise econômica, social

²⁵² COMPARATO, Fábio Konder. Organizado por DOWBOR, Ladislau; MOSANER, Marcelo et. al. **A Crise Brasileira: Coletânea de contribuições de professores da PUC/SP**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2016, p. 26-27.

²⁵³ COMPARATO, Fábio Konder. Organizado por DOWBOR, Ladislau; MOSANER, Marcelo et. al. **A Crise Brasileira: Coletânea de contribuições de professores da PUC/SP**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2016, p. 28-29.

²⁵⁴ ALVARENGA, Darlan. Investimento no Brasil tem pior década em 50 anos; taxa do país deve ser uma das menores do mundo em 2021. **G1 on line**. 20 mai. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/20/investimento-no-brasil-tem-pior-decada-em-50-anos-taxa-do-pais-deve-ser-uma-das-menores-do-mundo-em-2021.ghtml>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

e política pela qual enfrenta o país, de modo que aproveitaram essa conjuntura para realizar mudanças estruturais em atenção aos interesses do mercado, bem ao estilo do que Naomi Klein chama de “capitalismo do desastre”. Em “A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre”, a autora revela que é em momentos de crises econômicas que o capitalismo impõe reformas impopulares em prol dos interesses do livre mercado, em detrimento dos legítimos interesses nacionais e populares, cujas medidas de choque econômico resulta em retrocessos econômicos e sociais, aumenta a crise e aprofunda as desigualdades.²⁵⁵

A austeridade fiscal permanente, instituída pela EC nº 95/2016, vai de encontro ao projeto constituinte de 1988, caracterizado pelo Estado de Bem-Estar Social, e positivado na Constituição dirigente de 1988. O Estado social nela previsto, exige que os subsistemas político e econômico dialoguem para fins de atender aos interesses de toda a sociedade. As funções estatais precisam se alinhar às diretrizes constitucionais, de modo que as políticas públicas executadas pelo Estado exigem uma conformidade com os objetivos da República. As políticas econômicas adotadas, quando reduzem o papel do Estado na economia e colocam em segundo plano sua função transformadora das estruturas sociais, incorrem em flagrante inconstitucionalidade. Assim, Bercovici aponta que somente um resgate mais intenso da democracia é capaz barrar o estado de exceção econômico permanente, cujas ameaças de dissolução da soberania popular, do Estado e do poder constituinte do povo se mostram prementes²⁵⁶.

Nesse sentido, a EC nº 95/2016 é inconstitucional, viola o núcleo da Constituição social, pois inviabiliza a efetividade dos direitos fundamentais por meio das prestações estatais. A limitação orçamentária e as amarras institucionais impostas pelo arrocho fiscal, gera repercussão negativa em praticamente todas as esferas e estruturas sociais, representa um retrocesso no que diz respeito ao desenvolvimento nacional, viola direitos humanos e encurrala o país a uma agenda que compromete o futuro da nação. Revogá-la é o primeiro passo para se tentar trazer o país à normalidade democrática e estabilidade social, é o que amplos setores da sociedade atualmente lutam para conseguir,

²⁵⁵ KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre**. Trad. Vania Cury. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

²⁵⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. 2ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 342.

dificultado pelo atual governo que de tão radical, reacionário e desconectado da realidade da sociedade, não se encontra precedentes na história.

CONCLUSÃO

A quem interessa o teto de gastos? Aos banqueiros? Ao sistema financeiro? Gasto é quando vc investe um dinheiro que não tem retorno. Quando vc dá 1 bilhão pra rico é investimento e quando vc dá R\$ 300 pro pobre é gasto?! Nós vamos revogar esse teto de gastos. (Luiz Inácio Lula da Silva, 10:58. 17 jun. 2021. Twitter Web App).

Esta dissertação abordou a questão das políticas de austeridade fiscal, tendo como recorte normativo a EC nº 95/2016, que estabeleceu no país um novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. Noutros termos, instituiu-se a austeridade como política econômica permanente, considerando seu longo lapso temporal de vigência, de 2016/2017 a 2036, algo nunca visto em nenhum país do mundo. Trata-se da execução de mais um item da “agenda do neoliberalismo”, que vem sendo aplicada no contexto brasileiro desde os anos 90. Dentre esses itens, que inclui privatizações, desregulamentações, liberalização econômica e financeira, a austeridade enquanto disciplina fiscal ou ajuste fiscal, representa a medida mais radical no que diz respeito ao projeto de desconstrução do constitucionalismo social pós-1988.

O estudo buscou averiguar se há compatibilidade da austeridade com o Projeto Constitucional de 1988. Este projeto está positivado no texto da Constituição de 1988, instituidora de um Estado social, cujo modelo socioeconômico adotado configura-se como de bem-estar. O caráter dirigente da Constituição define fins e objetivos para o Estado, para a sociedade, mas também para o mercado, enquanto “instituição jurídica constituída pelo Direito Positivo posto pelo Estado Moderno”²⁵⁷. Com efeito, o quadro normativo-constitucional vincula e conforma as ações tanto do setor público como do privado, de modo que toda e qualquer política econômica deve ser compatível com o modelo previsto na Constituição, sob pena de incorrer em situação de inconstitucionalidade.

Assim, por opção constituinte, enquanto vontade soberana do povo brasileiro, a Constituição de 1988, não obstante ter adotado como sistema econômico o capitalismo,

²⁵⁷ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 32.

adotou como modelo econômico o de bem-estar, o qual se afasta das concepções liberais de Estado mínimo e eleva o papel interventivo do Estado na promoção de um projeto de desenvolvimento que seja apto a transformar as estruturas da sociedade para fins de efetivar a igualdade material. Nesse contexto, ao Estado cabe a implementação de políticas públicas, cuja função endógena, ou seja, dentro do sistema capitalista, é a de integração, legitimação e modernização²⁵⁸, e do ponto de vista exógeno, exerce a função social de garantir uma melhor qualidade de vida da população.

Num primeiro momento, assentou-se a atividade interventiva do Estado brasileiro sob as premissas da Constituição de 1988, cuja unidade normativa reclama uma análise sistêmica do seu texto, de modo que não se pode interpretar a ordem econômica sem levar em consideração, por exemplo, a ordem social respectiva. Da mesma forma, não se interpreta essas duas ordens – econômica e social –, apartada de toda a principiologia constitucional. Sendo assim, a intervenção do Estado no domínio econômico decorre de sua adequação às exigências dos arts. 1º, 3º, 170, da CRFB, mas também dos dispositivos que versam sobre direitos e garantias fundamentais, da tributação e orçamento, da política urbana, agrícola, agrária e fundiária, do sistema financeiro nacional etc.

O fundamento da intervenção do Estado no domínio econômico está justamente na definição dos seus fins e objetivos, que para seu alcance, o Estado lança mão dos instrumentos que o próprio sistema jurídico lhe disponibiliza. Dessa forma, o Estado intervém como agente econômico, ou seja, como agente do mercado, por meio das empresas estatais, seja no regime de monopólio ou regime de concorrência com as demais empresas de determinado seguimento econômico. Intervém também exercendo as funções de fiscalização e de regulação da economia, através dos incentivos ou mesmo pelo planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Planejamento do desenvolvimento nacional, por certo. Seja por direção, indução ou participação, o Estado utiliza desses instrumentos de intervenção para efetivar os objetivos traçados pela Constituição.

²⁵⁸ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 41.

O potencial transformador do Estado intervencionista da CRFB/88, cujos fundamentos e instrumentos da intervenção encontram nos objetivos fundamentais do art. 3º da CF/88 sua base conformadora e legitimadora, tem sido limitado e/ou completamente inviabilizado pela adoção das políticas de austeridade. A austeridade fiscal, enquanto política econômica que busca ajustar a economia e promover o crescimento por meio de um ajuste fiscal pelo lado da demanda, isto é, pela contenção dos gastos públicos, acaba por gerar o efeito inverso ao pretendido, qual seja, recessão econômica, aumento do desemprego, queda na renda e na arrecadação, aumento da desigualdade, redução dos serviços públicos e, conseqüentemente, prejuízos à qualidade de vida da população.

A ideia de austeridade remonta à ideologia do liberalismo, que encontra no fetiche do Estado mínimo sua razão de ser. Com efeito, desde seu nascedouro, ainda no séc. XVII, que as ideias liberais apresentam algum grau de oposição à atuação do Estado na economia. Já é clássico no pensamento liberal, a desconfiança que o mercado ou setor privado dispensa contra o Estado, traduzida atualmente na política de austeridade. Essa falsa oposição não encontra fundamento na realidade econômica, posto que o Estado sempre se fez presente na economia. Mais do que isso, sem o Estado sequer existiria o sistema econômico capitalista. Não obstante, as críticas lançadas sobre o Estado e ao seu papel na economia permaneceu e tem acompanhado historicamente toda a teoria e experiência econômica.

É nessa lógica que caminha os defensores da austeridade, ao argumentarem que a contenção do gasto público se deve ao descontrole das contas públicas, ao “comportamento” irresponsável e esbanjador do Estado etc., pelo que se faz necessário o “sacrifício” do aperto fiscal como medida necessária para a manutenção da capacidade financeira do Estado e para a própria estabilidade econômica. Sustentam que a adoção pelos governos de uma política econômica centrada na austeridade impõe um efeito positivo na economia por causa do aumento da confiança dos agentes econômicos, que ao perceberem uma política fiscal estruturalmente estável, poderiam voltar a investir com segurança, sem o risco de um calote etc.

As teorias pró-austeridade ganhou proeminência e abertura no debate global por meio da ideologia neoliberal, cuja base teórica, do ponto de vista macroeconômico, se ampara nas teorias monetarista e escolha pública, cujo ponto em comum entre as duas está na percepção do Estado como causador de inflação. Ou seja, mais uma vez o Estado

seria o causador de todos os males econômicos, pelo que sua função de estabilizador da economia não gera resultados positivos. A partir da década de 1990, as ideias pró-austeridade voltaram-se para as dívidas soberanas, advogando a ideia de que o Estado e a política democrática são estruturalmente inclinados a gerar déficits e aumento da dívida pública, cujo descontrole impõe um risco sistêmico de colapso econômico.

Nesse sentido, os defensores contemporâneos da austeridade acreditam na teoria da consolidação fiscal expansionista, isto é, na crença de que a contenção dos gastos públicos gera como resultado um crescimento econômico, cuja combustível estaria no efeito positivo dessas medidas de ajuste sobre as expectativas dos agentes econômicos, trata-se de uma visão de ajuste econômico pelo lado da demanda, justamente ao contrário das ideias keynesianas, segundo a qual a expansão fiscal, principalmente na crise, é fundamental para a retomada do crescimento econômico, devido ao seu efeito multiplicador na economia, que leva em conta todos os atores e o ciclo econômico.

Não obstante, a história já demonstrou que a austeridade, seja como teoria, práxis ou ideologia, não funciona. Na verdade, trata-se de uma ideologia perigosa que visa atender aos interesses do mercado financeiro, às custas do caos econômico e social. Tanto na experiência internacional, como na nacional, as políticas de austeridade só geram recessão, desemprego e perda da qualidade de vida da população. No contexto atual, tem gerado mortes, muitas mortes. Do ponto de vista econômico é uma ideia falaciosa, porque não entrega o que promete, não faz reduzir a dívida pública, não atrai os investimentos e não gera crescimento econômico. Do ponto de vista social, reduz as políticas sociais fundamentais, com saúde, educação e assistência, precariza os serviços públicos, causa desemprego e perda de renda das famílias e aumenta a desigualdade.

A EC nº 95/2016 é inconstitucional porque viola o projeto constituinte de 1988 de transformar as estruturas da sociedade para garantir ao povo brasileiro um futuro digno. A política de austeridade permanente instituída inviabiliza os objetivos da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de garantir o desenvolvimento nacional, de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, e de promover o bem de todos. A política econômica da austeridade, ao desconsiderar o papel do endividamento público e da dívida pública como política macroeconômica, inviabiliza a capacidade interventiva do Estado, gerando

como resultado estagnação econômica e recessão, ante a ausência de investimentos públicos. Desde 2015 que o país amarga uma conjuntura de atraso econômico e social.

Com efeito, o teto dos gastos públicos, juntamente com as diversas reformas que estão sendo implementadas, a exemplo das reformas trabalhista e previdenciária, tributária e administrativa que se avizinha, bem como a autonomia do Banco Central e as várias medidas de privatização, desburocratização e desregulamentação, impõem uma agenda reacionária por parte da elite do atraso, como bem classifica Jessé Souza²⁵⁹, que objetiva inviabilizar a efetivação dos direitos sociais fundamentais e bloquear a cidadania brasileira, perpetuando na sociedade a exclusão, a desigualdade e pobreza decorrentes das raízes e escravocratas do país.

O desmonte e o caos hoje vivenciados já é um resultado desse pacto conservador, que em detrimento do povo e do projeto por ele escolhido e positivado na Constituição, implanta um outro modelo de Estado que não o social. Por certo, trata-se de uma ofensiva do Estado neoliberal abrindo espaço de atuação e se instalando com fins de captura do Estado para que este atue na direção dos interesses do mercado, notadamente o financeiro, operante nacional e internacionalmente. Objetiva-se o bloqueio do projeto nacional-desenvolvimentista ou neodesenvolvimentista brasileiro, que coloca o Estado como instituição coordenadora do desenvolvimento em prol dos interesses nacionais, com fins de emancipação da dependência econômica e da preservação da soberania do país.

Por fim, a EC nº 95/2016 inaugura a era da austeridade fiscal no país, que se mostra totalmente incompatível com a atual Constituição Federal de 1988 e seu projeto constituinte. Desprovida de legitimidade democrática, viola o princípio da vedação ao retrocesso social e cláusulas pétreas, além de ser economicamente contraproducente. A agenda subjacente suspende a Constituição, reforça o estado de exceção econômico permanente, põe em risco a soberania nacional, compromete o desenvolvimento e o futuro do país e sabota o Estado social e seu modelo de bem-estar, pelo que sua revogação é medida de urgência e sobrevivência. A revogação da EC nº 95/2016, como não poderia deixar de ser, já começa a ganhar espaço atualmente no debate público, resta saber se as forças populares serão capazes de vencer os donos do poder.

²⁵⁹ SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I**. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- ALBUQUERQUE, Felipe Braga. **Direito e Política: Pressupostos para a análise de questões políticas pelo Judiciário à luz do princípio democrático**. Florianópolis: Conceito, 2013.
- ALESINA, Alberto Francesco; ARDAGNA, Silvia. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. **NBER on line**. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w15438>>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- ALESINA, Alberto Francesco; ARDAGNA, Silvia. Tales of Fiscal Adjustment. Disponível em: <https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/2579822/Ardagna_TalesFiscal.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- ALESINA, Alberto Francesco; PEROTTI, Roberto. Fiscal Expansions and fiscal Adjustments in OCDE Countries. **NBER on line**. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w5214>>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- ALESINA, Alberto; ARDAGNA, Silvia. **Tales of Fiscal Adjustment**. Economic Policy, October, 1998.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad: Virgílio Afonso da Silva. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ALVES, Fernando de Brito; OLIVEIRA, Guilherme Fonseca de. **“Crise” da democracia representativa e a função política do judiciário: A “tábua de salvação” da democracia?**. Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v. 352, p.165-179, 2015. Semestral.
- AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Seção Especial da RBPAE (Revista Brasileira de Política e Administração da Educação)**, v. 32, n. 3, p. 653-673, setembro/dezembro 2016.
- ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo**. In: GENTILI, Pablo, e SADER, Emir (orgs.). Pós-Neoliberalismo. 1ª reimpr. São Paulo, Paz&Terra, 1995.
- ARISTÓTELES. **A Política**. 3ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- AVELÃ NUNES, António José. **A crise atual do capitalismo: capitalismo financeiro, neoliberalismo, globalização**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012.
- AVELÃ NUNES, António José. **Neoliberalismo & Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARGIELOWSKA, Ina Zweiniger. **Austerity in Britain: Rationing, Controls, and Consumption, 1939–1955**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, jan. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618>>. Acesso em: 06 dez. 2016.

BARROSO, Luis Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 6a ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012.

BEDÊ, Fayga Silveira. Sísifo no Limite do Imponderável ou Direitos Sociais como Limites ao Poder Reformador. **Revista Opinião Jurídica - Unichristus**, Fortaleza, ano 03, n. 05, p. 28, 2005.1.

BELLO, Enzo, BERCOVICI, Gilberto, LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? The end of 1988 constitutional illusions?. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, Vol. 10, N.03, 2019, p. 1769-1811. DOI: 10.1590/2179-8966/2018/37470| ISSN: 2179-8966. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/37470/26483>> Acesso em: 26 fev. 2020.

BELLUZO, Luiz Gonzaga. **O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

BELLUZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. **Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

BENEVIDES, Claudia do Valle. **Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil?**. 2011. 97 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011.

BERCOVICI, G. (2010). Política econômica e direito econômico. **Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo**, 105, 389-406. <https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v105i0p389-406>. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67907>> Acesso em: 24 ago. 2018.

BERCOVICI, Gilberto, MASSONETO, Luis Fernando (2006). A Constituição Dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. Coimbra. **Boletim de Ciências Econômicas da Faculdade de Coimbra**. Disponível em: < https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt> Acesso em: 21 fev. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Estado de exceção permanente: atualidade de Weimar**. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

- BERCOVICI, Gilberto. **Estado de Exceção**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto. **O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo**. Fortaleza: Pensar, 2006.
- BERCOVICI, Gilberto. O Estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas**. Pensar Fortaleza, v. 11, p. 95-99, fev. 2006. DOI: <https://doi.org/10.5020/23172150.2012.95-99>. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/780>>. Acesso em: 17 jun. 2021.
- BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. 2ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013.
- BERCOVICI, Gilberto. **Teoria do Estado e Teoria da Constituição na Periferia do Capitalismo: Breves Indagações Críticas**. In: NUNES, António José Avelãs; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). **Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; GIANFRANCO, Pasquino. **Dicionário de Política**. 11. Ed. Brasília: Editora da UnB, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 21. ed. São Paulo. Malheiros, 2014.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11. ed. São Paulo. Malheiros, 2013.
- BONAVIDES, Paulo. **Do País Constitucional ao País Neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. 3. ed. São Paulo. Malheiros, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo. Malheiros, 2001.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos et. al. **O que esperar do Brasil?**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **As três interpretações da dependência**. Perspectivas, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010.
- BUHRING, Marcia Andrea. Direito Social: proibição de retrocesso e dever de progressão. **Direito&Justiça**, v. 41, n. 1, p. 56-73, janeiro/junho 2015.

CAMPELLO, Tereza. **Faces da desigualdade no Brasil: um olhar para os que ficam para trás**. Brasília: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais; Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais, 2017.

CAMPOS, Juliana Cristine Diniz. **O povo é inconstitucional: poder constituinte e democracia deliberativa**. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CAMPOS, Juliana Cristine Diniz; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Nova hermenêutica constitucional e (in) segurança jurídica: características e crítica da virada linguística no interpretar da Constituição. **Quaestio Juris**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 774-792, 2015.

CAMPOS, Juliana Diniz. As origens da teoria do poder constituinte: um resgate da obra de Siéyes e suas múltiplas releituras pela doutrina publicista continental. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ - RFD**, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 25, 2014. DOI: <https://doi.org/10.12957/rfd.2014.8032>. Disponível em: < <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/8032>> Acesso em: 24 ago. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2ª Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 7 Edição. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, CLÁUDIA DE OLIVEIRA CRUZ ; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo . **A proteção constitucional do desenvolvimento: uma análise enquanto categoria normativa**. In: BRETAS, Carla Panza; CARVALHO; Cláudia de Oliveira Cruz; MATTOS, Kennedy Josué Greca de. (Org.). Estado Constitucional e Direitos Fundamentais. 1ed.rio de janeiro: Lumen Juris, 2017, v. , p. 29-54.

CARVALHO, Laura. Ajustar para crescer?. In: BELLUZZO, L.G.M.; BASTOS, P.Z. (Org.). **Austeridade para quem?:** balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. 1. ed. São Paulo: Carta Maior, p. 113-118, 2015.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. 1ª Ed. São Paulo: Todavia, 2018.

CASIMIRO, Lígia Maria Mello de. Novas perspectivas para o direito administrativo: a função administrativa dialogando com a juridicidade e os direitos fundamentais sociais. A & C: **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 7, n. 30, out. 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30386>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Traduzido por Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHUEIRI, Vera Karam; GODOY, Miguel G. Constitucionalismo e democracia – soberania e poder constituinte. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 1, São Paulo, 2010, p. 159-174.

COMPARATO, Fábio Konder. Organizado por DOWBOR, Ladislau; MOSANER, Marcelo et. al. **A Crise Brasileira: Coletânea de contribuições de professores da PUC/SP**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2016.

CONTE FILHO, Carlos Gilbert. **Uma análise empírica acerca do efeito do investimento público sobre o investimento privado no Brasil: 1971-2008**. Rio de Janeiro, 2013. 198 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Economia – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

CRUZ, Bruno de Oliveira; TEIXEIRA, Joaflíio R. *Cepal Review*, [s.l.] v. 67, p. 75-84, apr. 1999.

CUNHA, Janio Pereira da.. Jurisdição Constitucional e Controle da Política: fundamento e (i)legitimidade democrática. **Revista Opinião Jurídica** (Fortaleza), v. 1, p. 116-143, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DERBLI, Felipe. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Social na Constituição de 1988**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

Dicionários acadêmicos. **Dicionário de latim-português/português-latim**. Porto: Porto editora, 2010.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: A nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta**. 2ª. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2017

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Tradução de Simone Rossi Pugin. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Boletim Informativo e Bibliografia de Ciências Sociais**, n. 35, p. 73-111, 1995.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 5ª Ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIAS, José Wagner de. **O Neoliberalismo e as Reformas da Constituição Federal de 1988**. 2006. 109 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

FOLJANTY, Lena. **Legal Transfers as Processes of Cultural Translation: on the Consequences of a Metaphor**. "Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series", No. 2015-09. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2682465>.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Liberdade para escolher**. 2. ed. Trad. Ana Maria Sampaio et all. Portugal: Publicações Europa-América, 1980.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das letras, 2007.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GIAVAZZI, Francesco; PAGANO, Marcos. Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. **NBER on line**. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w3372>>. Acesso em: 12 jun. 2021.

GICO Jr., Ivo T. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review EALL**. V1.n.1 p. 7-33. Jan/Jun 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.18836/2178-0587/ealr.v1n1p7-33>. Ivo T. Gico Jr.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n.2, p. 201-236, março/abril 2006.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. **Políticas dos direitos fundamentais sociais na Constituição Federal de 1988**: releitura de uma constituição dirigente. 2005. 272 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2005.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os Princípios Filosóficos do Direito Político Moderno**, tradução de Irene Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GRAEBER, David. **Dívida: os primeiros 5.000 anos**. 1ª Ed. São Paulo: Três Estrelas, 2016.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988**. 15 ed. São Paulo : Malheiros, 2015.

GUEDES, Demian. **Autoritarismo e Estado no Brasil: tradição, transição e processo administrativo**. Belo Horizonte: Letramento, 2016.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 20ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 26ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

HAYEK, F. V. **O Caminho da Servidão**. Tradução de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 6ª ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1991.

HIRSCHMAN, A. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do Bem Estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

HIRSCHMAN, A. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

HOBBSBAWM, Eric J. **A Era do Capital: 1848-1875**. 24ª Ed. São Paulo | Rio de Janeiro: Paz&Terra, 2016.

HOBBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**, 5ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HUGON, Paul. **História das Doutrinas Econômicas**. 14ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito (versão condensada pelo próprio autor)**. Tradução de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: RT, 2011.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.

KEYNES, John Maynard. **A tract on monetary reform**. London: Macmillam and Co., 1924.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre**. Trad. Vania Cury. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

LACERDA, Antônio Corrêa de; et.al. **O mito da austeridade**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

LASSALE, Ferdinand. **Que é a Constituição?** 2ª Ed. São Paulo: Kairós, 1985.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LIMA, Martônio Mont'alverne Barreto. **Política e Jurisdição Constitucional**. Florianópolis: Conceito, 2012.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Impedindo Dilma. **Novos estudos**, São Paulo, jul. 2017, p. 5-13. Disponível em: < <http://novosestudos.uol.com.br/wp-content/uploads/2017/06/IMPEDINDO-DILMA-Fernando-Limongi.pdf>> Acesso em: 11 set. 2018.

LOBO, Ricardo Torre Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na constituição**. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

LOCKE, John. **Two treatises of civil government**. London, Evfery-man's Library, 1966. P. 117-241. Tradução de Cid Knipell Moreira.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 02, p. 22-44, jul./dez. 2017.

Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6522429>>. Acesso em: 24 ago.2018.

MACHADO, H. B.. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. v. 01

MAGALHÃES, Luís Carlos G. de; COSTA, Carla Rodrigues. **Arranjos Institucionais, Custo da Dívida Pública e Equilíbrio Fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural. Texto para discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília – Rio de Janeiro. 2018.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289>> Acesso em: 24 ago. 2018.

MARIANO, Cynara Monteiro. **Legitimidade do Direito e do Poder Judiciário: Neoconstitucionalismo ou poder constituinte permanente?**. Minas Gerais: Delrey, 2010.

MARTINELLI, Mário Eduardo. **A deteriorização dos direitos de igualdade material no neoliberalismo**. Campinas: Millenium Editora, 2009.

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. 3ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARO, Alysson. **Estado e forma política**. 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAZZEO, Antônio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa**. 3ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. 1ª Ed. São Paulo: Portolio-Penguin, 2014.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Mendoza, K. A. (2015) **Austerity: The Demolition of the Welfare State And the Rise of the Zombie Economy**, Oxford: New Internationalist Publication

MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo – Antigo e Moderno**. 3. ed. São Paulo: Nova Fronteira, 2014.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOREIRA, Vital. Economia e Constituição. **Separata do Boletim de Ciências Económicas XVII**. Coimbra, Faculdade de Direito, 1974.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovani. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E A VIOLAÇÃO DA IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 1216-1244, fev. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>>. Acesso em: 17 jun. 2021. doi:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.194>.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e Burocracia: impacto da Eficiência na Configuração do Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.

NORTH, Douglas. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução: Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NUNES, Antônio José Avelãs. **As Voltas que o Munda dá... Reflexões a propósito das aventuras e desventuras do estado social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

NUNES, António José Avelãs. **Neoliberalismo & Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

NUNES, Antônio José Avelãs. **Uma introdução à economia política**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: introdução ao Direito Econômico**. 10ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. **SUS: o desafio de ser único**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

OCTAVIANI, Alessandro. **A Benção de Hamilton na Semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna**. In Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. Org. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. São Paulo: Revista dos Tribunais.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984)**. 1ª Ed. São Paulo: HUCITEC, 1995.

OLIVEIRA, Francisco de. O momento Lenin. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 7ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **As Operações Compromissadas do Banco Central**. Estudo Especial nº 3. Instituição Fiscal Independente. Outubro, 2017. Dívida Pública.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2007.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PMDB. **Uma Ponte para o Futuro**. Disponível em: < http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2017.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. Tradução de Fanny Wrabel. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. 1ª Ed. São Paulo: Relume Dumará, 1995; RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. 3. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RESENDE, André Lara. **Juros, moeda e ortodoxia: teorias monetárias e controvérsias políticas**. 1ª Ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017.

RESENDE, Glariston. **Análise dos fundamentos ideológicos da Constituição Federal de 1988**. 2009. 133 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Pedaladas hermenêuticas no pedido de impeachment de Dilma Rousseff**. Conjur, 04 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-dez-04/ricardo-lodi-pedaladas-hermeneuticas-pedido-impeachment>>. Acesso em 08 jun. 2017.

ROBERT, Alexy. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2011..

ROCHA, Carlos Henrique; TEIXEIRA, Joanílio Rodopolho. **Complementaridade versus substituição entre investimento público e privado na economia brasileira: 1965-90**. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 378-384, jul./set. 1996.

ROCHA, Carlos Henrique; TEIXEIRA, Joanílio Rodopolho. Complementaridade versus substituição entre investimento público e privado na economia brasileira: 1965-90. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 378-384, jul./set. 1996.

ROSSI, Pedro. Regime Macroeconômico e o Projeto Social-Desenvolvimentista. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**. Texto para discussão 2029. 2015. Brasília – Rio de Janeiro. SANDEL, Michael J. **Justiça – O que é fazer a coisa certa**. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos: Impactos da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; et. al. **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo, Brasil debate e Fundação FRIEDRICH EBERT, 2018.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; et. al. **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

ROUSSEUAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Apresentação de João Carlos Brum Torres; tradução Paulo Neves. Porto Alegre - RS: L&PM, 2008.

SALDANHA, Nelson. **Formação da Teoria Constitucional**, 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1990), "O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna", **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 30, 13-44. Disponível em: <<http://www.boaventuradesousasantos.pt/pages/pt/artigos-em-revistas-cientificas.php>> Acesso em: 11 set. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2005), "A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna", **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 72, 7-44. Disponível em: <<http://www.boaventuradesousasantos.pt/pages/pt/artigos-em-revistas-cientificas.php>> Acesso em: 11 set. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2005), "Desigualdad, Exclusión y Globalización: Hacia la Construcción Multicultural de la Igualdad y la Diferencia", **Revista de Interculturalidad**, 1. Disponível em: <<http://www.boaventuradesousasantos.pt/pages/pt/artigos-em-revistas-cientificas.php>> Acesso em: 11 set. 2018.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O paradoxo de Rousseau: uma interpretação democrática da vontade geral**. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O paradoxo de Rousseau: uma interpretação democrática da vontade geral**. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. **Associação Brasileira de Direito Processual Constitucional** – ABDPC. Disponível em <<http://www.abdpc.com.br/admin/midias/anexos/1440694885.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional Teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SCHIER, A. C. R.; FARIA, S. C. . **Intervenção do Estado na economia e utilização das atividades de fomento como concretizadoras da função social das empresas estatais**. In: Amanda Luiza Oliveira Pinto; Bárbara Mendonça Bertotti; Miriam Olivia Knopik Ferraz.. (Org.). REFORMAS LEGISLATIVAS DE UM ESTADO EM CRISE. 1ed.Curitiba: Íthala, 2018, v. 1, p. 63-78.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço Público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. Curitiba: Íthala, 2016.

SCHMITT, Carl. **Teologia Política**. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SCHUI, Florian. **Austerity: the great failure**. New Haven: Yale university press, 2014.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. Companhia das Letras: São Paulo, 2019.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Aline Rocha da; SILVA, Matheus Passos. A Ineficácia da Tutela Multinível dos Direitos Sociais na União Europeia. **Revista Opinião Jurídica - Unichristus**, Fortaleza, ano 14, n. 18, p. 44, jan./jun. 2016.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Org. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso. **Controle de constitucionalidade: variações sobre o mesmo tema**. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Madrid: CEPC, n. 6. 2002.

SIMÕES, Carlos. **Teoria e Crítica dos Direitos Sociais: o Estado Social e o Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Cortez, 2013.

SIMONSEN, M. H.; GUDIN, E. **A Controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 3. Ed. Brasília: Ipea, 2010.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: Reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, Paul. **Aprender Economia**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Trad. Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e Hermenêutica: Uma nova crítica do Direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

STUCKLER, David; BASU, Sanjay. **A economia desumana – por que mata a austeridade**. Portugal: Bizancio, 2014.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

TAVARES, Maria da Conceição. **A Retomada da hegemonia norte-americana**. In FIORI, José Luís (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial, os direitos sociais e a reserva do possível**. Em **Diálogos Constitucionais Brasil-Portugal**. São Paulo: Renovar, 2004.

VALIM, Rafael. **Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

VAROUFAKIS, Yanis. **O Minotauro Global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia**. 2ª Ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da norma jurídica**. 7. ed. Florianópolis: Conceito, 2016.

VASCONCELOS, Marcos Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. **As Inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC Nº 241, de 2016, na Câmara Dos Deputados)**. Boletim Legislativo – Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Brasília, v. 53, nov. 2016. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol53>> Acesso em: 24 ago. 2018.

WILLIAMSON, John. **A Short History of the Washington Consensus**. Disponível em: < <https://www.piie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2021.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: e renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2011.