



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ANA CAROLINA CARDOSO LÔBO RIBEIRO

O TETO DE GASTOS COMO BLOQUEIO À CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

Recife

2022

ANA CAROLINA CARDOSO LÔBO RIBEIRO

O TETO DE GASTOS COMO BLOQUEIO À CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito. Área de concentração: Transformações do Direito Público.

Orientador: Walber de Moura Agra

Recife

2022

Catálogo na fonte
Bibliotecária Ana Cristina Vieira, CRB-4/1736

R484t Ribeiro, Ana Carolina Cardoso Lôbo.
O teto de gastos como bloqueio à Constituição Cidadã / Ana Carolina Cardoso Lôbo Ribeiro. -- Recife, 2022.
213 f., il., gráfs., tabs.

Orientador: Prof. Dr. Walber de Moura Agra.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2022.

Inclui referências.

1. Direito Constitucional - Brasil. 2. Brasil. [Constituição (1988)].
3. Estado Brasileiro. 4. Política Econômica – Brasil. I. Agra, Walber de Moura (Orientador). II. Título.

342.81 CDD (22. ed.) UFPE (BSCCJ 2022-20)

ANA CAROLINA CARDOSO LÔBO RIBEIRO

O TETO DE GASTOS COMO BLOQUEIO À CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Transformações do Direito Público.

Data de aprovação: 03/06/2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Walber de Moura Agra (Presidente)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof^a. Dra. Luciana Grassano de Gouvea Melo (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Giovanni Clark (Examinador Externo)
Universidade de Federal de Minas Gerais – UFMG

Ao meu amado Ivo, companheiro em todas as aventuras.

À memória dos meus pais Elizabete e João, com amor e saudade.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é resultado de uma vontade pessoal de evolução acadêmica, inspirada e incentivada por pessoas cujo sonho em comum é viver em um país republicano e solidário.

Agradeço ao ensino público e a todos que doam tempo, pesquisa e luta política pela Educação no Brasil. Para mim, foi um privilégio participar do Programa de Pós Graduação em Direito da UFPE e construir conhecimento em comunhão com professores e colegas. Desejo que as universidades públicas resistam às investidas de destruição por subfinanciamento e por interferência na autonomia intelectual de seus componentes.

Registro meu agradecimento a todos os professores do PPGD, em especial ao professor Walber Agra, pela orientação e pelas perspicazes observações sobre o trabalho.

De todo coração, agradeço ao meu marido Ivo, pela parceria e paciência; aos meus pais Elizabete e João, onde estiverem, por todas as memórias que legaram; aos amigos e a toda a Procuradoria do Município do Recife, minha segunda casa.

Com a bagagem de novos conhecimentos proporcionada pelo mestrado, espero melhor servir à coletividade.

“A democracia está perdendo os seus adeptos. No nosso paiz, tudo está enfraquecendo. O direito é fraco. A democracia é fraca e os políticos, fraquissimos. E tudo o que está fraco, morre um dia.” (JESUS, 1995, p.35).

RESUMO

A presente dissertação tem o objetivo de analisar o Novo Regime Fiscal, conhecido como Teto de Gastos, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, e averiguar sua conformidade com as funções do Estado brasileiro no desenvolvimento socioeconômico, com núcleo nos arts. 1º, 3º e 170, da Constituição Federal de 1988, bem como com os princípios e valores da Ordem Econômica e Social. De acordo com a hipótese apresentada, a constitucionalização do Teto de Gastos, sobreposta a regras antecedentes (meta de resultado primário e regra de ouro), é uma manifestação da austeridade neoliberal e impõe a configuração de um Estado mínimo para as prestações de cunho social e produtivo, ao passo em que garante a segurança da reprodução do capitalismo financeiro com base na dívida pública. Utilizou-se o método lógico-dedutivo para o estudo das regras fiscais e o hipotético-dedutivo para o exame da ausência de sinergia entre os objetivos constitucionais e o arcabouço fiscal. Além disso, foram estudados dados da realidade econômico-financeira, por meio de análise de pesquisas empíricas. O trabalho identificou que o Teto de Gastos consubstancia uma política de redução do Estado por meios oblíquos, mediante bloqueio do projeto de superação do subdesenvolvimento contido na Constituição Federal de 1988, ao impedir o crescimento das despesas de acordo com as necessidades sociais e com o estado da economia. Além disso, seu desenho normativo resguarda a dívida pública, facilita a privatização das finanças públicas e a gestão não republicana do orçamento na relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo.

Palavras-chave: Estado brasileiro; Constituição de 1988; Política econômica; Política fiscal.

ABSTRACT

The present dissertation aims to analyze the so-called Spending Ceiling instituted by Constitutional Amendment 95/2016 and to verify its compliance with the functions of the Brazilian state in socioeconomic development, with a core in the arts. 1st, 3rd and 170, Constitution of Federative Republic of Brazil, as well as the principles and values of the Economic and Social Order. According to the hypothesis presented, the constitutionalization of the Spending Ceiling, superimposed on other fiscal rules (primary result goal and fiscal golden rule), is a manifestation of neoliberal austerity and imposes the configuration of a minimum State for social and productive spendings, whereas it ensures the security of the reproduction of financial capitalism based on public debt. We used the logic-deductive method for the study of tax rules and the hypothetical-deductive method for the examination of the absence of cooperation between the constitutional objectives and the fiscal framework. In addition, the empirical research analyzed data on the economic-financial reality. The work identified that the Spending Ceiling constitutes a policy of State reduction by indirect means, by blocking the project of overcoming underdevelopment contained in Constitution of Federative Republic of Brazil, by preventing expenditure growth according to social needs and the state of the economy. Moreover, its normative design protects the public debt and facilitates the privatization of public finances and the non-republican management of the budget in the relationship between the Executive and Legislative Branches.

Keywords: Brazilian state; Constitution of Federative Republic of Brazil; Economic policy; Fiscal policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Resultados primários e resultados nominais do Governo Central % do PIB (1997-2020)	76
Figura 2 –	Círculo vicioso da austeridade	85
Figura 3 –	Gráfico Orçamento Federal Executado (pago) em 2020, da Auditoria Cidadã da Dívida	100
Figura 4 –	Coeficiente de Gini	158
Figura 5 –	Produto Interno Bruto – Var.% a.a.	159
Figura 6 –	FBCF – Var.% anual	159
Figura 7 –	Taxa de desemprego - % força de trabalho	160
Figura 8 –	Despesas primárias (acumulado doze meses) – 2012 a 2020 – em valores de dez/2020 (IPCA)	161
Figura 9 –	Despesas primárias discricionárias por função (exceto saúde e educação (variação real % de 2016 a 2019)	161

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Evolução da despesa primária do governo central e do pagamento do serviço de juros (1998-2015) (em % do PIB)	98
Tabela 2 –	Valores empenhados do Grupo de Despesa Investimentos no Orçamento Geral da União, exercício 2021	154
Tabela 3 –	Dotação Atual do Grupo de Despesas Investimentos no Orçamento Geral da União, exercício 2022	154

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição Federal de 1988
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CMN	Conselho Monetário Nacional
COPOM	Comitê de Política Monetária
DBGG	Dívida Bruta do Governo Geral
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
DRU	Desvinculação de Receitas da União
DPF	Dívida Pública Federal
DPMFe	Dívida Pública Mobiliária Federal Externa
DPMFi	Dívida Pública Mobiliária Federal Interna
EC	Emenda Constitucional
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PIB	Produto Interno Bruto
PAF	Plano Anual de Financiamento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
SELIC	Sistema Especial de Liquidação de Custódia
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DOS OBJETIVOS SOCIOECONÔMICOS DO ESTADO	22
2.1	A FORMAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA.....	22
2.2	CONSTITUIÇÕES ECONÔMICAS E ESTADO NO BRASIL ENTRE 1930-1980...	30
2.3	AS CRISES ECONÔMICAS NAS DÉCADAS DE 1970-1980 E A VIRADA AO NEOLIBERALISMO.....	38
3	A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E SEUS PARADOXOS	45
3.1	O CENÁRIO POLÍTICO E SOCIAL DE ELABORAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	45
3.2	A ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL COMO BASE DO PROJETO DIRIGENTE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	50
3.3	A CONCRETIZAÇÃO AFETADA POR REFORMAS E POLÍTICAS DE CUNHO NEOLIBERAL	57
4	A AUSTERIDADE NO ORÇAMENTO PÚBLICO EM NOME DA PROTEÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	67
4.1	ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITO E FUNÇÕES	67
4.2	AUSTERIDADE FISCAL: CONCEITO, MITOS E IMPOSTURAS TEÓRICAS	77
4.3	AUSTERIDADE E PREVALÊNCIA DA DÍVIDA PÚBLICA EM DETRIMENTO DA FUNÇÃO DISTRIBUTIVA DO ORÇAMENTO	89
5	TETO DE GASTOS E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA AUSTERIDADE .	121
5.1	REGRAS FISCAIS: CONCEITOS E PRESSUPOSTOS TEÓRICOS	121
5.2	REGRAS FISCAIS ANTECEDENTES AO TETO DE GASTOS: REGRA DE OURO E META DE RESULTADO PRIMÁRIO.....	125
5.3	O TETO DE GASTOS E AS RAZÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE	132
6	TETO DE GASTOS COMO BLOQUEIO À CONSTITUIÇÃO CIDADÃ	149
6.1	A REDUÇÃO DO ESTADO SEM DESCONSTITUIÇÃO DO PACTO SOCIAL PELO TETO DE GASTOS	149
6.2	O BRASIL NA CONTRAMÃO: MUDANÇAS ECONÔMICAS NO MUNDO COM A COVID-19 E PROPOSTAS FISCAIS ANACRÔNICAS	168
6.3	PERSPECTIVAS DE SUPERAÇÃO DA AUSTERIDADE FISCALISTA	177
7	CONCLUSÃO	184

REFERÊNCIAS	191
--------------------------	------------

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi cunhada de *Constituição Cidadã* por contemplar, como uma constituição econômica, uma série de direitos fundamentais sociais e econômicos e deveres-poderes do Estado no desenvolvimento nacional. Os objetivos da República, o conjunto de direitos e garantias e as funções do orçamento público compõem um rol de elementos para superação da condição de subdesenvolvimento do país, além de serem normas de legitimação do projeto de transformação das condições materiais do povo, para superação da pobreza e das desigualdades. O dirigismo constitucional, cuja concretização depende da atuação política, condiciona de forma vinculante os Poderes Legislativo e Executivo.

A materialização das políticas públicas constitucionalizadas, malgrado devesse encontrar financiamento no arcabouço tributário da Constituição de 1988, enfrentou barreiras desde o início. Considerando o contexto de reformulação dos paradigmas das finanças públicas desde os diversos planos de estabilização econômica da década de 1970, a gestão fiscal passou a ser guiada pela *primazia do controle de despesas públicas*. O íterim desenvolvimentista (1930-1980), marcado por ambiguidades e desigualdades, foi um período de discricionariedade orçamentária e direcionamento das capacidades de planejamento e financiamento para promoção da industrialização e da infraestrutura do país.¹

As políticas econômicas neoliberais ingressaram no Brasil na esteira dos planos de estabilização, como solução da hiperinflação e da dívida externa ampliada pelos choques de juros internacionais. O receituário, sintetizado no chamado Consenso de Washington, envolvia medidas para atração de investimentos estrangeiros, por meio de liberalização comercial, financeira, desregulamentação da entrada de capitais, privatizações, reforma tributária favorável ao mercado, disciplina fiscal e controle de despesas públicas.

Várias regras fiscais nasceram nesse contexto em todo o mundo. No Brasil, a meta de resultado primário positivo entre receitas e despesas primárias, excetuados os montantes com pagamento de juros, foi objeto do acordo com Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1998. Posteriormente, o Brasil adotou o tripé macroeconômico com metas de inflação, câmbio flutuante e metas de resultado primário e, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) institucionalizou essa última no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, impondo limitações de empenho e movimentação financeira, quando se verificar, ao final de

¹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas XLIX* (2006), pp.57-77.

um bimestre, o não cumprimento das metas. Isso significa que as prestações sociais estão subordinadas ao pagamento da dívida pública.

Entre governos mais liberais ou mais atuantes na economia, o Brasil conseguiu produzir superávits primários até 2014 – o país é o 4º colocado em formação de superávits fiscais entre 1995-2019, dentre os países apurados pela plataforma *Fiscal Monitor* do FMI.² A partir de 2014, com a convergência de crise interna com piora do cenário externo, o Brasil passou a crescer menos e houve um impacto significativo na arrecadação tributária, também como resultado de renúncias e benefícios fiscais concedidos. Com isso, o Brasil sofreu uma piora fiscal, produziu déficits a partir de 2014 e ingressou em recessão econômica no ano seguinte.

Durante o segundo governo Dilma Rousseff, sob a condução do ministro Joaquim Levy, a resposta à crise econômico-financeira foram grandes contingenciamentos de despesas públicas, que não atingiram obrigações legais destinadas ao pagamento do serviço da dívida pública e prestações obrigatórias constitucionais da União. Na prática, foram abrangidas obrigações legais em programas passíveis de limitação da entrada de novos beneficiários (despesas com controle de fluxo), como programas assistenciais, demonstrando a preferência pela limitação de despesas sociais sobre gastos tributários e despesas financeiras de pagamento de juros da dívida pública, além do não enfrentamento da regressividade da carga tributária brasileira.

Esse movimento de ajuste pelo lado da despesa pública foi manifestação da *austeridade fiscal*, que consubstancia uma série de ideias e concepções sobre o papel do Estado na economia, baseadas no arcabouço teórico neoliberal, cujo principal objetivo é o controle da inflação.³ Os defensores da austeridade argumentam que a contração fiscal, especialmente pelo corte de despesas do governo, é capaz de proporcionar o controle da dívida pública e a retomada do dinamismo econômico, ao estimular a confiança do setor privado.

Depois do impeachment da Presidente Dilma Rousseff, em 2016, no governo de Michael Temer, a retórica da austeridade fiscal ganhou um marco mais profundo. A Emenda Constitucional nº 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal, conhecido como *Teto de Gastos*, que apenas abrange as despesas primárias.⁴ A partir do exercício 2017, elas não podem

² FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Fiscal Monitor*. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM>. Acesso em: 08 nov. 2021.

³ Dentre outros: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

⁴ Posteriormente, o teto de gastos foi reformado pela Emenda Constitucional nº 109/2021, originada da PEC 186/2019 do Senado Federal (PEC Emergencial), aprovada em 10.03.2021 pela Câmara dos Deputados. Com isso, foram criadas barreiras automáticas de despesas se a despesa obrigatória da União ultrapassar 95% da despesa primária total, dentre outras regras.

aumentar de patamar, devendo ser corrigidas pelo IPCA apurado no ano anterior.⁵ O regime não levou em consideração as despesas financeiras do país com os juros da dívida pública, nem mesmo a situação de desajuste de benefícios fiscais sem retorno benéfico ao crescimento econômico, elementos que também corroem o orçamento federal.

Durante a pandemia da Covid-19, foram realizados gastos extraordinários para enfrentamento da doença causada pelo Coronavírus (Emenda Constitucional nº 106/2020, o chamado Orçamento de Guerra), pondo em xeque o mantra da austeridade de que “o dinheiro acabou”. Ainda assim, a mentalidade da austeridade continuou vigente, já que houve omissão do governo federal em gastar os créditos extraordinários ao tempo da necessidade da população por leitos de UTI, equipamentos médicos básicos e vacina. Por outro, a Lei Orçamentária Anual de 2021 manteve o Teto de Gastos, indicando a política de retorno imediato à austeridade.

Em todas as reformas de cunho fiscal realizadas, destacou-se uma preocupação comum com a trajetória da dívida pública (relação dívida/PIB) – todos os sacrifícios às prestações sociais e aos investimentos públicos seriam explicados pelo crescimento do endividamento público. Na Justificativa da PEC nº 241, da Câmara dos Deputados, que deu origem à EC 95/2016, fez-se menção à preocupação do crescimento da dívida em virtude da deterioração do resultado primário: a Dívida Bruta do Governo Geral passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB, em abril de 2016, mencionando-se, ainda, que “as projeções indicam que, se nada for feito para conter essa espiral, o patamar de 80% do PIB será ultrapassado nos próximos anos”.⁶

Nas Leis Orçamentárias Anuais de todos os anos, é possível verificar que o montante de recursos destinados à amortização e ao pagamento do serviço da dívida são muito elevados em comparação com outras despesas essenciais. Por exemplo, o orçamento de 2020 (Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020) estimou despesa na ordem de R\$ 3.565.520.100.068,00, juros e encargos financeiros na ordem de R\$ 409.567.187.176,00 e amortização da dívida de R\$ 1.193.081.225.108,00, montantes muito superiores aos de investimento do orçamento fiscal e da seguridade social (R\$ 40.930.370.947,00), orçamento de investimento das empresas públicas (R\$121.421.955.849,00), saúde (R\$ 134.719.499.112,00) e educação (R\$ 103.114.812.356,00).⁷

⁵ A EC 113/2021 alterou a forma de apuração original, que considerava a inflação entre julho do ano anterior e junho do ano corrente. A partir de agora, a correção será apurada entre janeiro e dezembro, o que abre um espaço fiscal maior para o ano seguinte.

⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 241*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>.

⁷ BRASIL. *Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.978-de-17-de-janeiro-de-2020-238773215>. Acesso em: 20.01.2022.

Esses números trazem preocupação por contrastarem com a regressividade da matriz tributária brasileira, não consentânea com as capacidades contributiva e receptiva da população, com a dívida ativa não cobrada a contento e o com os gastos tributários de legitimidade duvidosa.

Sem desconsiderar tais questões, todavia, no debate econômico atual, revisões da literatura apontam inexistir um número ideal indicador de risco para a equação dívida/PIB.⁸ Em razão disso, não se justificariam medidas de exceção econômica baseadas na afirmação de que os ajustes nas despesas seriam essenciais para o país “não quebrar”. Além de buscar ajustar os problemas com arrecadação, benesses tributária e dívida ativa, seria mais importante para a economia observar os efeitos redistributivos da taxa de remuneração da dívida pública, do que necessariamente sua proporção em relação ao PIB.

Os novos estudos evidenciam que é errado, com base na estimação de um dado percentual de dívida/PIB, cortar indiscriminadamente despesas primárias com políticas públicas e direitos essenciais, como se fosse a única saída possível para uma situação de crise. Nessa perspectiva, mais benéfico seria que os ajustes fiscais fossem concebidos dentro de uma noção contextualizada de desenvolvimento, com identificação de suas características no cenário das demais políticas econômicas e das pessoas e grupos a quem beneficiam.

Ainda, a literatura econômica atual, com base em evidências empíricas, tem realizado uma revisão das conclusões acerca da austeridade fiscal, por ser disfuncional à redução da equação dívida/PIB. A asfixia súbita e descriteriosa do gasto público, em detrimento da parcela mais pobre da população, que utiliza os serviços públicos, pode promover o efeito contrário ao buscado, por impossibilitar a atuação anticíclica do Estado durante as crises. Trata-se, sobretudo após a pandemia da Covid-19, de uma teoria anacrônica no debate internacional.

A combinação das regras fiscais da União precisa ser investigada como um possível veículo para a austeridade fiscal permanente e seletiva, sobretudo diante da constitucionalização das mais recentes regras. De um lado, as regras têm por objetivo declarado garantir a sustentabilidade da dívida pública pelo equilíbrio da relação dívida/PIB, elemento que, na visão da ortodoxia econômica, seria indispensável para o desenvolvimento do país, seguindo a lógica de assegurar sobretudo a confiança do mercado. De outro, ao pouparem as despesas de ordem financeira com juros e encargos da dívida pública, podem possibilitar a reprodução segura do capitalismo financeiro.

⁸ Os dados da realidade econômica demonstram que as medidas de austeridade, a partir de 2015, não surtiram os efeitos de aumentar o investimento privado na economia e ainda acentuaram o déficit de investimento público. Dentre outros: CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira. Do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

Nesse contexto, a presente dissertação investigará a compatibilidade do Teto de Gastos, como manifestação da austeridade fiscal constitucionalizada, com os preceitos dos arts. 1º, 3º e 170, da Constituição de 1988, bem como com os princípios e valores da Ordem Econômica e Social e as funções socioeconômicas do Estado.

O objeto, portanto, é a constitucionalidade do Teto de Gastos, pensado dentro do contexto do arcabouço fiscal central da União (que engloba meta de resultado primário e regra de ouro), com o objetivo de responder à seguinte questão: *a política de austeridade exercida com base no Teto de Gastos é compatível com os princípios e valores da Constituição Cidadã ou prioriza a proteção da ordem financeira?*

A hipótese de pesquisa é a de que a constitucionalização do Teto de Gastos, de forma sobreposta a outras regras fiscais (meta de resultado primário e regra de ouro), impõe a configuração de um Estado mínimo para as prestações de cunho social e produtivo, ao passo em que garante a segurança da reprodução do capitalismo financeiro com base na dívida pública. Sendo assim, mesmo diante de governos de orientações diversas haverá a perenização de um Estado mínimo, em deturpação ao princípio democrático e à pluralidade política que construiu as bases do pacto social da Constituição Cidadã.

Cogita-se, também, que o regime facilita a privatização das finanças públicas e viola o Estado Democrático de Direito ao conferir precedência aos dispêndios financeiros com o serviço da dívida pública, que não têm limitação legal, em detrimento das aplicações de cunho redistributivo e destinadas ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental.

O tema da austeridade fiscal e das regras fiscais da União são objeto de estudo da ciência das finanças públicas e do direito financeiro. A compreensão do assunto requer uma abordagem multidisciplinar, já que as áreas do conhecimento não resolvem isoladamente todas as nuances da complexa questão.

No âmbito jurídico, destacam-se obras que serão utilizadas como marcos teóricos centrais deste trabalho.

A primeira é *Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas*, de Giovani Clark, Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento⁹, a qual aponta a austeridade fiscal como uma forma de “bloqueio institucional” de realização da Constituição de 1988. Os livros *Desigualdade e Tributação na Era da Austeridade Seletiva*¹⁰ e *Direito e Política em*

⁹ CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: EDUFPI, 2020.

¹⁰ RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Desigualdade e Tributação na Era da Austeridade Seletiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

*Tempos Sombrios*¹¹, de Ricardo Lodi Ribeiro, tratam da iniquidade do contingenciamento de despesas públicas diante da alta regressividade da carga tributária brasileira e do excesso de gastos tributários sem critérios legítimos. O conceito de *constituição dirigente invertida*, desenvolvido no artigo *A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica*, de Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto¹² também serviu de mote para o tema de dissertação.

Em pesquisa nos repositórios de publicações de pós-graduações no Brasil, encontramos dissertações e teses que abordam de forma central a austeridade e sua relação com a mudança de perfil do orçamento público no Brasil¹³ e outras que tratam do Teto de Gastos e sua compatibilidade com a Ordem Econômica.¹⁴

Não identificamos um trabalho que aborde o Teto de Gastos e sua interação com as demais regras fiscais na perspectiva de bloqueio das funções de cunho socioeconômico do Estado, sobretudo diante das inovações legislativas que ocorreram em 2021. Também não encontramos o questionamento da austeridade seletiva especificamente diante das despesas financeiras com os altos juros da dívida pública. Sendo assim, existe um espaço de investigação que ainda precisa ser explorado.

O tema justifica-se pelo caráter central do desenvolvimento social, produtivo e tecnológico, do financiamento público e do papel da Constituição Federal como eixo balizador das políticas econômicas. A realidade demonstra uma adaptação passiva ao pouco crescimento econômico sustentado e contínuo do país e à manutenção do subdesenvolvimento humano

¹¹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Direito e Política em Tempos Sombrios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

¹² MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas XLIX* (2006), pp.57-77.

¹³ Podemos citar: SALVARANI, Giuliano Cardoso. MASSONETTO, Luís Fernando (orientador). *Direito econômico e austeridade: uma análise das funções do orçamento no Brasil*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020 (o conteúdo integral não foi disponibilizado). SILVEIRA, Alexandre Coutinho. SCAFF, Fernando Facury (orientador). *O Direito Financeiro e a redução das desigualdades*. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018. QUEIROZ, Rholden Botelho de. MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito (orientador). *O controle da inexecução orçamentária e a promoção dos direitos fundamentais e dos objetivos da República*. 2020. 276 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

¹⁴ Podemos citar: VASCONCELOS FILHO, José Aécio. CAVALCANTE, Denise Lucena (orientadora). *Controle dos gastos públicos no Brasil após a EC 95/2016: reflexões sobre a constitucionalidade do novo Regime Fiscal*. 2019.145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2019. SILVA, Virgínia Gomes de Barros. BERCOVICI, Gilberto (Orientador). *A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica: um estudo da Emenda Constitucional 95/2016*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

(posição 79º de 185, em 2019, no PNUD¹⁵), não obstante os avanços atingidos na primeira década dos anos 2000.

O Brasil contemporâneo não conseguiu alterar, de forma consistente e duradoura, seu mercado interno e seu padrão de inserção no mercado internacional. Nos momentos de prosperidade econômica e de foco em investimentos sociais e em infraestrutura, o Brasil chegou a alcançar o 6º lugar na economia mundial. Contudo, não logrou sair de forma definitiva da chamada armadilha da renda média, situação em que emprega a massa de seus trabalhadores em atividades de baixa produtividade, como *commodities* e indústrias simples.¹⁶

A forma como o Brasil realiza ajustes fiscais, a qualquer preço, inclusive sacrificando a economia produtiva, é contrária à missão de desenvolvimento nacional. Ao mesmo tempo, a dívida pública é colocada em lugar de privilégio e não são tratados os problemas de gestão daquele sistema, como os arranjos institucionais que posicionam o país dentre os que mais pagam juros altos. Esse estado de coisas indica que o desenvolvimento nacional foi sequestrado pelo rentismo da dívida pública e tudo gira em torno de conferir “confiança ao mercado”.

Para desenvolver a proposta de pesquisa, esta dissertação foi construída em cinco capítulos, além da introdução e da conclusão. Após a introdução, que inicia a contagem numérica no sumário, o Capítulo 2 tem por finalidade apresentar um quadro da evolução histórica do tratamento jurídico das funções socioeconômicas do Estado e da formação da constituição econômica como novo paradigma no constitucionalismo. Para fins de comparação com o estágio atual de orientação das finanças públicas, analisa o Estado desenvolvimentista no Brasil entre 1930-1980, seguido das crises econômicas das décadas de 1970-1980, por sua vez remediadas pelas soluções do neoliberalismo.

O Capítulo 3 propõe uma exposição de como foi desenhado o projeto dirigente da Constituição Federal de 1988, dentre as contradições do contexto político e econômico da época, especialmente diante o neoliberalismo em ascensão. Procura investigar se a Constituição comporta interpretação puramente liberal, inclinada ao Estado mínimo, tendo em consideração as funções do Estado previstas no texto constitucional, para cumprimento dos objetivos da República. Por fim, analisa a fase final do governo Dilma Rousseff e a resposta à crise econômica com adoção explícita de medidas de austeridade fiscal.

¹⁵ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2019. Além do rendimento, além das médias, além do presente. Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI*. Disponível em: <https://www.br.undp.org./content/brazil/pt/home/library/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2019.html>. Acesso em: 27 fev. 2021.

¹⁶ GALA, Paulo; RONCAGLIA, André. *Brasil, uma economia que não aprende. Novas perspectivas para entender nosso fracasso*. São Paulo: Edição do Autor, 2020.

O Capítulo 4 trata de como o orçamento público deve ser finalisticamente conduzido para o atendimento das funções estatais preconizadas na Constituição, para materialização do pacto social. O capítulo explicita a definição e os pressupostos teóricos da austeridade fiscal na ciência econômica, como uma forma de realizar ajustes orçamentários, especialmente pelo lado da despesa pública. Demonstra os mitos e imposturas teóricas que conferem fundamento ao tema e como a austeridade serve ao atendimento da prevalência da dívida pública e da ordem financeira sobre a função distributiva do orçamento público.

O Capítulo 5 discorre sobre constitucionalização da austeridade e as inconstitucionalidades do Teto de Gastos. Trata-se brevemente sobre as regras fiscais antecedentes ao Teto, a regra de ouro e a meta de resultado primário. Explica-se como o desenho das regras privilegia o pagamento dos credores da dívida pública, em detrimento da realização de direitos fundamentais e despesas produtivas com o desenvolvimento nacional.

Por último, o Capítulo 6 apresenta uma análise sobre como o Teto de Gastos bloqueia a realização da Ordem Econômica e Social da Constituição, mediante a redução do Estado sem desconstituição do pacto social. Traz uma abordagem sobre como o Brasil está na contramão, já que, mesmo com a mudança no pensamento econômico em todo o mundo, em direção a uma política fiscal ativa, há propostas de reformas fiscais anacrônicas, como as PECs 187 e 188. Por fim, aponta algumas perspectivas e propostas formuladas para um regime fiscal mais compatível com o fim de desenvolvimento previsto no art. 3º, da Constituição.

O método de pesquisa utilizado foi a lógica dedutiva, para um estudo do arcabouço normativo fiscal da União, aferindo as características e escolhas subjacentes ao regime fiscal. Quanto à compatibilidade delas com valores e princípios da Constituição, o método concebido foi o hipotético-dedutivo, com fundamento em revisão bibliográfica sobre origem, desenho e peculiaridades das regras fiscais, além de pesquisa documental relacionada à execução orçamentária da União (plataformas do Tesouro Nacional e Portal do Orçamento Federal – SIOP) e outras formas de atestação conjuntural da realidade econômica.

2 BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DOS OBJETIVOS SOCIOECONÔMICOS DO ESTADO

2.1 A FORMAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA

Antes da investigação sobre o perfil do Estado traçado na Constituição Federal de 1988 e de como a austeridade praticada por meio do Teto de Gastos influencia as funções estatais, convém realizar breve retrospectiva sobre o contexto histórico do tratamento jurídico das funções socioeconômicas do Estado. Todo o desenvolvimento ocorreu em contextos históricos e políticos contraditórios, sem linearidade de acontecimentos, mas é possível traçar um panorama das tendências que conduziram até as noções utilizadas atualmente.

O Estado moderno surgiu como uma forma de organização social centralizada, dentro de um território, resultante da derrocada do feudalismo na Europa. A prévia fragmentação de poderes e do controle econômico deu lugar ao absolutismo, a primeira faceta do Estado moderno, a partir da concentração de regras na figura do monarca, do monopólio da violência física, da unificação da moeda, da obtenção de receitas por tributos.¹⁷ Esse modo singular de arquitetura política e jurídica, ao assegurar propriedade, contratos, estabilidade de moeda e lucros, proporcionou as condições para o capitalismo, na forma mercantilista, pela exploração dos Estados Nacionais e das colônias pelos reis e pela burguesia mercantil.

O excesso de poder do Estado Absolutista, diante da capacidade de tributar sem limites e de obter créditos públicos para o financiamento de suas atividades, alimentou os ideais de liberdade pela burguesia. O liberalismo concebido a partir do século XVII, na percepção de Pierre Rosavallon, é uma *cultura* que inaugura a separação da esfera privada da representação pública, em um processo de secularização da política.¹⁸ Essa cultura teve por motor uma redefinição das relações sociais, pela separação de “poder da opinião, o Estado da sociedade, o privado do público, a moral individual das regras da vida social, o pecado do crime”.¹⁹

Nos planos político e jurídico, as revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII representam a ascensão da resistência aos poderes extravagantes do monarca e o encontro entre o poder econômico da burguesia com o poder político. Trata-se de um passo para assegurar

¹⁷ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência Política e teoria do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014, não paginado.

¹⁸ ROSANVALLON, Pierre. *O liberalismo econômico. História da idéia de mercado*. São Paulo: EDUSC, 2002, p.15.

¹⁹ ROSANVALLON, Pierre. *O liberalismo econômico. História da idéia de mercado*. São Paulo: EDUSC, 2002, p.16.

direitos civis, legalidade, estabilidade, direito de propriedade e, assim, afastar o Estado das relações econômicas. Os fundamentos do constitucionalismo liberal, articulado de modo funcional ao liberalismo econômico, foram um sistema de garantias de liberdade individual, igualdade formal entre os indivíduos, representação política no parlamento, separação de poderes para evitar o abuso e a adoção de um documento escrito.²⁰

Com efeito, o Estado Liberal de Direito como submissão ao império da lei tem como elementos básicos: o dogma da separação de poderes como uma técnica de limitação de abusos aos direitos de liberdade²¹; a igualdade formal e a liberdade negativa, mediante postulados básicos de direitos fundamentais; bem como a separação entre Estado e sociedade, com ênfase para a última.²² Cabe ressaltar que, sob o liberalismo, o Estado ainda intervinha no domínio econômico sem o abstencionismo total: a política monetária, o controle e emissão de moeda, por exemplo, demonstra isso.

No plano econômico, os economistas clássicos procuraram justificar a economia como uma ciência natural, decorrente de leis necessárias, capaz de fluir de maneira harmônica, desde que respeitadas a ampla concorrência e a livre iniciativa. Os conceitos trabalhados por Adam Smith, David Ricardo e Stuart Mill relacionavam a economia a valores da natureza, como equilíbrio natural, valor natural do trabalho e taxa natural de juros, que dependeriam apenas e tão somente da autorregulação do mercado.²³

Segundo Pierre Rosavallon, o mercado transformou-se no centro organizatório da sociedade e motor do desenvolvimento.²⁴ Também é certo que o mercado apenas pôde ser construído a partir das institucionalidades proporcionadas pelo Estado moderno.²⁵ Na definição de Avelãs Nunes, o mercado deve ser entendido como uma criação histórica, surgida a partir de determinantes econômicos, sociais, políticos e ideológicos, bem como uma instituição política que garante a hegemonia de uma classe sobre as outras.²⁶ Eros Grau defende que o

²⁰ Nas palavras de Lênio Streck e José Bolzan de Moraes: “objetivamente: *liberalismo político e liberalismo econômico* se entrelaçam de modo tal que, sob pena de comprometimento da essência de um e outro, não se os pode cindir. E que fique bem nítido que os adeptos do primeiro estão, ingenuamente ou não, a serviço do segundo” (STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência Política e teoria do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014, não paginado).

²¹ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p.72.

²² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, p.114-116.

²³ OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009, p. 31.

²⁴ ROSANVALLON, Pierre. *O liberalismo econômico. História da idéia de mercado*. São Paulo: EDUSC, 2002, p.91.

²⁵ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p.27.

²⁶ NUNES, Antônio José Avelãs. *Noção e Objecto da economia política*. Coimbra: Almedina, 2008, p. 63.

capitalismo sempre dependeu de certo grau de estatalidade, na medida em que “os mercados são instituições jurídicas”.²⁷ Foram as instituições que garantiram uma forma de padronização, organização e segurança jurídica para o desempenho das formas produtivas e para acumulação do lucro.

Vale dizer, o cálculo e segurança inerentes à produção capitalista exigem uma *dupla garantia*: (a) contra o Estado (=liberalismo político) e (b) em favor do mercado (=liberalismo econômico). A lei assegura a primeira garantia (correspondente ao *liberalismo político*) e, concomitantemente, é posta a serviço da preservação do mercado (=liberalismo econômico; a liberdade econômica em suas duas faces, *liberdade pública e liberdade privada*).²⁸

As contradições do liberalismo foram escancaradas a partir do avanço da concentração econômica e de renda, das desigualdades, do aumento da população das cidades com a industrialização. Isso incentivou revoltas populares e a agudização dos problemas sociais, decorrentes da exploração dos trabalhadores e do conflito de classes. Entre o fim do século XVIII e o início do século XIX, a ideologia socialista se espalhava e o Estado Liberal adaptou-se mediante concessões.²⁹ Ao final do século XIX, a questão social e igualitária era inadiável e o componente justiça social se tornou um presságio da mudança de paradigmas do Estado Social.³⁰ Como expõem Lênio Streck e Bolzan de Moraes:

Em resumo (...) pode-se dizer que, ao longo do século XIX, os liberais e os movimentos e partidos liberais mudaram a estrutura econômica, social e política da Europa, e modificaram drasticamente a comunidade internacional, quando, então, terminaram a escravidão e as incapacidades religiosas, garantiu-se a tolerância, a liberdade de imprensa, de manifestação e de associação; a educação foi estendida; o direito de voto ampliou-se – universalizou-se – até as mulheres; elaborações constitucionais limitando e responsabilizando os governos foram escritas. Por outro lado, na medida em que o sufrágio se estendeu a novos setores sociais, os partidos políticos começaram a surgir e se ampliar, buscando votos de modo a governar na base do que ofereciam como respostas ao eleitorado, tornando os governos suscetíveis às solicitações populares. Da mesma forma, as contradições do

²⁷ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p.27.

²⁸ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p.36.

²⁹ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 183. Paulo Bonavides pontua que a questão social foi tratada por diversos regimes políticos, mas no Ocidente está fundamentado na estrutura econômica capitalista, com o Estado adotando um papel de árbitro dos conflitos sociais. Assegura, ainda, que a Revolução Russa de 1917 foi a grande responsável por colocar em xeque a “liberdade individualista do capitalismo selvagem do século XIX”, como a Resolução Francesa foi decisiva para a eliminação do despotismo e da falta de liberdade.

³⁰ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência Política e teoria do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014, não paginado.

próprio liberalismo econômico – liberismo – vão se expressar mais radicalmente, deixando à mostra as insuficiências de suas respostas, assim como o caráter excludente de seu formato econômico – o capitalismo. Tudo isso, aqui sintetizado, irá impor uma mudança de rota no projeto do Estado Mínimo no sentido da intervenção do poder público estatal em espaços até então próprios à iniciativa privada, dando início a uma nova.³¹

No século XX, a I Guerra Mundial (1914-1918), em um cenário de competição pelos mercados externos, resultou em grande destruição dos países, acentuando a questão social. A realidade apresentou um conteúdo econômico influenciador e influenciado pelo sistema jurídico, ante a necessidade de organização dos esforços de guerra e de regulação do trabalho, da produção e do comércio. É com o fim dos conflitos que o nascimento de um direito econômico ganha corpo, primeiro como nova consciência das relações jurídicas, depois como ramo específico, com institutos e princípios próprios.³²

As constituições então passaram a ter como característica a previsão de direitos sociais vinculados à igualdade material. São exemplos marcantes do constitucionalismo social a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 (*Verfassung des Deutschen Reichs*), a qual trouxe pela primeira vez um título reservado ao tratamento da ordem econômica, na seção de nome “A vida econômica”.³³ Essas constituições do pós-guerra foram representativas de uma fase de Estado de bem-estar social, tiveram em comum a rejeição da ideia de autorregulação econômica e visaram fundamentar a intervenção estatal para assegurar valores como a justiça e a dignidade humana.³⁴

As novas constituições nascidas das vicissitudes do início do século XX foram inovadoras ao estabelecerem estatutos jurídicos de atuação do Estado na economia, posto que ele passa a ter funções econômicas e orientações teleológicas de mudança da realidade. A separação entre Estado e sociedade civil é profundamente modificada diante da reunião de crises, porque os poderes públicos passaram a agir sobre as instituições como a propriedade, a liberdade de contratar, os limites da responsabilidade civil, relações de trabalho e poder econômico. Pela abordagem desses elementos, essas constituições são chamadas de constituições econômicas. De acordo com Vital Moreira:

³¹ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência Política e teoria do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014, não paginado.

³² COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 101, n. 923, p. 37-52, 2012, p.45.

³³ MOREIRA, Vital. *Economia e constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1974, p.79. Vital Moreira chama atenção para o fato de que o conteúdo econômico em constituições foi primeiro previsto na Declaração dos direitos do povo trabalhador e explorado, da República Federativa Russa, de 1918, que propunha instaurar uma constituição econômica socialista.

³⁴ MOREIRA, Vital. *Economia e constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1974, p.91.

A constituição económica é, pois, o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema económico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem económica; ou, de outro modo, aquelas normas ou instituições jurídicas que, dentro de um determinado sistema e forma económica, que garantem e (ou) instauram, realizam uma determinada ordem económica concreta.³⁵

Como pontua o autor, “esse quadro de ordem não pretende *receber* a estrutura económica existente – ao invés, pretende *alterá-la*” e “a constituição económica formal parece, pois, surgir apenas quando a estrutura económica, de *dado*, se transformou em *problema*.”³⁶. Isso não significa que, nas constituições do século XIX, a matéria econômica estivesse ausente: ela estava implícita e refletia o *status quo*. Trata-se, assim, as Constituições Econômicas do século XX de uma nova forma de abordagem do problema econômico, dirigido por uma perspectiva transformadora.

No pós-guerra, entre 1918-1928, os Estados Unidos experimentaram um crescimento muito alto com o incentivo das exportações à Europa. Contudo, à medida em que os países europeus se recuperavam, a produção norte-americana foi atingindo níveis de superprodução por falta de demanda e a especulação financeira muito forte da época, acarretando a queda dos preços das ações.

A chamada Grande Depressão de 1929, com a quebra da bolsa de Nova York, foi causada pela depreciação dos capitais negociados na bolsa de valores. Após o governo Hoover, que negou uma intervenção de salvação do capitalismo, com a crença liberal de retorno dos mercados ao equilíbrio natural, sucederam os governos Roosevelt, em que foi realizada uma operação de salvação do capitalismo, o que resultou no *New Deal* – programa amplo de resgate de bancos, empresas, políticas assistenciais para desempregados, idosos, dentre outras medidas.³⁷

Ao promover explicações para a crise e observando as medidas adotadas no governo Roosevelt, o economista John Maynard Keynes, na obra *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936), identificou que o capitalismo é composto por crises recorrentes causadoras

³⁵ MOREIRA, Vital. *Economia e constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1974, p.41.

³⁶ MOREIRA, Vital. *Economia e constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1974, p.90-91. Afirma o autor, ainda, que um sentido material de constituição econômica, como normas abrangentes do econômico, sempre existiu no capitalismo, mas a economia era algo natural e que não poderia ser violado – despienda, assim, sua previsão constitucional. O fundamento da economia era a liberdade individual, os direitos de propriedade e a liberdade contratual.

³⁷ NUNES, António José Avelãs. De 1929 a 2019: o capitalismo não mudou. *R. Fórum Dir. fin. e Econômico – RFDFE*, Belo Horizonte, ano 9, n.17, p.55-70, mar./ago.2020, p.63.

de desemprego involuntário e queda de demanda. Caberia ao Estado agir para promover equilíbrios, diante da queda dos investimentos privados, mediante a utilização efetiva do orçamento público.³⁸

Com isso, a teoria keynesiana fornecia o arcabouço teórico de uma nova proposição de macroeconomia, para justificar a intervenção do Estado na economia. O grande trunfo da teoria é a compreensão de que as ideias econômicas tradicionais de equilíbrio natural do mercado não encontram sustentação empírica, dado ser imprescindível, nas crises, que o Estado exercite políticas econômicas de modo ativo e contrário ao ciclo econômico recessivo. Desse modo, ao Estado caberia a incumbência de atuar para a redução das desigualdades do sistema e das flutuações econômicas, utilizando-se de ações direcionadas ao estímulo da demanda de todos os setores econômicos.³⁹

Logo, a partir dos anos 1930 e, com mais ênfase ainda, a partir do segundo pós-guerra, as ideias de conciliação do progresso econômico com o desenho de uma malha de proteção social ganharam primazia. O período é qualificado como de amplo crescimento econômico, busca do pleno emprego e outras políticas de viés keynesiano, sem superação do modelo capitalista.

A II Guerra Mundial (1939-1945) acarretou mudanças também na intervenção do Estado pelo esforço de guerra e, com o seu término, houve a necessidade de reconstrução do serviço público pelos imperativos social e moral de fornecer saúde, previdência, trabalho, bem como recompor a economia. É a partir do segundo pós-guerra, então, que o capitalismo vai experimentar os chamados *Anos Dourados* ou *Trinta Gloriosos*, quando a economia mundial atingiu altos níveis de crescimento econômico com redistribuição de renda e os principais países europeus implementaram o Estado Social de caráter social-democrático.⁴⁰

³⁸ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das Finanças Públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009, p.41.

³⁹ BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2016, não paginado. O autor anota que essa mudança de perspectiva era contrária à chamada Lei de Say, pela qual a oferta criaria sua própria demanda e, como consequência, as crises do capitalismo sempre seriam provisórias. Keynes demonstrou equivocada a regra, já que é a perspectiva de gasto dos consumidores que estimula a oferta e a renda, e o Estado deveria agir como redutor das incertezas na economia.

⁴⁰ No livro *O capital no século XXI*, Thomas Piketty demonstra que, na Europa do período desde 1914-1945, entre as crises decorrente das duas guerras mundiais e da Grande Depressão, houve um decréscimo inaudito no nível de desigualdade, tendo em vista a tributação e a criação do Estado Social: “Na Europa, o século XX conduziu a uma transformação completa da sociedade: a desigualdade das fortunas, que às vésperas da Primeira Guerra Mundial era tão forte como no Antigo Regime, se reduziu a um nível até então inédito, a tal ponto que foi possível para cerca de metade da população passar a deter um mínimo de riqueza e, pela primeira vez, possuir coletivamente uma parte considerável do capital nacional (PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, não paginado).

Há uma inflexão na teoria constitucional sobre o Estado.⁴¹ O Estado Social tem características antagônicas ao Estado Liberal: a igualdade formal anterior não se mostrava suficiente para promover o amparo substancial aos indivíduos, então emerge uma noção de igualdade material, que deve ser atingida mediante direitos fundamentais de cunho social, econômico e cultural com aptidão de equiparar os cidadãos e conferir dignidade. O Estado abstencionista abre espaço ao Estado provedor e ampliador de direitos de segunda geração, os quais, fornecidos por meio do orçamento público, tornam-se salários indiretos garantidores da reprodução da mão-de-obra e elementos da acumulação capitalista.⁴²

Sob o prisma econômico, o keynesianismo ganha terreno como pensamento hegemônico, caracterizado pelas noções de forte participação do Estado, planejamento econômico, promoção do pleno emprego, fornecimento de prestações sociais e redistribuição de renda. Como destaca Avelãs Nunes, houve uma “revolução keynesiana” baseada sobretudo na instrumentalização da política fiscal em direção ao crescimento econômico, às políticas de emprego, à estabilidade de preços e políticas de melhoria da colocação do país no cenário internacional.⁴³ Trata-se do desenvolvimento da função distributiva do orçamento (bens públicos como saúde, educação, saneamento e políticas de renda) e da função estabilizadora do Estado da economia (combate ao desemprego e à inflação).⁴⁴

Como sintetizou José Eduardo Faria, o keynesianismo é composto pela reunião dos seguintes elementos fundamentais:

(a) do controle da moeda e do crédito pela autoridade monetária, com o objetivo de fixar e manter taxas de juros em níveis suficientes para induzir o volume de investimento de pleno emprego; (b) da expansão dos gastos públicos (e, por tabela, dos déficits orçamentários) para estimular a demanda privada nos períodos de recessão econômica, assegurando com isso a sobrevivência de máquinas e fábricas; (c) de políticas fiscais e monetárias que favoreçam a propensão a consumir, com mais investimentos públicos e privados, dado o impacto da demanda agregada nos níveis de produção e emprego.⁴⁵

⁴¹ O constitucionalismo do segundo pós-guerra tem identificação com a noção de Estado Democrático de Direito, já que é a partir dali que o Estado regido pelo direito e pela vontade geral se reveste de preocupações com a justiça social e com a intenção de transformação do *status quo* (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, p.121).

⁴² OLIVEIRA, Francisco de. O Surgimento do Antivalor: Capital, Força de Trabalho e Fundo Público. In: *Os Direitos do Antivalor: A Economia Política da Hegemonia Imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998, p.19. O autor ressalta que o provimento de bens públicos, como saúde, educação, previdência contribuiu para a formação de renda capaz de estimular um mercado consumidor e mais empregos.

⁴³ NUNES, António José Avelãs. *Uma volta ao mundo das ideias económicas: será a economia uma ciência?* Coimbra: Almedina, 2008, p.430.

⁴⁴ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das Finanças Públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009, p.44.

⁴⁵ FARIA, José Eduardo. *O Estado e o Direito depois da crise*. São Paulo: Saraiva, 2017, p.23.

Uma série de pensadores transformaram a pauta do desenvolvimento no objeto central de suas investigações.⁴⁶ Nos países centrais, o interesse era reerguer os países destruídos pelas consequências da guerra; nos países periféricos, os Estados Unidos atuaram no sentido de conter a influência e o alastramento da experiência soviética e promoveram políticas de desenvolvimento por meio do Banco Mundial e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), da ONU.

A predominância dos parâmetros keynesianos foi abalada por alguns elementos que provocaram a reversão do “círculo virtuoso” de políticas keynesianas e Estado Social. A título ilustrativo, pode-se dizer que o pacto social anterior perdeu sustentação, o financiamento por receitas tributárias foi reduzido, a inflação e o desemprego foram contínuos, mudanças tecnológicas afetaram formas de produção e as antigas regras de Breton Woods minaram.⁴⁷

O que se pode concluir, por enquanto, é que o desenvolvimento consiste em processo histórico que reúne crescimento econômico e progresso no bem-estar da sociedade, dentro da moldura normativa arquitetada pelo Estado.⁴⁸ Assim, a primeira constatação é de que não existe desenvolvimento fora do Estado: foi na específica organização política e jurídica do Estado moderno que o capitalismo pôde nascer, diante do monopólio da violência, da garantia da propriedade privada, da formulação das regras jurídicas, do monopólio da moeda e da arrecadação tributária.⁴⁹

Nessa toada, o Estado organizou politicamente a sociedade pela forma jurídica, definiu as regras sobre propriedade, garantiu o cumprimento da lei e definiu as formas de funcionamento do mercado. O mercado, forjado dentro das instituições estatais, por sua vez, é o lugar das trocas econômicas e da competição entre empresas. O desenvolvimento está

⁴⁶ São representantes da teoria do desenvolvimento economistas como Paul Narcoyz, Rosenstein-Rodan, Hans Singer, Ragnar Nurkse, Albert Otto Hirschman, Raúl Prebisch e Celso Furtado. O ponto em comum desses estudiosos é que, para a superação do subdesenvolvimento, caberia aos Estados promover políticas deliberadas de industrialização e protecionismo (CARDOSO, Fernanda. *Nove clássicos do desenvolvimento econômico*. Jundiaí: Paco, 2018, p.18).

⁴⁷ DRAIBE, Sonia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, p. 53-78, 1988. No artigo, os autores fazem uma síntese das teorias explicativas para a crise do Estado Social.

⁴⁸ IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: 1971, p. 6.

⁴⁹ CARDOSO JR, José Celso Pereira et.al.. O Estado e o desenvolvimento no Brasil. CARDOSO JR, José Celso Pereira (org.); BERCOVICI, Gilberto (org.) *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília IPEA, 2013, p.470.

vinculado ao surgimento dessas duas instituições essenciais do capitalismo, que são o Estado e o mercado.⁵⁰

Nesse sentido, ressalta Octavio Ianni que, sem embargo de o desenvolvimento econômico depender da articulação entre capital, trabalho, tecnologia e divisão social do trabalho, a organização desses elementos se submete a condições “não econômicas”, como a regulação estatal sobre a organização das forças produtivas e sobre a acumulação do excedente produtivo.⁵¹

2.2 CONSTITUIÇÕES ECONÔMICAS E ESTADO NO BRASIL ENTRE 1930-1980

Fala-se que, enquanto nos países centrais se implementava o consenso econômico keynesiano para a construção do Estado social, nos países periféricos se aplicava o pensamento econômico desenvolvimentista, um “primo-irmão” do keynesianismo.⁵²

Para Pedro Cezar Dutra Fonseca, o desenvolvimentismo consiste em um conceito múltiplo, que pode designar ideologia, teoria e prática na economia, cujo núcleo central é o estímulo à atuação estatal na economia, por planejamento, coordenação e incentivo à industrialização, mediante financiamento público de programas e infraestrutura.⁵³ As experiências desenvolvimentistas têm em comum a intenção deliberada de alcançar determinados objetivos econômicos e sociais, com a liderança do setor industrial, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.⁵⁴

A aplicação prática do desenvolvimentismo surgiu antes mesmo de sua teorização acadêmica. Inicialmente, diante das guerras e da Grande Depressão, nos países centrais, países periféricos adotaram posturas pragmáticas de incentivo à industrialização e de manejo das políticas macroeconômicas. No Brasil, esses acontecimentos históricos foram fatores que contribuíram para a transição da sociedade agrária para a sociedade industrial e a grande inflexão rumo ao desenvolvimentismo ocorreu com a Revolução de 1930.

⁵⁰ CARDOSO JR, José Celso Pereira et.al.. O Estado e o desenvolvimento no Brasil. CARDOSO JR, José Celso Pereira (org.); BERCOVICI, Gilberto (org.) *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília IPEA, 2013, p.470.

⁵¹ IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p.6.

⁵² BASTOS, Carlos Pinkusfeld; OLIVEIRA, Bruno Rodas. Políticas econômicas, teorias e contextos sociais. In: ARAÚJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de (org.) *A economia brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações*. São Paulo: Hucitec, 2021, p.29.

⁵³ BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro. O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988, p.7.

⁵⁴ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. Texto para discussão 2103. Brasília: IPEA, 2015, p.40.

De igual forma, a aplicação prática não dependeu da previsão constitucional dos projetos elaborados para industrialização, expansão das cidades e de fortalecimento da base produtiva do país. Segundo Gilberto Bercovici, essas metas foram buscadas “à margem e apesar da constituição”⁵⁵, dado que o Poder Executivo agia com base em normativas infraconstitucionais, as quais, por sua vez, não eram *necessariamente inconstitucionais*. É assim que a Constituição de 1934, embora seja a primeira constituição econômica brasileira, não foi a base das medidas adotadas no governo de Getúlio Vargas.

A Constituição de 1934 abrangeu o conteúdo da legislação infraconstitucional já editada com base no poder discricionário do Governo Provisório (Decreto 19.398, de 11 de novembro de 1930). A nova lei fundamental tratou de capacidades do Estado quanto à edição de normas de regulação econômica, com destaque para a presença do Estado como agente econômico para atendimento das necessidades da economia nacional, ordenação da economia e promoção de existência digna. Instituiu direitos sociais e garantias; constitucionalizou direitos trabalhistas, fixando a competência de União e Estados em saúde, assistência e educação; previu a possibilidade de monopólios pela União e a competência para fomento da economia popular.⁵⁶

O desenvolvimentismo do setor público⁵⁷ praticado na Era Vargas tinha foco nas indústrias de base, como a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, da Companhia Vale do Rio Doce, da Fábrica Nacional de Motores e da Hidrelétrica do Vale do São Francisco; a reestruturação da organização administrativa, com a criação de órgãos públicos e empresas estatais para reunir informações e analisar os problemas de política econômica, como o Conselho Federal de Comércio Exterior (1937), tido como o primeiro órgão brasileiro de planejamento.⁵⁸

A Constituição de 1937 também albergou conteúdo econômico, ao fixar, no capítulo da Ordem Econômica, que ao Estado caberia atender aos “interesses da nação na economia”⁵⁹. De

⁵⁵ BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; e BINENBOJM, Gustavo (org.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2009, pp.729-730.

⁵⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p.109.

⁵⁷ BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro. O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988, p.155.

⁵⁸ Posteriormente, suas atribuições foram absorvidas pela Coordenação de Mobilização Econômica, um superministério de coordenação de assuntos econômicos, tecnológicos e de organização, que reforça a formação da tecnoestrutura estatal (IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p.23).

⁵⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p.24.

cunho não democrático, representativa de uma ditadura da América Latina⁶⁰, na prática não foi aplicada integralmente, diante da discricionariedade do poder ditatorial.⁶¹ O Presidente da República se tornou a figura suprema do Estado.

A Constituição de 1946 deu continuidade à tendência de centralização do poder federal, mas com a ambiguidade de fixar a estrutura cooperativa do federalismo, com destaque para o debate sobre a equalização de diferenças entre as regiões.⁶² A Carta previu a atuação estatal na economia para reduzir desequilíbrios e promover justiça social, sem ser baliza para o programa de desenvolvimento. As importantes medidas adotadas à época, como a expansão de direitos sociais, a exemplo de previdência universalizada, instituição do décimo-terceiro salário e a legislação sobre o trabalho rural foram veiculadas por leis ordinárias não derivadas de preceitos constitucionais.⁶³ Pontua ainda Gilberto Bercovici que a Constituição servia como barreira para a atuação do Estado:

Sob a Constituição de 1946, nas poucas ocasiões em que o debate sobre a ampliação ou a concretização de direitos chegou ao nível da discussão constitucional, a constituição serviu como bloqueio das políticas de inclusão. O caso mais notório é o da reforma agrária, impedida pelo artigo 141, §16 da Constituição de 1946, que exigia indenização prévia e em dinheiro para a desapropriação dos latifúndios improdutivos. A constituição, assim, funcionou como um bloqueio à atuação do Estado, não como estipuladora ou incentivadora desta atuação. Ela não foi um projeto de organização política e social, pelo contrário.⁶⁴

Sob a vigência da Constituição de 1946, no segundo governo Vargas (1951-1954), foi forte a influência da Cepal, ao ensejar as discussões sobre planejamento e conferir subsídio ao Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (Plano Láfer), para estímulo à industrialização. Nessa época, foram criados bancos públicos como o Banco do Nordeste e o

⁶⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p.20.

⁶¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p.110.

⁶² BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p.25.

⁶³ BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; e BINENBOJM, Gustavo (org.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2009, p.729-730.

⁶⁴ BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; e BINENBOJM, Gustavo (org.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2009, pp. 732.

BNDES, destacando-se igualmente a criação da Petrobrás como mecanismo de fortalecimento do controle estatal sobre a política econômica.⁶⁵

A partir da Cepal, com marco no célebre trabalho de Raúl Prebisch *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*, o pensamento econômico estruturalista latino-americano identificou as diferenças na inserção dos países centrais e dos países periféricos no comércio internacional.⁶⁶ A dependência dos produtos primários na periferia tornava os países submissos a grandes flutuações de preços e conduzia a uma constante desigualdade entre exportações e importações, já que os países industrializados vendiam seus produtos tecnológicos a preços maiores, apropriando-se do excedente produzido na periferia.

Para Celso Furtado, outro expoente do estruturalismo latino-americano, os países periféricos têm como elemento caracterizador o *subdesenvolvimento*, um problema de subemprego dos fatores de produção. Em síntese, as economias subdesenvolvidas são dualistas, diante da convivência entre setores modernos e arcaicos na estrutura produtiva, com amplo desemprego nas áreas não relacionadas ao setor exportador primário. O aumento de renda concentrado em determinados setores conduziu à chamada *modernização conservadora* – parte da população passava a consumir bens manufaturados com mais tecnologia, replicando a cultura estrangeira, sem que a economia local fosse capaz de produzi-los para vender, pois não se desenvolveu.⁶⁷

Nessa circunstância, o subdesenvolvimento com industrialização se converte em uma armadilha para o país, que terminou exportando renda para os países centrais produtores, sem dinamizar o próprio sistema com indústrias, as quais têm mais capacidade de transformação estrutural. Caberia ao Estado providenciar um esforço de industrialização, com planejamento técnico e condução da iniciativa privada em torno do projeto nacional.⁶⁸

No governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960), o Plano de Metas⁶⁹ e o aprofundamento da substituição de importações qualificaram o período como de capitalismo dependente, pela escolha de privilegiar a associação com o capital externo. A forma de financiamento, para arcar com as despesas crescentes, como a criação de Brasília, foi a

⁶⁵ IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p.25

⁶⁶ BASTOS, Carlos Pinkusfeld; OLIVEIRA, Bruno Rodas. Políticas econômicas, teorias e contextos sociais. In: ARAÚJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de (org.). *A economia brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações*. São Paulo: Hucitec, 2021, p.28.

⁶⁷ FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

⁶⁸ FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967, p. 169-170.

⁶⁹ Foram abrangidas as áreas de transporte, energia, indústrias de base, alimentação e educação, além da meta de construção de Brasília. Os setores de automóveis, construção naval, mecânica pesada e equipamentos elétricos conta

expansão monetária, que se traduziu, naquelas circunstâncias, em inflação.⁷⁰ No governo seguinte, João Goulart (1956-1961), foi elaborado o plano Trienal pela equipe de Celso Furtado, cujo objetivo era promover estabilização no modelo de industrialização por substituição de importações, redistribuição de renda e reformas de base.⁷¹

Com as promessas de reformas em áreas sensíveis como reforma agrária e no ingresso de capital estrangeiro, acentuaram-se as disputas políticas e as manifestações conservadoras, culminando com o Golpe Militar e Civil de 1964. A partir de então, a pauta do desenvolvimento foi posta de modo autoritário e subordinado⁷², visando sobretudo ao crescimento econômico de cunho modernizante e concentrador de renda, sem considerações sobre o desenvolvimento no conceito mais amplo, do ponto de vista social e ambiental.

A contar de 1964 (governos de Castello Branco, Costa e Silva e Médici), houve o advento de uma fase de ajuste estrutural da economia, pelo Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), reforma do sistema financeiro, da estrutura tributária e do mercado de trabalho e, posteriormente, uma fase de destacado crescimento da atividade econômica.⁷³ Sobre a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, à Constituição de 1967, Gilberto Bercovici pontuou:

O desvirtuamento deste modelo de desenvolvimento [o inspirado pela Cepal], centrado no Estado, que objetivava a formação de um sistema econômico nacional, cujo centro dinâmico e unificador fosse o mercado interno, teve início com o golpe militar de 1964, que depôs João Goulart. Apesar de as Cartas outorgadas de 1967 e de 1969 (esta intitulada de Emenda Constitucional n. 1 Constituição de 1967), em seus capítulos “Da Ordem Econômica e Social” (arts. 157 a 166 da Carta de 1967 e arts. 160 a 174 da Emenda n.1, de 1969), preverem o desenvolvimento como fim da ordem econômica constitucional, a preocupação principal dos novos “donos do poder”, ancorados pelos poderes de exceção propiciados pela “Doutrina da Segurança Nacional”, era aperfeiçoar as condições de funcionamento e expansão da empresa privada nacional e internacional. Os grandes beneficiários foram as empresas transnacionais e os grandes grupos empresariais brasileiros a elas ligados.⁷⁴

⁷⁰ VILLELA, André. Dos “Anos Dourados” de JK à Crise Não Resolvida. In: GIAMBIAGI, Fábio. et.al (org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.37.

⁷¹ VILLELA, André. Dos “Anos Dourados” de JK à Crise Não Resolvida. In: GIAMBIAGI, Fábio. et.al (org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.41.

⁷² BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro. O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988, p.165.

⁷³ HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico. In: GIAMBIAGI, Fábio. et.al (org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.53.

⁷⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p.28.

Isso significa que, não obstante o discurso de desenvolvimento nacional da época fosse dotado de um teor nacionalista, seu sentido era de acentuar a internacionalização dos centros de decisão, ao abrir oportunidades especiais para empresas transnacionais.

Em função dos interesses das empresas transnacionais, todos os investimentos e a poupança foram canalizados para o financiamento do consumo de grupos de renda alta e média. Os salários foram rebaixados para diminuir os custos e atrair mais empresas estrangeiras produtoras de bens duráveis. Concentrou-se mais a renda para estimular a poupança, o que não deu certo, pelo contrário, causando o aumento do consumo. As empresas públicas e privadas foram estimuladas a captar recursos no exterior, com o Estado assumindo a responsabilidade cambial. Boa parte das deformações atuais do Estado brasileiro são consequência de sua subordinação a um desenvolvimento que patrocinou transnacionais e serviu a uma minoria, reforçando a exclusão da maioria da população.⁷⁵

Tendo em vista esses elementos, o “milagre econômico”, entre 1968-1973, foi caracterizado pelo crescimento econômico, com elevação do PIB a uma taxa de 11% ao ano, puxado pelo setor de bens de consumo duráveis e bens de capital. O caráter diferente desse crescimento é que ele foi acompanhado da redução da inflação, melhorias no balanço de pagamento auxiliada pela liquidez do mercado externo e a boa relação com os Estados Unidos, bem como aumento dos preços das *commodities* e expansão do comércio mundial.⁷⁶

Ocorre que, não obstante a grande expansão da estrutura produtiva nacional, com capacidade de produção de bens de consumo duráveis, o país era dependente de bens de capital, importação de petróleo e de capital internacionais. Como ressalta Leda Paulani, a partir da década de 1970, o Brasil passou à condição de economia capitalista mundial periférica e se introduziu no capitalismo financeirizado, ao receber empréstimos do exterior.⁷⁷

De fato, no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), governo Ernesto Geisel, foram utilizados também recursos de empréstimos internacionais realizados por empresas públicas, em um plano de investimentos públicos e privados para resolver gargalos da restrição estrutural do país, como bens de produção (capital e insumos), energia e exportação, ampliação da malha ferroviária, telecomunicações, infraestrutura. Com isso, formava-se um capitalismo

⁷⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p.30.

⁷⁶ HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico. In: GIAMBIAGI, Fábio. et.al (org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.55.

⁷⁷ PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional - Ipea*, Brasília, nº 10, abr./jun.2012, p.97.

nacional de perfil liberal⁷⁸, completando o modelo de crescimento da substituição de importações comandada pelo Estado. Então, ao tempo em que se ampliava o crescimento econômico e as transformações na estrutura produtiva, também era galgada a dependência externa do país. Em Figueiredo, entre 1979-1980, houve crescimento, mas o aumento da inflação e das contas públicas levariam ao processo de estagnação que se estendeu por décadas.⁷⁹

Nesse período, ocorreram os choques de preços do Petróleo – o primeiro, em 1973, e o segundo, em 1979. De início, os países produtores de petróleo da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) promoveram aumento brusco de preços do produto no mercado internacional, o que prejudicou a capacidade de importação de petróleo e de continuar o processo de desenvolvimento. O aumento de moeda disponível no exterior atraiu investimentos aos países em desenvolvimento, em busca de maiores taxas de juros.⁸⁰

Nesse movimento, o influxo de dólares para países em desenvolvimento estagnou e a inflação nos países centrais ensejou aumento das taxas de juros básicas, o que atingiu os contratos de empréstimos internacionais vinculados a taxas flutuantes.⁸¹ O resultado desse novo cenário internacional foi o racionamento do crédito para os países altamente endividados – a maioria da América Latina – e a deflagração da “crise da dívida” latino-americana. Incapazes de saldar ou de refinar as elevadas despesas financeiras em dólares, esses países se viram forçados a declarar a moratória da dívida externa.⁸²

Durante o ambíguo período desenvolvimentista, não obstante evoluções nos direitos trabalhistas e previdenciários, sobretudo no período varguista, o foco no desenvolvimento das forças produtivas não foi acompanhado de políticas de combate à exclusão social e à desigualdade de renda entre as pessoas e as regiões.⁸³ Foi ausente também a preocupação de cunho ambiental e urbanístico. O desenvolvimentismo foi conservador, diante do bloqueio das

⁷⁸ HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa. In: GIAMBIAGI, Fábio. et.al (org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.74.

⁷⁹ HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa. In: GIAMBIAGI, Fábio. et.al (org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.74.

⁸⁰ FIORI, José Luís. *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014, p.194.

⁸¹ HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa. In: GIAMBIAGI, Fábio. et.al (org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.77-78.

⁸² HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa. In: GIAMBIAGI, Fábio. et.al (org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.78.

⁸³ OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009, p. 161.

reformas clássicas do capitalismo contemporâneo, no âmbito social, agrário e tributário, o que tornou mais agudo o quadro de subdesenvolvimento.⁸⁴

Sob o ponto de vista da economia, o Brasil atingiu níveis de crescimento e industrialização consideráveis e foi destaque como exemplo de crescimento econômico: entre 1950-1980, o país cresceu à taxa média de 7,4% ao ano e, em regra, não deixou de crescer mais de 4% todos os anos, em nível superior à média mundial.⁸⁵ Durante algumas décadas, o Brasil foi modelo nos estudos sobre desenvolvimento e as políticas econômicas adotadas eram objeto de interesse de pesquisadores “brasilianistas” em muitas universidades estrangeiras.⁸⁶

Como anotou José Luís Fiori, a análise do desenvolvimentismo brasileiro deve levar em consideração o modo peculiar de formação capitalista, em que a atuação e os objetivos do Estado e do mercado tinham limites turvos. Em países de industrialização tardia, isso aconteceu como regra, diante da fraqueza do setor privado em iniciar grandes projetos e de obter crédito e manter lucratividade. Em uma síntese, o autor destaca que:

Após quase 50 anos de intervenção pública e crescimento contínuo, constituiu-se, no Brasil, uma economia industrial relativamente integrada pela ação de capitais estatais, associada aos capitais privados nacional e estrangeiros. No cumprimento de seu papel dentro do velho projeto de desenvolvimento nacional, o Estado criou uma ampla e complexa institucionalidade, que se expandiu e se especializou de forma contínua através de todo o período. Como produtor e coordenador dos grandes blocos de investimento e principal agente de centralização financeira, o Estado brasileiro acabou montando extensas burocracias econômicas, em geral competentes na sua gestão setorial.⁸⁷

⁸⁴ PORCHMANN, Márcio. Estado de bem-estar social no Brasil: a construção interrompida? *In*: CASTRO, Jorge Abrahão de; PORCHMANN, Márcio (org.) *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020, p. 136.

⁸⁵ GIAMBIAGI, Fabio et.al.. *Economia brasileira contemporânea. 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2011, p. 133.

⁸⁶ “Durante algumas décadas, o Brasil foi, nos estudos sobre desenvolvimento, um verdadeiro paradigma, estudado com interesse e inspirador de outro países que tentaram adotar traços das políticas adotadas pelo país na época. Data de então a proliferação de “brasilianistas” em diversas universidades dos países desenvolvidos, ou seja, de acadêmicos que se especializavam em estudar e difundir o conhecimento acerca da realidade econômica, política e social brasileira. Nas décadas de 1950, 1960 e 1970, a participação do Brasil no PIB mundial cresceu de forma importante. É claro que o crescimento econômico em si foi favorecido por se tratar de uma época relativamente próspera, comparativamente à que veio posteriormente: se o mundo cresce, é mais fácil para qualquer país crescer, assim como uma época de crise da economia mundial torna mais difícil esse objetivo. Tão relevante quanto a expansão da economia brasileira, porém, foi o fato de ela ter se dado a taxas significativamente superiores às da economia mundial. Entre 1950 e 1980, enquanto esta crescia a uma média de 4,3% a.a., o Brasil expandia-se a uma taxa média anual de 7,4% (GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 81).

⁸⁷ FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995, p. 131.

Neste trabalho, a reflexão sobre o período histórico serve para comparação da mudança de perspectiva sobre o Estado brasileiro e o desenvolvimento no Brasil, sob a influência do neoliberalismo. Com o advento do pensamento econômico e político neoliberal, as capacidades estatais foram retiradas do antigo papel (crescimento e industrialização) e se ampliou o uso do orçamento público para garantir a reprodução capitalista financeirizada. Na teoria, o Estado deve ser contido e tímido em suas investidas na economia, permanecendo máximo como âncora de salvação do setor privado, inclusive durante as crises do capitalismo.

2.3 AS CRISES ECONÔMICAS NAS DÉCADAS DE 1970-1980 E A VIRADA AO NEOLIBERALISMO

A partir dos anos 1970, as premissas do modelo de desenvolvimento adotado até então foram questionadas.⁸⁸ Os choques do petróleo em 1973 e 1979, bem como a crise da dívida externa, em 1982, com a mudança radical da política monetária norte-americana (o chamado choque Volker), o fim do padrão ouro-dólar, além da recessão nos países desenvolvidos, expuseram as falhas das políticas macroeconômicas brasileiras.⁸⁹ Esse conjunto de fatores conduziu ao cenário de hiperinflação, que abriu portas aos vários planos de estabilização monetária e contenção de despesas.

Na descrição de Gilberto Biasoto, a crise fiscal instaurada no Brasil tinha uma *dimensão externa*, em virtude do endividamento em dólar; uma *dimensão institucional*, diante da transformação de órgãos públicos em meio de pressão setorial e clientelista sobre o Estado e a *dimensão política*, de quebra dos consensos e alianças que formavam o pacto desenvolvimentista e de intensificação de conflitos sociais.⁹⁰ Essa é uma visão divergente da

⁸⁸ Alfredo Saad Filho e Lecio Moraes indicam como limitações do modelo de desenvolvimentismo por substituição de importações: a dependência do capital exterior e da tecnologia importada, o baixo desenvolvimento do setor financeiro para investimentos de longo prazo em infraestrutura e um sistema tributário que não alcançava as necessidades de financiamento (SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. *Brasil neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018, p.69).

⁸⁹ No intuito de controlar a inflação, o presidente do Federal Reserve Bank (FED), o banco central norte-americano provocou um aumento súbito das taxas de juros. Essa alteração inédita acarretou consequências no exterior, principalmente nos países latino-americanos endividados em dólares, geralmente em contratos com juros flutuantes, como o Brasil (cf. HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008, p. 33-34).

⁹⁰ BIASOTO, Gilberto. OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (orientador). *A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista*. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas: 1995, p.10-12.

interpretação convencional, a qual imputa o definhamento do Estado ao excesso de despesas, e dela se afasta porque tenta contextualizar o papel do setor público na expansão capitalista.⁹¹

É sabido que o Estado assumiu a maior parte dos ônus durante os períodos de crescimento econômico e por ocasião do enfrentamento da crise, como, por exemplo, a nacionalização da dívida externa de empresas brasileiras e de bancos com dívidas internacionais, o que provocou a expansão da dívida pública interna.⁹²

Mesmo com essa realidade, a sustentação social e política do regime militar foi progressivamente minada, haja vista que os próprios empresários beneficiados à época se voltaram contra a estrutura militar.⁹³ Enquanto no plano político a passagem da ditadura à democracia era negociada aos poucos, no plano econômico se sucederam planos de estabilização reveladores da fragilidade da capacidade de exercer políticas macroeconômicas soberanas. Como discorre José Luís Fiori:

Durante a década de 80, houve no Brasil oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas, onze índices distintos de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, quatorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, cinquenta e quatro alterações nas regras de controle de preços, vinte e uma propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal.⁹⁴

Esses diversos planos, que continham os imperativos de estabilização monetária e econômica, foram, segundo Alfredo Saad Filho e Lecio Morais, o modo da virada ao neoliberalismo no Brasil, de forma “disfarçada e justificada ideologicamente”.⁹⁵ Os analistas da crise observavam defeitos irremediáveis no modelo de desenvolvimento autoritário e passaram a defender como única saída a “modernização” da economia e da sociedade, ou seja, a retirada do Estado de seu antigo papel, mediante reformas fiscais e tributárias, privatizações,

⁹¹ “Analisar a experiência brasileira dos anos oitenta sem atentar para a centralidade da posição ocupada pelo setor público no enfrentamento da crise e no ajustamento da economia a um novo modo de funcionamento seria deixar escapar o verdadeiro sentido da inserção estatal no contexto de desagregação do pacto desenvolvimentista. Do mesmo modo, não há como ignorar que o passivo governamental e as contas públicas, amplamente utilizadas pela política econômica, passaram a refletir a ação estatal na condução do ajustamento (BIASOTO, Gilberto. OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (orientador). *A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista*. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas: 1995, p.19).

⁹² SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. *Brasil neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018, p.56.

⁹³ FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995, p. 132.

⁹⁴ FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995, p. 156.

⁹⁵ SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. *Brasil neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018, p.96.

liberalização comercial e de investimentos estrangeiros.⁹⁶ Essa inflexão interna apresentou como pano de fundo o apoio externo do governo norte-americano e de instituições internacionais:

Essas mudanças estratégicas na institucionalidade do Estado e da regulamentação econômico-financeira foram apoiadas por fortes pressões do governo dos Estados Unidos, das instituições financeiras internacionais, da grande mídia e dos capitais estrangeiros e brasileiros. Foram também validadas por reformas em países comparáveis, tidas na época como “bem-sucedidas”, em especial as da Argentina, do México e da Coreia do Sul.⁹⁷

Efetivamente, os países do Sul global foram submetidos às recomendações de caráter coativo de entidades internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Para perseguir e honrar os compromissos, coube aos países realizar ajustes fiscais recessivos. O controle da inflação era prioridade “obsessivamente considerada o único mal a se combater, a qualquer preço, ou seja, à custa do emprego, do salário, do desenvolvimento”.⁹⁸

O neoliberalismo, na concepção de David Harvey, é uma nova configuração econômica e política do capitalismo, gestada a partir de uma crise de acumulação, gerada pela redução da lucratividade das classes dominantes no contexto do Estado de bem-estar social. Ao tempo em que o crescimento econômico foi possível e constante durante os 1970, diz o autor, as elites puderam obter vantagens sem serem ameaçadas pelas políticas sociais vigentes. Com a reversão do quadro, o Estado passou a ser visto como uma ameaça, “quando as taxas de juro reais ficaram negativas e a norma eram parques dividendos e lucros”.⁹⁹

A conjuntura proporcionou o resgate de ideias neoliberais antes marginais na era de hegemonia keynesianas. Essas noções foram ganhando espaço na academia e na prática política, com a primeira experiência na ditadura de Pinochet, no Chile, seguida de outras experiências, inclusive nos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan.¹⁰⁰

⁹⁶ SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. *Brasil neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018, p.99.

⁹⁷ SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. *Brasil neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018, p.100.

⁹⁸ BATISTA JR., Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA JR., Paulo Nogueira (org.). *Paulo Nogueira Batista: Pensando o Brasil, ensaios e palestras*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 120.

⁹⁹ HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008, p.25.

¹⁰⁰ David Harvey informa que a teoria neoliberal já existia desde antes da década de 1940. Pensadores, filósofos e economistas que compunham a *Mont Pelerin Society*, dentre os quais Ludwig von Mises e Milton Friedman sustentavam a liberdade individual descolada do Estado e defendiam diretrizes econômicas contrárias ao planejamento estatal. (cf. HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008).

A organização sistemática do ideário neoliberal sobreveio com o chamado *Consenso de Washington*, o compêndio de uma série de medidas de saneamento econômico para os países latino-americanos¹⁰¹, resultado de um encontro acadêmico, organizado em 1989, em Washington, com funcionários do governo e de organismos internacionais. Em síntese, as medidas indicadas envolviam, além de ajustes fiscais e adoção de regras sobre despesa e câmbio, liberalização comercial e financeira, privatizações, desregulamentação para investimento direto estrangeiro e especulativo.¹⁰² Os países desenvolvidos lançavam exigências que não se coadunavam com o seu próprio histórico em direção ao desenvolvimento.¹⁰³

À vista dos elementos apresentados acima, no âmbito do neoliberalismo estão a financeirização e a globalização produtiva e estatal, a necessidade de equilibrar a balança de pagamentos, políticas econômicas restritivas e baseadas em metas de inflação, mediante manipulação das taxas de juros.¹⁰⁴ Ele está associado também à redução radical do Estado pela privatização de bens e serviços públicos, à limitação do poder de sindicatos, à concessão de liberdade ao capital e a reformas tributárias e fiscais inclinadas a facilitar os investimentos.¹⁰⁵

¹⁰¹ “O “Consenso de Washington” é um conjunto de opiniões compartilhadas pelo Departamento do Tesouro, pelo Federal Reserve e pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, pelos ministérios das finanças dos demais países do Grupo dos Sete e pelos presidentes dos vinte maiores bancos internacionais permanentemente ouvidos pelos organismos multilaterais. Esse “consenso” é constituído por dez reformas básicas: 1) disciplina fiscal para eliminação de déficit público; 2) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, com a superação de subsídios; 3) reforma tributária, mediante a universalidade dos contribuintes e o aumento de impostos; 4) adoção de taxas de juros positivas; 5) determinação da taxa de câmbio pelo mercado; 6) liberalização do comércio exterior; 7) extinção de restrições para os investimentos diretos; 8) privatização das empresas públicas; 9) desregulação das atividades produtivas; 10) ampliação da segurança patrimonial, por meio do fortalecimento do direito à propriedade.” (FARIA, José Eduardo. Democracia e governabilidade: os direitos humanos à luz da globalização econômica. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 2015, p.148).

¹⁰² BATISTA JR., Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA JR., Paulo Nogueira (org.). *Paulo Nogueira Batista: Pensando o Brasil, ensaios e palestras*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 134-135.

¹⁰³ Como revelou o estudo de Ha-Joon Chang, a postura daqueles países de recomendar ou impor como condicionantes de apoio as instituições e políticas econômicas ortodoxas neoliberais aos países em desenvolvimento não se coaduna com as próprias práticas de protecionismo industrial, comercial e tecnológico ao longo da história. Logo, para manter sua posição de dominância do capitalismo global, os países desenvolvidos utilizaram da artimanha de “chutar a escada” dos demais para impedir que os outros sigam os mesmos caminhos. Um exemplo emblemático é o caso dos Estados Unidos, que, como outros países desenvolvidos, defenderam sua indústria nascente com práticas protecionistas entre 1820 e 1931. Ao mesmo tempo, as principais diretrizes políticas e econômicas vigentes na política externa americana recomendaram aos países em desenvolvimento a liberalização de seus mercados, justamente para permitir a expansão livre das empresas americanas, que, já robustas, podem monopolizar os mercados (CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004, p.66).

¹⁰⁴ SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. *Brasil neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018, p.97. A prática da política monetária tem relação com a institucionalidade da dívida pública no Brasil, o que será analisado, em contraposição ao discurso da austeridade fiscal, no capítulo 3.

¹⁰⁵ BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. Tradução de Mario Antunes Marinho. São Paulo: Filosófica Politeia, 2019, p.28.

Para Wendy Brown, o neoliberalismo vai além disso: não se trata apenas de colocar o mercado como centro das políticas econômicas e sociais dos países - sua raiz mais profunda estaria conectada com o descarte da ideia de *sociedade*, tanto do ponto de vista epistemológico, político, ético, legal e cultural.¹⁰⁶ Se a sociedade é uma invenção artificial, já que, na perspectiva neoliberal, importam apenas os indivíduos e as famílias, regidos por uma tradição moral, a busca do bem-comum pelo Estado seria falaciosa e apenas arruinaria a ideia de plena liberdade, conferida pelo livre mercado e concorrência.¹⁰⁷ Nesse contexto, o neoliberalismo também tem rugas com a democracia e a política, posto que a abertura às plurais demandas contribuiria para o inchaço do Estado e para sua onipresença em políticas sociais.¹⁰⁸

Anotou José Eduardo Faria que o neoliberalismo atingiu a soberania nacional dos países subdesenvolvidos e colocou em xeque a capacidade de a democracia representativa promover e aplicar reformas capazes de corrigir as desigualdades econômicas, como se a política se curvasse a um papel de coordenação e não de deliberação.¹⁰⁹ Já Antônio José Avelãs Nunes reconhece que o neoliberalismo está atrelado ao poder político intimamente e, por meio da representação política se consegue assegurar o “capitalismo sem risco e sem falências” e a “ditadura do capital financeiro”.¹¹⁰

No Brasil, os primeiros passos rumo à neoliberalização ocorreram no governo Sarney, pelas mudanças sobre controle cambial, fluxos de capitais, sistema financeiro, liberação de importações, redução de tarifas e renegociação da dívida externa. No governo Collor e do sucessor Itamar, o neoliberalismo ganhou validação política e avançou com mais abertura econômica, privatizações na Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), no Plano Nacional de Desestatização (PND), as tentativas de estabilização da inflação pelo Plano Collor

¹⁰⁶ BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. Tradução de Mario Antunes Marinho. São Paulo: Filosófica Politeia, 2019, p.53.

¹⁰⁷ “(...) a alegação de que “não existe tal coisa como a sociedade” faz muito mais do que contestar a social-democracia e os Estados de bem-estar como formas de interferência no mercado que criam “dependência” e “arrogância” (*entitlement*) equivocadas. Faz mais do que propagar a noção de que impostos são roubo, ao invés de matéria pela qual a vida comum e as coisas públicas são sustentadas. Faz mais do que culpar os pobres por sua condição ou a “natureza” das minorias e mulheres de todas as raças por sua presença minúscula nas profissões e posições de elite. A liberdade sem a sociedade destrói a léxico pelo qual a liberdade torna-se democrática, combinada com a consciência social e aninhada na igualdade política. Liberdade sem sociedade é puro instrumento de poder, despida de preocupação com os outros, o mundo e o futuro” (BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. Tradução de Mario Antunes Marinho. São Paulo: Filosófica Politeia, 2019, p.57-58).

¹⁰⁸ FARIA, José Eduardo. Democracia e governabilidade: os direitos humanos à luz da globalização econômica. FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 147.

¹⁰⁹ FARIA, José Eduardo. Democracia e governabilidade: os direitos humanos à luz da globalização econômica. FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 133.

¹¹⁰ NUNES, Antônio José Avelãs. De 1929 a 2019: o capitalismo não mudou. *R. Fórum Dir. fin. e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, ano 9, n.17, p.55-70, mar./ago.2020, p.63.

I e cortes de despesas públicas no Plano Collor II.¹¹¹ Nessa época, foram realizadas alterações constitucionais, sobretudo no capítulo da Ordem Econômica e Financeira, para retirar monopólios estatais e viabilizar privatizações.¹¹²

Com o Plano Real, lançado no governo Itamar Franco e consolidado nos governos Fernando Henrique Cardoso, o neoliberalismo obteve passe definitivo, diante de um programa de ajuste de contas públicas por meio do chamado Programa de Ação Imediata (PAI) e do Fundo Social de Emergência (FSE), viabilizador de desvinculação de receitas do governo federal. As estratégias da época abrangeram a desindexação da economia pela criação da Unidade Real de Valor – URV e a fixação de uma âncora nominal para a nova moeda, com a paridade ao dólar.¹¹³

Compunha o plano a facilitação da entrada de aflusos estrangeiros e, para isso, era necessário solucionar a dívida externa, por meio de acordos com credores internacionais, pela “autorização para a securitização desses débitos, a abertura do mercado de títulos privados e públicos e a abertura financeira da economia”¹¹⁴. Isso pavimentaria a transformação do Brasil em uma *plataforma internacional de valorização financeira*, com abdicação das políticas nacionais em prol daquelas recomendadas pelos credores internacionais, como designou Leda Paulani:

A forma encontrada pelo país para escapar da armadilha constituída pelo binômio “crise da dívida-alta inflação”, que marcou a fase anterior, foi a completa submissão de sua política econômica às exigências dos credores, em outras palavras a adoção do discurso e da prática neoliberais. O desdobramento desse processo vai colocar o país como uma permanente fonte de oferta de ganhos financeiros ao capital ciano que gira o mundo buscando as aplicações mais lucrativas. Nos momentos de crise, o ganho superlativo aqui oferecido é garantido pelos píncaros a que chegaram as taxas de juros e pela desvalorização aguda de ativos financeiros e não financeiros. Em momentos de calma ele é garantido pela combinação de taxas reais, mesmo assim muito elevadas com a tendência à sobrevalorização da moeda doméstica, num movimento que se autorreforça e garante ganhos cada vez maiores.¹¹⁵

¹¹¹ GIAMBIAGI, Fábio. et.al (org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.136-142.

¹¹² SAMPAIO, Plínio de Arruda. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR, José Celso (org.). *A Constituição brasileira de 1988 revisitada*. Brasília: Ipea, 2009, p.47-48.

¹¹³ GIAMBIAGI, Fábio. et.al (org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.136-142.

¹¹⁴ PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional – Ipea*, Brasília, nº 10, abr./jun. 2012, p.92.

¹¹⁵ PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional – Ipea*, Brasília, nº 10, abr./jun. 2012, p.91.

Como abordam Alfredo Saad Filho e Lecio Morais, o Plano Real confirmou a dependência do país em relação a altas taxas de juros da dívida pública para atrair fluxos de capitais estrangeiros e aprofundou a desindustrialização. Rendimentos favoráveis dos títulos da dívida representaram desincentivo ao investimento produtivo e, assim, à arrecadação tributária do Estado, tornando os ajustes fiscais prioritários pelo lado da despesa pública.¹¹⁶

É indispensável à análise do neoliberalismo o aspecto da financeirização, que ocorre quando o capital portador de juros e o capital fictício tornam-se mercadorias, fins em si mesmos. Esses capitais precisam fluir sem fronteiras, por isso as reformas destinadas a desregulamentação do controle de capitais e do sistema financeiro. O capital financeiro também exige garantias, como a formação de superávits fiscais – a partir da crise do Real de 1999, o Brasil passou a adotar o tripé macroeconômico (metas de inflação, câmbio flutuante e metas de resultado primário), o que demonstra o comprometimento com a dívida pública. Essa circunstância se aprofundou com a Lei de Responsabilidade Fiscal, como será visto adiante.

Nesse quadro, a racionalidade neoliberal preconiza que os Estados devem sempre adaptar suas leis, sistemas, burocracia, para garantir situações favoráveis ao capital privado, sobretudo de cunho especulativo.¹¹⁷

O Estado mínimo e a retirada do Estado da economia é verdadeiro apenas na teoria neoliberal. Na analogia utilizada por Marc Chesney, muito apropriada à análise empírica da prática capitalista, os neoliberais são usualmente tementes, mas não praticantes do liberalismo.¹¹⁸ O Estado e os orçamentos públicos continuaram indispensáveis para garantir o pagamento da dívida pública e manter o poder político capaz de influenciar a diminuição de políticas públicas para abrir espaço à exploração privada.¹¹⁹

Em conclusão deste tópico, pode-se asseverar que o neoliberalismo provocou alterações nas funções do Estado e na orientação do orçamento público, o qual se reduz na posição de subordinação ao atendimento de objetivos socioeconômicos (embora contraditórios e ambíguos em muitos momentos) para prioritariamente garantir a remuneração e a segurança do capital financeiro.¹²⁰

¹¹⁶ SAAD FILHO, Alfredo Saad; MORAIS, Lecio. *Brasil neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018, p.110.

¹¹⁷ HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008, p.76.

¹¹⁸ CHESNEY, Marc. *A crise permanente. O poder crescente da oligarquia financeira e o fracasso da democracia*. São Paulo: Editora Unesp, 2020, p.57.

¹¹⁹ NUNES, Antônio José Avelãs. De 1929 a 2019: o capitalismo não mudou. *R. Fórum Dir. fin. e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 9, n.17, p.55-70, mar./ago.2020, p.63.

¹²⁰ BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico na periferia do capitalismo. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 11, n. 1, p. 95-99, 2006, p.96.

3 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E SEUS PARADOXOS

3.1 O CENÁRIO POLÍTICO E SOCIAL DE ELABORAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 foi o resultado de uma determinada composição de forças sociais e políticas, sintetizadas na situação constituinte¹²¹ criada durante o processo de redemocratização do país, depois de mais de duas décadas de ditadura militar. Com uma nova Constituição, a sociedade poderia definir seu destino, mediante eleições diretas e sufrágio livre e universal, bem como teria assegurados direitos sociais e liberdades individuais e coletivas, pactuados em um processo de conciliação entre diversos interesses contraditórios.

Sobretudo a partir da década de 1970, uma reunião de fatores conduziu ao enfraquecimento do regime militar e alimentou os movimentos de resistência e luta contra o autoritarismo e a violência. A crise econômica instalada em todo o mundo, de especial consequência para os países endividados em dólar, e o processo inflacionário em curso impediam a obtenção de crescimento econômico no ritmo das décadas anteriores. Do ponto de vista humanitário, a sociedade civil organizada passou a manifestar descontentamento com a brutalidade utilizada contra os opositores e ganhou adesão de cada vez mais pessoas.¹²²

Como nas metáforas da música *Cálice* de Chico Buarque e Gilberto Gil, “de muito gorda a porca já não anda, de muito usada a faca já não corta”, a máquina governamental do regime se arrastava em ineficiência e corrupção. O abuso de poder reiteradamente praticado e o bloqueio à liberdade de expressão não surtiam mais os efeitos iniciais.

É nesse contexto que se organiza uma transição “lenta, gradual e segura” em direção à democracia civil¹²³, com os primeiros passos no governo Geisel, quando se abriu maior diálogo com a elite de oposição, e se aprovaram a Lei de Anistia e o fim do bipartidarismo. No governo Figueiredo, foram restabelecidas eleições para os governos estaduais e muitos governadores de oposição conseguiram chegar ao poder. A transição não ocorreu com uma grande ruptura e os passos dados em direção à democracia contou com soluções conservadoras e conciliatórias.¹²⁴

¹²¹ SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2000, p.110.

¹²² Como, por exemplo, a divulgação da “Carta do Recife”, em 1971, no encontro nacional do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), as “Exigências cristãs para uma ordem política”, da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), também em 1971; em 1980, a Declaração de Manaus, da OAB.

¹²³ SAMPAIO, Plínio de Arruda. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR, José Celso et al (org.). *A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília: Ipea, 2009, p.18.

¹²⁴ SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p.487.

A partir de 1984, manifestações de rua pediam a eleição direta para Presidente da República, no movimento Diretas Já, que demandava a eleição direta para presidente e denunciava a violação de direitos civis e políticos. Não obstante o amplo apoio da sociedade, a emenda Dante de Oliveira, que propunha a alteração da Constituição de 1969, foi rejeitada por poucos votos. Desse modo, as eleições de 1985 foram indiretas e, na disputa do colégio eleitoral da Ditadura, a vitória coube à Aliança Democrática, formada por Tancredo Neves (PMDB) e José Sarney (PDS).

Diante da morte trágica de Tancredo Neves, José Sarney assumiu o cargo de Presidente da República e, a despeito de ser egresso dos quadros conservadores da ditadura, manteve o compromisso de iniciar os estudos para uma Assembleia Constituinte. Em julho de 1985, foi instalada uma comissão de estudos constitucionais, conhecida por Comissão Afonso Arinos, nomeada a partir do seu presidente. Em novembro do mesmo ano, foi proposta a emenda que resultou na Emenda Constitucional nº 26, que concedia poderes constituintes à nova legislatura do Congresso Nacional de 1986. Nas eleições, o PMDB, formado por políticos de vários espectros de oposição, e o PFL, partido sucessor da Arena, saíram vencedores com amplo controle do Congresso.

A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em 1º de fevereiro de 1987 e consistiu em uma Constituinte congressual e não exclusiva para a elaboração da nova Constituição. Isso quer dizer que os políticos eleitos, em paralelo, continuavam atuando na aprovação de leis ordinárias. Essa característica levantou muitos questionamentos a respeito da legitimidade da forma escolhida, de cunho conservador. Em contrapartida, a característica de descentralização das decisões, como previsto no Regimento Interno da Constituinte, possibilitou a participação popular e deu voz aos mais diversos grupos de pressão, o que, segundo Paulo Bonavides, terminou por conferir legitimidade material à Constituinte.¹²⁵

Como o anteprojeto apresentado pela Comissão Afonso Arinos foi rechaçado por conter orientação avançada e indicar a opção pelo parlamentarismo, os trabalhos da Constituinte iniciaram sem documento de referência prévio, embora o anteprojeto descartado tenha servido para uma espécie de consulta informal para os deputados.¹²⁶ À vista disso, o Regimento Interno, que foi objeto de muita discussão antes de ser aprovado, foi essencial para a disciplina dos

¹²⁵ BONAVIDES, Paulo. *História Constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p.491.

¹²⁶ SAMPAIO, Plínio de Arruda. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR, José Celso et al (org.). *A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília: Ipea, 2009, p.22.

trabalhos. A primeira fase da Constituinte foi composta por 24 subcomissões temáticas, que se reuniam a cada 3, no total de 8 comissões temáticas.

Nessa fase, houve ampla abertura à sociedade civil, com a realização de audiências públicas para a colheita de contribuições e oitivas de entidades da sociedade civil, além de especialistas. Ainda, os cidadãos poderiam apresentar, de forma inédita, as chamadas emendas populares, subscritas pelo mínimo de 30 mil assinaturas.¹²⁷ Esse vasto leque de participação demonstrava a inexistência de uma orientação única para os trabalhos e como essa fragmentação teve consequências na característica compromissária do texto final.¹²⁸

Estima-se que cerca de 9 milhões de pessoas passaram pela Constituinte entre março e novembro de 1987. Foram realizadas 182 audiências públicas, encaminhadas 11989 propostas e 6417 emendas e anteprojetos. Nessa etapa, a Constituinte funcionou como uma espécie de aspirador de demandas sociais, reprimidas por vinte anos pela ditadura e pela enorme frustração com a derrota da campanha pelas eleições diretas.¹²⁹

O abundante diálogo com a população foi essencial para se construir uma Constituição abrangente em direitos, garantias e elementos de cunho “nacionalista, distributivista e participativo”¹³⁰. Outras facetas da conjuntura também contribuíram para esse desenho específico, como, por exemplo, a fragmentação partidária, a articulação e o perfil ideológico de Ulysses Guimarães e a habilidade da bancada de esquerda.¹³¹

Em um segundo momento, caberia à Comissão de Sistematização organizar todos os trabalhos advindos das comissões temáticas e, depois, submetê-las para votação em dois turnos no plenário da Assembleia Constituinte. Enfim, o texto aprovado seria enviado à Comissão de Redação.

Em 24.11.1987, a Comissão de Sistematização apresentou o chamado Projeto A, contendo 501 artigos, com previsão de restabelecimento das instituições democráticas, direitos e políticas públicas. Setores mais conservadores organizaram uma ofensiva contra o Projeto A,

¹²⁷ SAMPAIO, Plínio de Arruda. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR, José Celso et al (org.). *A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília: Ipea, 2009, p.22.

¹²⁸ SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p.489

¹²⁹ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. Editora Companhia das Letras, 2018, não paginado.

¹³⁰ SAMPAIO, Plínio de Arruda. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR, José Celso et al (org.). *A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília: Ipea, 2009, p.24.

¹³¹ SAMPAIO, Plínio de Arruda. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR, José Celso et al (org.). *A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília: Ipea, 2009, p.24.

quando surge o Centrão como grupo conservador suprapartidário, que reuniu votos para alterar o regimento interno. A reforma do regimento interno abriu espaço para apresentação de substitutivos e emendas para apreciação do relator da Comissão de Sistematização e o destaque para votação em separado, que retirava partes do texto e sua manutenção dependia de maioria absoluta.¹³²

Essa estratégia não conseguiu malograr os avanços sociais que eram costurados e, ao final, o documento produzido pôde configurar um compromisso entre interesses contrapostos, diante da ausência de unidade política.

As estratégias desenvolvidas a partir da articulação entre as bancadas dos partidos de esquerda, o líder da bancada do PMDB e a fração minoritária de esquerda desta última exploraram ao máximo as características e os condicionamentos institucionais do processo decisório. Caracterizaram-se, portanto, pelo uso intensivo dos instrumentos formais do processo legislativo, tanto em sua atuação propositiva (formação de coalizões para aprovação de propostas), como em sua atuação reativa (formação de coalizões de veto). Embora fosse majoritário, o bloco conservador conseguiu garantir a aprovação de algumas de suas propostas e a rejeição de outras a que se opunha após a alteração das regras do processo decisório que promoveu em janeiro de 1988, no bojo da chamada “Rebelião do Plenário”, às vésperas do início das deliberações definitivas da Assembléia.¹³³

O debate sobre a governabilidade possibilitada pela Constituição de 1988 e a sua suposta ingerência excessiva sobre a política é assunto presente desde a Assembleia Nacional Constituinte. Nos dias que antecederam o segundo turno de votação, em 27.07.1988, o então Presidente José Sarney declarou para a imprensa que o projeto seria um perigo para a produtividade econômica do país e contribuiria para o empobrecimento da população, por alegadamente ser contrário à liberdade econômica e estimular o ócio.¹³⁴ Em resposta, Ulysses

¹³² NASSAR, Paulo André. Construção do compromisso maximizador: análise do processo constituinte e das características da Constituição de 1988. In: DIMOULIS, Dimitri et.al.. *Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual*. São Paulo: Direito GV, 2013, p.30.

¹³³ PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p.8.

¹³⁴ A fala completa do Presidente Sarney foi a seguinte: “Os brasileiros receitam que a Constituição torne o país ingovernável. (...) Primeiro, há o receito de que alguns dos seus artigos desencorajem a produção, afastem capitais, sejam adversos à iniciativa privada e terminem por induzir ao ócio e à improdutividade. Segundo, (receia-se) que outros dispositivos possam transformar o Brasil, um país novo, que precisa de trabalho, em uma máquina emperrada e em retrocesso. E que o povo, em vez de enriquecer, venha a empobrecer e possa regredir, em vez de progredir. (PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p.285-287).

¹³⁴ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. Editora Companhia das Letras, 2018, não paginado.

Guimarães afiançou que “a governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis”.¹³⁵

A Constituição foi promulgada na sessão solene de 05.10.1988 e, na versão original, contou com 245 artigos, 1627 dispositivos, além do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), composto por 70 artigos e 228 dispositivos.¹³⁶

Em discurso, Ulysses Guimarães qualificou a nova Constituição de *Constituição Cidadã*, como “o documento da liberdade, da dignidade, da democracia, da justiça social do Brasil”. A designação está relacionada com os avanços no âmbito social, no campo do exercício de liberdades e na fixação de instituições democráticas. Isso não significa, contudo, que o projeto seja ileso a heranças arcaicas, já que não foram eliminadas as influências e o poder de agenda de diversos grupos de poder.

Como o Brasil e a própria democracia, a Constituição de 1988 também é imperfeita. Envolveu movimentos contraditórios e embates formidáveis entre forças políticas desiguais, e inúmeras vezes errou de alvo. Conservou intocada a estrutura agrária, permitiu a autonomia das Forças Armadas para definir assuntos de seu interesse, derrubou a proposta da jornada de trabalho de quarenta horas, manteve inelegíveis os analfabetos – embora tenha aprovado seu direito de voto. E, fruto de seu inevitável enquadramento histórico, nasceu velha em seus capítulos sobre o sistema eleitoral e em sua ânsia de regular as minúcias da vida social. A Constituição de 1988 é a melhor expressão de que o Brasil tinha um olho no passado e outro no futuro e estava firmando um sólido compromisso democrático. (...) Ela é moderna nos direitos, sensível às minorias políticas, avançada nas questões ambientais, empenhada em prever meios e instrumentos constitucionais legais para a participação popular e direta, e determinada a limitar o poder do Estado sobre o cidadão e a exigir políticas públicas voltadas para enfrentar os problemas mais graves da população.¹³⁷

Adiante, trataremos das bases da Ordem Econômica e da Ordem Social no projeto dirigente da Constituição Cidadã.

¹³⁵ PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p.285-287.

¹³⁶ COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006, p.52 e 62.

¹³⁷ SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p.488-489.

3.2 A ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL COMO BASE DO PROJETO DIRIGENTE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Na linha da influência das constituições de Portugal de 1976 e da Espanha de 1978¹³⁸, promulgadas na transição de ditaduras, a Constituição de 1988 traçou objetivos ambiciosos para o Estado, deixando clara sua inclinação a ser um documento para pautar o rearranjo da realidade social e política. Grande parte dos dispositivos continham objetivos de transformação, com a estimativa de que 30,5% dos dispositivos originais dispunham sobre políticas públicas, uma porcentagem nunca vista em outras experiências constitucionais, e 69,5% sobre dispositivos constitucionais de estruturação do Estado, procedimentos, direitos civis e políticos.¹³⁹

Logo no art. 1º, apresentou como fundamentos do Estado a soberania, a cidadania, a dignidade humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. O art. 3º, que estabelece objetivos fundamentais da República de modo inovador, condensa o objetivo de construção de um Estado Social intervencionista¹⁴⁰, no intuito declarado de construir uma sociedade livre, justa e solidária, mediante políticas públicas voltadas ao desenvolvimento nacional, à erradicação da pobreza e ao fim das desigualdades sociais e regionais, para promover o bem-estar coletivo, sem distinções etárias, raciais, de gênero ou quaisquer outras.

O art. 3º qualifica a fórmula política do Estado, contém o indicativo dos valores constitucionais que dão o tom ideológico da Constituição e revela o objetivo de modificar o *status quo* de atraso social e econômico do país.¹⁴¹ Nesse sentido, pode ser classificada como *cláusula transformadora*, de eficácia imediata e vinculativa de todos os poderes do Estado.¹⁴²

¹³⁸ SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2000, p.110.

¹³⁹ VIEIRA, Oscar Vilhena; DIMOULIS, Dimitri. Rigidez complacente e a contínua atualização constitucional. In: DIMOULIS, Dimitri et.al.. *Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual*. São Paulo: Direito GV, 2013, p.45.

¹⁴⁰ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Comentário ao artigo 3º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; _____ (Cord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, sem paginação.

¹⁴¹ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, p.37; BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p.291-302

¹⁴² “O artigo 3º da Constituição de 1988, além de integrar a fórmula política, também é, na expressão de Pablo Lucas Verdú, a “cláusula transformadora” da Constituição. A idéia de “cláusula transformadora” está ligada ao artigo 3º da Constituição italiana de 1947 e ao artigo 9º, 2, da Constituição espanhola de 1978. Em ambos os casos, a cláusula transformadora explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la. Deste modo, impedem que a Constituição considerasse realizado o que está por se realizar, implicando na obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social. Os dois dispositivos constitucionais buscam igualdade material através da lei, vinculando o Estado a promover meios para garantir uma existência digna para todos.” (BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p.294).

A partir daquele dispositivo, é possível identificar as finalidades do Estado brasileiro vinculadas à consecução do desenvolvimento nacional, quaisquer que sejam as opções políticas dos distintos governos que venham a assumir o poder.

Gilberto Bercovici constata que o desenvolvimento nacional deve ser a política pública central, uma “síntese dos objetivos históricos nacionais”, ao redor da qual devem ser organizadas todas as demais políticas públicas. Nessa perspectiva, a Constituição de 1988 contém um programa nacional-desenvolvimentista.¹⁴³ De mais a mais, o direito ao desenvolvimento, que decorre do art. 3º e dos tratados internacionais assinados pelo Brasil, constitui um direito fundamental de acesso às prestações positivas do Estado.¹⁴⁴

José Luiz Quadros de Magalhães observa que a Constituição de 1988, como constituição social, permite um maior âmbito de ação governamental na elaboração de políticas econômicas e sociais. São cabíveis políticas econômicas mais socializantes ou mais liberalizantes, excluídas as opções *puramente socialistas ou liberais*, que tornem inviável a diversidade e excluam de forma definitiva a possibilidade de intervenção do Estado para promoção do pleno emprego e da redistribuição de renda.¹⁴⁵

De forma inédita, direitos fundamentais individuais e coletivos, garantidos como de aplicação imediata, apareceram no início do texto (*Dos Direitos e Garantias Fundamentais*) e essa localização conferiu a tônica de primazia do cidadão na nova ordem. Os direitos sociais do art. 6º, como saúde, trabalho, educação, previdência social, também constituíram avanço. A constitucionalização de políticas públicas passou a vincular os próprios legisladores. A previdência social, posta em nível constitucional, também foi fundamento para modificação completa do regime, por intermédio de garantias amplas na velhice, invalidez, acidente de trabalho, pensão por morte, licença maternidade.

O capítulo da Ordem Econômica e Financeira¹⁴⁶ (Título VII) é composto por quatro capítulos, divididos em princípios gerais e finalidades materiais (“Princípios Gerais da Atividade Econômica”), tratamento dos conflitos no espaço (“Ordem Urbana” e “Ordem Agrária”) e no tempo (quando trata de Sistema Financeiro e crédito).¹⁴⁷ Optou-se por um viés

¹⁴³ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p.212-215.

¹⁴⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p.42.

¹⁴⁵ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Artigo 3º. In: BONAVIDES, Paulo. MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (org.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p.32.

¹⁴⁶ Eros Roberto Grau destaca que a menção à “ordem econômica” no Título VII concerne ao mundo do ser e não é um conceito jurídico, nem mesmo se esgota na Constituição

¹⁴⁷ MASSONETTO, Luís Fernando. Operações Urbanas Consorciadas: a nova regulação urbana em questão. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre, n. 17, p. 101-118, 2003, p.109.

nacionalista e intervencionista, mediante o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional e foram assegurados participação direta do Estado na economia, monopólios públicos e impedimentos ao capital estrangeiros em determinadas áreas.

O art. 170 traçou os principais eixos da matéria do domínio econômico, estabelecendo que a ordem econômica é fundamentada no valor social do trabalho e no valor social da livre iniciativa¹⁴⁸, e deve envidar a consecução da dignidade humana e da justiça social, tanto na faceta de reparo das distorções no âmbito das relações individuais, quanto na faceta de redistribuição de renda na esfera das políticas macroeconômicas.¹⁴⁹

São princípios da Ordem Econômica a soberania nacional, a propriedade privada e sua função social, a livre concorrência, a defesa do consumidor e do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e, a partir da EC 6/1995, o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras.

O primeiro dos princípios, a soberania nacional, significa o desiderato de promoção da *soberania nacional econômica*, sem a qual não podem existir soberania política e independência nacional. Trata-se de um objetivo de reduzir o grau de dependência no país no comércio internacional e de melhorar sua colocação externa, dada sua posição originária como de sociedade capitalista dependente, de sistema produtivo heterogêneo e sociedade desigual.¹⁵⁰

Com a postura ativa de investir em tecnologia própria e em vantagens comparativas novas, o país poderá crescer economicamente e, diante de um projeto nacional humanizado, promover a repartição igualitária de renda e criar empregos, para fornecer uma vida digna a todos. É nesse sentido que o art. 219 da Constituição de 1988 estabelece que o mercado interno está integrado ao patrimônio nacional: o mercado interno deve estar atrelado ao objetivo de desenvolver a soberania econômica nacional.¹⁵¹

Ressoa destacar também a busca do pleno emprego como uma norma de caráter impositivo e conformador, que revela a adoção de dispositivos de natureza keynesiana pela Constituição de 1988. Significa que o Estado deve atuar para atingir o pleno emprego dos recursos econômicos e dos fatores de produção, bem como para gerar empregos, para promover o direito social ao trabalho.¹⁵² Para Eros Roberto Grau, é decorrência do princípio da busca do

¹⁴⁸ GRAU, Eros Roberto. Comentários ao Art. 170. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; _____ (org.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, sem paginação.

¹⁴⁹ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 229.

¹⁵⁰ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 231.

¹⁵¹ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 260.

¹⁵² GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 258.

pleno emprego a inconstitucionalidade da adoção de políticas econômicas recessivas, que tenham por consequência a redução dos postos de trabalho.¹⁵³

Como observa Luís Fernando Massonetto, o Título VII é a declaração de que a Constituição Federal reconhece os conflitos distributivos na sociedade e determina que o problema seja endereçado e amenizado por políticas efetivas.¹⁵⁴

É possível sintetizar, a partir da leitura deste rol de princípios que informa a Ordem Econômica brasileira, alguns cânones de interpretação da articulação entre Estado e Economia, mediada pelo Direito. O mais importante, pelo seu caráter inovador, é o reconhecimento, em sede constitucional, do conflito constitutivo do sistema capitalista e a prescrição da redistribuição como papel preponderante do Estado. A Constituição não nega a desigualdade inerente ao modo de produção capitalista. Mas, na medida em que impõe objetivos inatingíveis pela “mão invisível do mercado” e assegura a busca do pleno emprego, o controle de externalidades negativas da atividade econômica e a redução das desigualdades sociais, a Constituição impõe ao Estado uma pauta política de redistribuição do excedente social, com atuação no domínio econômico para a consecução dos seus objetivos.¹⁵⁵

O art. 174, da Constituição de 1988, fixa que o Estado atuará como agente normativo e regulador, cabendo-lhe as funções de fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica. O Estado pode atuar indiretamente ao incentivar e regulamentar as atividades econômicas, bem como deve exercer o dever de planejamento da ação pública na economia, sempre direcionada ao maior cumprimento de direitos fundamentais. Cabe, ainda, ao Estado diretamente fornecer serviços públicos (art.175), bem exercer atividades produtivas estratégicas, se assim indicar o interesse público (art. 173).

Na Ordem Social, prevista no Título VIII, a base principiológica está fundada no primado do trabalho e na finalidade de se atingir o bem-estar e a justiça sociais (art. 193). Consagram-se diretrizes para a seguridade social (composta por saúde, previdência e assistência social), a educação, a cultura, o desporto, a ciência e tecnologia e inovação, o meio ambiente, família, criança, adolescente e idoso, a comunicação social, bem como sobre o reconhecimento dos direitos dos índios sobre terras tradicionalmente ocupadas.

¹⁵³ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 258.

¹⁵⁴ MASSONETTO, Luís Fernando. Operações Urbanas Consorciadas: a nova regulação urbana em questão. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre, n. 17, p. 101-118, 2003, p.109.

¹⁵⁵ MASSONETTO, Luís Fernando. Operações Urbanas Consorciadas: a nova regulação urbana em questão. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre, n. 17, p. 101-118, 2003, p.109.

Diante dessas previsões jurídico-normativas, composta por diretrizes, finalidades e programas, a Constituição de 1988 é classificada como uma constituição dirigente. Ao se impor de modo ativo como fundamento para a busca do progresso socioeconômico e político, é classificada como compromissória. Para Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes, a Constituição de 1988 não é um documento *politicamente neutro*, já que as escolhas políticas realizadas por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte constituem a autovinculação dos próprios congressistas às finalidades sociais de melhoria do bem-estar social e mudança das desigualdades regionais.¹⁵⁶

Na esteira da abordagem teórica da Teoria da Constituição Dirigente, a Constituição tem o condão de estabelecer vinculação aos poderes constituídos, reduzindo o âmbito de discricionariedade jurídica e política. Partindo-se da concepção defendida por J.J. Canotilho, a Constituição não é apenas o *estatuto organizatório* que define as competências e os procedimentos estatais. Ela fornece um *estatuto jurídico do político* e um *plano normativo global* para o Estado e a sociedade.¹⁵⁷ Por esse ângulo, concluir pelo caráter dirigente-transformador da Constituição Econômica significa reconhecer nela a fonte material de legitimidade das atividades legislativas, executivas e judiciárias, que devem observância não apenas aos aspectos formais constitucionalmente previstos, mas ao aspecto substancial das políticas públicas, inclusive das políticas econômicas.¹⁵⁸

Essa admissão não deve significar, contudo, a substituição da política e do Estado: as previsões jurídico-normativas não são suficientes para promover a mudança da realidade material, servem para guiar substancialmente a ação.¹⁵⁹ É equivocado compreender a Constituição de forma apartada de outras áreas do conhecimento. Como coloca Gilberto Bercovici:

¹⁵⁶ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Comentário ao artigo 3º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; _____ (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, sem paginação.

¹⁵⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p.11-12.

¹⁵⁸ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Comentário ao artigo 3º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; _____ (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, sem paginação.

¹⁵⁹ No meio acadêmico, foi objeto de profícuos debates a colocação de J.J. Canotilho, no Prefácio da 2ª edição do livro *Constituição dirigente e vinculação do Legislador*, onde afirmou a “morte” da Constituição dirigente, se ela for atrelada a um pensamento exclusivista e pueril sobre o poder de sua normatividade, sem considerações sobre o ambiente de produção normativa da globalização e da internacionalização dos direitos humanos. O autor ressalta que as constituições dirigentes, longe de serem impeditivas da atuação política como preconiza a doutrina mais conservadora, permanecem como fundamentos materiais às políticas dos Estados Democráticos de Direito (CANOTILHO, J. J. Gomes. Prefácio (à 2ª edição). *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, XXIX-XXX). Diversas análises sobre a questão estão em: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). *Canotilho e a Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

Embora sua juridicidade seja essencial, a Constituição não pode ser entendida isoladamente, sem ligações com a teoria social, a história, a economia e, especialmente, a política. A Constituição real e a Constituição normativa estão em constante contato, em relação de coordenação. Condicionam-se, mas não dependem, pura e simplesmente, uma da outra. A Constituição não é apenas uma “folha de papel”; não está desvinculada da realidade histórica concreta, mas, também, não é simplesmente condicionada por ela. Em face da Constituição real, a Constituição jurídica possui significado próprio.¹⁶⁰

É justamente por isso que a Constituição não substitui os processos políticos de disputas, convergências, negociações. O perfil dirigente apenas traduz o condicionamento formal e material das políticas públicas, como deve ocorrer no Estado Democrático de Direito; existem certas finalidades estatais que não podem ser olvidadas sob a justificativa de serem *questões de governo*.

A definição dos fins do Estado não pode nem deve derivar da vontade política conjuntural dos governos. Os fins políticos supremos e as tarefas do Estado encontram-se normatizados na Constituição. Afinal, a Constituição legitima o poder político do Estado. O programa constitucional não tolhe a liberdade do legislador ou a discricionariedade do governo, nem impede a renovação da direção política e a confrontação partidária. Essa atividade de definição de linhas de direção política tornou-se o cumprimento dos fins que uma república democrática constitucional fixou em si mesma. Cabe ao governo selecionar e especificar sua atuação a partir dos fins constitucionais, indicando os meios ou instrumentos adequados para sua realização.¹⁶¹

Após a promulgação da Constituição, alguns setores mais críticos identificaram nela um “totalitarismo normativo”, por excessivo detalhamento de normas que seriam impeditivas da busca de opções políticas diversas dentro das escolhas democráticas, sacrificando a governabilidade eficaz e segura.¹⁶² As normas classificadas como programáticas, no sentido das leituras conservadoras, não teriam efeito jurídico.

Outros viram como defeitos da Constituição de 1988 seu caráter muito reativo à ditadura, supostamente traduzindo reivindicações e exigências casuísticas, e utópica pelo

¹⁶⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p.41.

¹⁶¹ BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 36, n. 142, p. 35-51, 1999, p. 40.

¹⁶² REALE, Miguel. *O Estado Democrático de Direito e o conflito das ideologias*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p.42.

excesso de “garantias onerosas”.¹⁶³ A reiterada previsão de direitos, sem consideração sobre as fontes de financiamento confirmaria a *tendência inflacionária* das constituições dirigentes.¹⁶⁴

Ao longo dos mais de 30 anos da Constituição Federal, as posições conservadoras tornaram-se mais tímidas em relação às demais teorias explicativas da concretização constitucional. Além da Teoria do Constitucionalismo Dirigente, já apresentada, a visão liberal-patrimonialista realça na Constituição de 1988 a proteção da propriedade privada, a garantia da livre iniciativa e os direitos individuais. As normas de direitos sociais são encaradas como de ordem programática e ideológica, para serem implementadas na medida das possibilidades financeiras.¹⁶⁵

No Brasil, a doutrina brasileira da efetividade, a partir da classificação de normas de eficácias diversas, adotou a concepção de que a concretização constitucional dependia da interpretação e da argumentação jurídica do Poder Judiciário, incumbido de agir diante da omissão dos demais poderes. Trata-se de uma forma fragmentada de enfrentar a Constituição, desconectada da frágil realidade produtiva e econômica do país, ou seja, sem as necessárias considerações de Economia Política.¹⁶⁶

(...) o constitucionalismo nacional nunca se preocupou em resgatar a importância da Economia Política como um instrumento teórico capaz de auxiliar a compreensão de como, em uma nação semiperiférica, as causas de baixa efetividade dos direitos sociais e econômicos não são apenas uma questão de “interpretação normativa”, mas de compreender também as contradições entre o processo de acumulação do capital – cada vez mais internacional e financeiro – e a capacidade do Estado de promover políticas públicas de provisão de bens e de garantir uma rede de segurança social. Esse déficit hermenêutico de parte dos constitucionalistas e jus economistas tem como pecado original a ingenuidade de supor que a efetividade dos direitos individuais e sociais pode ser possível sem um debate profundo sobre o problema do desenvolvimento nacional justo, soberano e plural.¹⁶⁷

Em vista disso, sem embargo de a hermenêutica e a aplicação constitucional serem imprescindíveis para criar e materializar a norma constitucional, mediante interpretação

¹⁶³ CAMPOS, Roberto; ALMEIDA, Paulo Roberto (org.). *A constituição contra o Brasil: ensaios de Roberto Campos sobre a constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, não paginado.

¹⁶⁴ CAMPOS, Roberto; ALMEIDA, Paulo Roberto (org.). *A constituição contra o Brasil: ensaios de Roberto Campos sobre a constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, não paginado.

¹⁶⁵ DIMOULIS, Demitri; LUNARD, Soraya Regina Gasparetto. *Teorias Explicativas da Constituição Brasileira*. In: VIEIRA, Oscar Vilhena et.al.. *Resiliência Constitucional*. São Paulo: Direito GV, 2013.

¹⁶⁶ BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988?. *Revista Direito e Práxis*, v. 10, p. 1769-1811, 2019, p.1776.

¹⁶⁷ CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: EDUFPI, 2020, p.75.

sistemática e teleológica de todos os dispositivos¹⁶⁸, é necessário considerar a realidade histórica-factual subjacente.¹⁶⁹ Isso quer dizer que a concretização da Constituição Federal de 1988 será legítima na medida em que considerar a realidade de condição periférica no capitalismo, o subdesenvolvimento e a deterioração sistemática dos indicadores sociais.

Pontue-se que Gilberto Bercovici assegura existir um descompasso entre o caráter diretivo e democrático da Constituição de 1988, a forma de estruturação do Estado brasileiro e as diversas reformas constitucionais implementadas a partir de 1989:

A Constituição de 1988 recebe o Estado estruturado sob o regime militar (1964-1985), ou seja, o Estado reformado pelo PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo) de Roberto Campos e Octavio Gouveia de Bulhões (1964-1967), responsáveis pela atual configuração do sistema monetário e financeiro, com a criação do Banco Central do Brasil (Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964), do sistema tributário nacional (Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, e Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) e da estrutura administrativa, por meio da reforma implementada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que exige a gestão "empresarial" dos órgãos administrativos, ressuscitada por Bresser Pereira trinta anos depois. As tentativas de mudança no papel do Estado, levadas a cabo pelos governos conservadores eleitos a partir de 1989, muitas vezes optaram pelo caminho das reformas constitucionais, com o intuito deliberado de "blindar" as alterações, impedindo uma mudança de política.¹⁷⁰

Esses elementos certificam que o projeto socialmente avançado da Constituição de 1988 tem limitações. As estruturas administrativa e financeira do Estado aprovadas no texto original ainda mantiveram estruturas de poder conservadoras, sem reformas efetivas do Estado capazes de proteger as conquistas iniciais.

3.3 A CONCRETIZAÇÃO AFETADA POR REFORMAS E POLÍTICAS DE CUNHO NEOLIBERAL

A concretização material da Constituição de 1988 encontrou dificuldades logo de início, em virtude da inserção do Brasil no contexto do neoliberalismo. O objetivo da política econômica era reduzir a atuação do Estado, sob o pressuposto teórico de que as empresas privadas e a livre iniciativa seriam mais eficientes para prover o bem-estar social.

¹⁶⁸ ANDRADE, José Maria Arruda de. Hermenêutica da ordem econômica constitucional e o aspecto constitutivo da concretização constitucional. *R. Fórum Dir. Fin. e Econômico – RFD FE*. Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 249-268, mar./ago. 2012, p.259.

¹⁶⁹ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, p.365.

¹⁷⁰ BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecido de um diálogo entre ausentes. *In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (org.). Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 725-728.

Tem-se que, a partir de 1989, inicia-se, nos termos utilizados por Giovani Clark, Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento, a implementação de *bloqueios institucionais* à concretização da Constituição de 1988. Os autores definem a expressão como medidas adotadas no âmbito dos três poderes, destinadas a dificultar ou impedir a efetividade material dos comandos constitucionais capazes de alterar a realidade.

Por bloqueios institucionais, entende-se o processo político-econômico de construção de barreiras – no âmbito do Executivo, Legislativo ou Judiciário – que, de forma direta ou indireta, promovam a obstrução dos instrumentos jurídicos e políticos capazes de transformar a realidade econômica. Esses bloqueios institucionais são obstruções políticas e econômicas que imobilizam as estratégias normativas de materialização da Constituição brasileira de 1988 e a real consolidação de um Estado Democrático de Direito.¹⁷¹

Segundo os autores citados, existem três tipos de bloqueios institucionais: i. as reformas por emendas que alteram o texto constitucional, mediante a redução de capacidades estatais, como foram as EC 06, 07 e 09/1995; ii. a resistência à regulamentação infraconstitucional de determinados dispositivos, como a fixação de diretrizes e bases do planejamento nacional equilibrado (art. 174, parágrafo 1º, da CF) e do imposto sobre grandes fortunas (art. 153, VIII, da CF); iii. consecução do que chamam *Economia Política da Austeridade*, pela promoção de ajustes fiscais com base na despesa pública, privatizações, reforma previdenciária, dentre outros.¹⁷²

Nesse ponto de vista, para se adequar às prescrições do Consenso de Washington, analisadas no Capítulo 2, a Constituição foi reformada no capítulo da Ordem Econômica¹⁷³ e o país passou por rodadas de privatizações de empresas estatais¹⁷⁴, abertura financeira aos capitais estrangeiros e empresas internacionais, facilitações diversas ao setor privado (como benefícios tributários, abertura comercial, desfazimento das proteções industriais e barreiras tarifárias) e ajustes fiscais para a produção de superávits.

¹⁷¹ CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: EDUFPI, 2020, p.68.

¹⁷² CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: EDUFPI, 2020, p.69-71.

¹⁷³ As primeiras reformas constitucionais no capítulo da Ordem Econômica tornaram possível a submissão do país às políticas externas, como a revogação da distinção e tratamento favorecido às empresas brasileiras de capital nacional e o fim da regra sobre limitação da exploração de riquezas minerais e exploração de potenciais de energia hidráulica no país; abertura da navegação de cabotagem e interior a estrangeiros (EC 7/95) e extinção do monopólio das telecomunicações (EC 8/95); fim do monopólio do petróleo, permitindo a contratação de terceiros para as atividades de pesquisa e lavra de jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, refinação, importação e exportação de produtos e derivados básicos e transporte de petróleo bruto, derivados e gás natural.

¹⁷⁴ Como a Companhia Vale do Rio Doce e dissolução do sistema Telebrás.

Políticas de saúde, educação, assistência social foram afetadas desde o início, diante de dificuldades de financiamento e pelo gradual aumento de espaço para sua comercialização no mercado.¹⁷⁵ Leis específicas regulamentadoras dessas políticas sociais foram produzidas com alguns anos de atraso e os incrementos de receitas tributárias obtidos por uma pequena reforma tributária foi insuficiente para promover o financiamento das prestações.

Com efeito, alguns anos depois da promulgação da Constituição, foram editadas as leis regulamentadoras da Saúde (Lei nº 8.080/1990), da Previdência Social (Lei nº 8.213/1991), da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996). Esses sistemas sociais dependiam das chamadas *Finanças Sociais*, compostas pelo Orçamento da Seguridade Social, pelas vinculações tributárias atreladas a esse orçamento e despesas de educação. Foram criados tributos, como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição Social de Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e elevadas algumas alíquotas das contribuições patronais, porém insuficientes para prover o sistema.¹⁷⁶

De todo modo, pode-se afirmar que os avanços existentes em políticas de educação e saúde muito se devem à previsão constitucional minuciosa sobre elas e se relacionam à capacidade organizatória construída em todo dos sistemas. Como pontuou Maria Paula Dallari Bucci, o mesmo não ocorreu com políticas como a segurança pública, por exemplo, que não foi tratada de forma analítica no texto constitucional.¹⁷⁷

No contexto da implementação das medidas de estabilização monetária do Plano Real, em 1994, as finanças públicas sociais passaram a ser objeto de ataque conservador em algumas frentes, como na instituição do Fundo Social de Emergência (FSE) pela Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 01 de março de 1994, que procurou retirar parte da vinculação de tributos destinados à seguridade social.¹⁷⁸

O original FSE, cuja duração inicial seria de 1 ano, foi prorrogado por 8 emendas constitucionais, sob as denominações Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e Desvinculação de Receitas da União (DRU), que modificaram o ADCT para estender sua vigência até 31 de

¹⁷⁵ FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. Políticas sociais frente à austeridade econômica brasileira. In: LACERDA, Antonio Corrêa de et.al.. *O mito da austeridade*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019, não paginado.

¹⁷⁶ DELGADO, Guilherme Costa. Finanças Públicas sob o enfoque distributivo. In: CARDOSO JR, José Celso (org.). *A constituição golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p.139-140.

¹⁷⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Os trinta anos da Constituição e as Políticas Públicas: a celebração interrompida. In: BOLONHA, Carlos; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de Oliveira; ALMEIDA, Maíra; SEGUNDO, Elpídio Paiva Luz (org.). *30 anos da Constituição de 1988: uma jornada democrática inacabada*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p.119-130, p.123.

¹⁷⁸ DELGADO, Guilherme Costa. Finanças Públicas sob o enfoque distributivo. In: CARDOSO JR, José Celso (org.). *A constituição golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p.139-140.

dezembro de 2023 (Emenda Constitucional nº 93/2016). Com essas reformas, assegura-se que os demais entes federativos não recebam a repartição das receitas tributárias pela mudança de destinação das contribuições sociais da seguridade social.

No plano administrativo, ao Estado caberia funções de *regulação* das atividades privadas (sobretudo com a inclusão das agências reguladoras), redução de burocracia e flexibilização de direitos em ajustes orçamentários. Nessa toada, inclusive, é desenvolvido o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, com a finalidade declarada de reduzir custos, cingir o Estado apenas a serviços não exclusivos e implementar mecanismos “gerenciais” nas formas de gestão.

Por outro lado, a tributação assumiu uma especial feição regressiva com a Lei Federal nº 9.249/95, que instituiu a isenção de lucros e dividendos do imposto de renda da pessoa física e sobre os juros sobre capital próprio. Como a medida não foi explicitamente baseada, durante a tramitação legislativa, em estudos específicos sobre seu impacto benéfico ao crescimento econômico, o arcabouço teórico subjacente a ela parece ter sido a chamada teoria do gotejamento ou *trickle down*¹⁷⁹, cuja eficácia não foi comprovada.

Como já analisado, a partir do acordo com o FMI de formação de superávits primários, o país passou a conferir tratamento privilegiado ao serviço da dívida e à despesa financeira com juros. Ao mesmo tempo, a estratégia de estabilização apresentada pelo Plano Real dependia da fixação de juros altos para atrair capitais especulativos e manter o câmbio fixo, tendo por consequência o aumento ilimitado da dívida pública. A adoção do tripé macroeconômico, a partir de 1999 e, posteriormente, a previsão da meta de resultado na LDO, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, consagrou a prevalência dessa despesa sobre as demais despesas sociais e em investimentos no orçamento público.

Ao tempo em que se dava atenção aos ajustes pelo lado da despesa, os haveres públicos eram relativizados nas ações de refinanciamento de tributos, na facilidade de repatriação de dinheiro no exterior e no reconhecimento de débitos de origem duvidosa, conhecidos como “esqueletos financeiros”.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Trata-se de uma assunção de que isentar as classes mais ricas ajudaria no incentivo ao investimento produtivo, cujo impacto positivo atingiria a todos situados nos níveis sociais. Na prática, surtiu efeitos de acumulação de riqueza pelos beneficiados, em detrimento do princípio da isonomia e da proporcionalidade na estipulação de diferenciação entre as pessoas (VIEIRA, Danilo Miranda; MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A isenção do imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos à luz do princípio constitucional da isonomia. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v.8, n.2, p.76-94, p. 86 e 92).

¹⁸⁰ “O enfoque distributivo das finanças públicas brasileiras no formato originalmente inserido na CF de 1988, no sentido da promoção da igualdade, contém fortes corroborações em toda a estrutura jurídico conceitual dos vários títulos e respectivos capítulos da Carta Constitucional. Por sua vez, a estruturação e funcionamento dos vários segmentos componentes de um sistema nacional de finanças públicas – sistema monetário, sistema tributário, sistema de orçamentos públicos, dívida pública e haveres (financeiros) públicos, se organizam, principalmente

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, após um período inicial de ajustes fiscais ortodoxos e de produção de superávits fiscais¹⁸¹, máxime a partir de 2006 a política econômica foi direcionada a partir de três pontos centrais: distribuição de renda, universalização de programas de transferência de renda (como o Bolsa Família) e políticas de valorização do salário-mínimo; o acesso ao crédito e investimentos públicos em infraestrutura.¹⁸²

O bom momento do comércio no cenário externo incentivou as exportações de *commodities* brasileiras e, unido às decisões de política econômica interna, possibilitou um crescimento econômico inédito desde a redemocratização. Havia incentivo ao emprego formal e foi atingida uma composição de interesses em que as classes mais baixas ganhavam, sem afetar lucratividade dos empresários.

Durante esse período, os princípios fundamentais neoliberais não foram eliminados, convivendo com a retomada da preocupação com o desenvolvimento e com maior atuação do Estado no domínio econômico.

Como caracterizam Giovani Clark, Leonardo Corrêa e Samuel Nascimento, essa fase seria de natureza *reguladora neodesenvolvimentista*, dada a incapacidade de superar questões estruturais arraigadas e o sincretismo de políticas conservadoras e progressistas.¹⁸³ Na literatura econômica, encontra-se identificação do período como *social-desenvolvimentismo*, pela adoção de estratégia de incentivo ao mercado produtivo interno, prestações sociais redistributivas e mais empregos, bem como ampliação da infraestrutura econômica e social¹⁸⁴; ou como *neoliberalismo desenvolvimentista*¹⁸⁵.

depois do Plano Real em 1994, de forma mais sistêmica por um lado; e ao mesmo tempo reativa às pretensões distributivas do texto constitucional original.” (DELGADO, Guilherme Costa. Finanças Públicas sob o enfoque distributivo. In: CARDOSO JR, José Celso (org.). *A constituição golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p.139-140).

¹⁸¹ Em 2003, houve elevação da meta de superávit primário, em relação àquela acordada com o FMI (de 3,75% do PIB, passou para 4,25%, mas na prática foi ainda maior), o que deixava claro ao mercado a inclinação neoliberal conservadora do novo governo (SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. *Brasil neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018, p.142).

¹⁸² CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018, p.13-54.

¹⁸³ CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: EDUFPI, 2020, p.72. CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. O Direito Econômico, o pioneirismo de Washington Peluso Albino de Souza e o desafio equilibrista. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n.73, p.301-324, jul/dez.2018.

¹⁸⁴ BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.21, n. 3 (46), p. 779-810, dez. 2012, p.784

¹⁸⁵ SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. *Brasil neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018, p.149-168.

Essa conjuntura indicava uma inclinação mais participativa da população governo, com aumento dos espaços de participação pública, a exemplo de fóruns, conselhos, conferências.¹⁸⁶

Em face das consequências retardatárias da crise de 2008, o desequilíbrio externo e os limites impostos pela estrutura produtiva brasileira e o enfraquecimento da estratégia de consumo de massa, houve uma retração da tendência de crescimento. No primeiro governo de Dilma Rousseff, optou-se por ajuste fiscal que diminuiu investimentos e o Banco Central adotou política monetária expansionista, reduzindo os juros. O governo era favorável a essa redução, haja vista o plano de desvalorizar a moeda, reduzir o custo do crédito e frear os ingressos de capital especulativo, para incentivar a produção interna. Tratava-se da estratégia que ficou conhecida por Nova Matriz Macroeconômica¹⁸⁷, a qual apostava nos investimentos privados para melhorar a qualidade da inserção externa do país.

A inflexão desse período coincidiu com a reorientação dos investimentos diretos do Estado para a concessão de subsídios e incentivos fiscais ao setor privado. Alguns fatores são responsáveis por minarem o plano inicial de estímulo à indústria nacional: os benefícios passaram a ser concedidos descriteriosamente e os empresários angariaram retornos de rentabilidade sem incrementar produção; houve conflitos entre a parcela rentista das elites e o núcleo industrial; a luta de classes se acentuou com o empoderamento dos sindicatos e os empresários retiraram sua adesão à política, também com base na retórica anticorrupção e anti-Estado.¹⁸⁸

O resultado do excesso de benesses fiscais, de constitucionalidade duvidosa em virtude da ausência de isonomia, proporcionalidade e transparência, foi a queda da arrecadação tributária. A esse cenário adicionou-se a pressão do mercado financeiro sobre as medidas adotadas para manter a taxa de juros baixa e para combater a rentabilidade exagerada dos bancos na concessão de créditos aos consumidores, o que André Singer caracterizou como *cutucar onças com varas curtas*, ou seja, a tentativa de mudança de rumos da economia que mexia com interesses poderosos.¹⁸⁹

¹⁸⁶ CARDOSO JR, José Celso. Mitos Liberais sobre o Estado Brasileiro e Diretrizes para uma Reforma Administrativa Republicana, Democrática e Desenvolvimentista. Belo Horizonte: *RDFE (Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico)*, ano, v. 9.

¹⁸⁷ CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018, p.58. A autora denomina esse modelo econômico de “Agenda Fiespe”, por configurar o conjunto de práticas que ganharam apoio das associações patronais que, depois, apoiaram o impeachment da Presidente da República, como na campanha “não vou pagar o pato”.

¹⁸⁸ SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas. O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff. *Novos Estudos* 102.julho/2015, pg. 43-71.

¹⁸⁹ SINGER, André. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, não paginado.

No segundo mandato de Dilma Rousseff, considerando a pressão do mercado, dos meios de comunicação e as reverberações das manifestações de junho de 2013, bem como a guinada realizada pelo Banco Central na política monetária, houve uma alteração de rumos. O novo Ministro da Fazenda Joaquim Levy executou um conjunto de medidas de *austeridade fiscal* mediante contingenciamentos de despesas públicas, justificados como indispensáveis para controle do orçamento público e para equilibrar o balanço de pagamentos. Nesse contexto, os contingenciamentos do orçamento público foram realizados em volume e abrangência inéditos, atingindo diversas áreas de prestação de serviços públicos.

Nesse movimento, a ideologia de Estado mínimo retorna, não obstante as medidas de austeridade não terem surtido efeitos nos indicadores econômicos. A esse fato se uniram a perda de apoio político da Presidente e a antipropaganda gerada pela Operação Lava Jato. Tudo isso engrossou o caldo das denúncias de manobras e contabilidade criativa, com base nas quais foi justificado o juridicamente questionável processo de *impeachment* que findou por destituir a Presidente do cargo. A partir do afastamento da Presidente, o cargo foi ocupado pelo vice, Michael Temer.¹⁹⁰

O governo de Michel Temer lançou medidas pautadas no documento chamado Ponte para o Futuro, produzido pela Fundação Ulysses Guimarães, vinculada ao PMDB, que preconizava a adoção de “trajetória de equilíbrio fiscal duradouro”, por intermédio da fixação de limites para despesas de custeio e eliminação de vinculações orçamentárias; a estabilização da relação dívida/PIB; privatização de áreas de logística e infraestrutura; maior abertura comercial e acordos comerciais; flexibilização de direitos trabalhistas; reforma tributária simplificadora e desoneração de exportações; racionalização burocrática, inclusive em questões ambientais, dentre outros.¹⁹¹

¹⁹⁰ O *impeachment* foi justificado pela prática de: i) “pedaladas fiscais”, assim designados os atrasos sistemáticos em repasses do Tesouro Nacional para bancos públicos como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES, limitados às subvenções praticadas no âmbito do Plano Safra, do ano de 2015, sob a alegação de que seriam operação de crédito vedada pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal; ii) edição de 6 decretos de abertura de créditos suplementares, supostamente sem autorização legislativa prévia, tendo em vista que a lei orçamentária anual condicionava a abertura dos créditos ao atendimento da meta de superávit primário, a qual ainda não havia sido revista pelo Congresso Nacional. Dentre outros autores, o professor Ricardo Lodi Ribeiro considera que não existiam motivos jurídicos adequados para o impedimento da Presidente, seja pela mudança brusca na jurisprudência do TCU sobre a qualificação dos atrasos de pagamento como operações de crédito, pela legalidade dos decretos por convalidação da nova meta de superávit, pela ausência de enquadramento das condutas na Lei de Crime de Responsabilidade (Lei nº 1.979/1950). Estaria configurado, assim, um “golpe parlamentar”. (RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Direito e política em tempos sombrios*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2020, p.1-46).

¹⁹¹ FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. Uma ponte para o futuro. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2021.

Com inspiração nessas sugestões, a partir de agosto de 2016, a austeridade transforma-se no maior objetivo de governo, com promessas de reformas de larga escala, para conceber uma nova noção de Estado brasileiro. É nesse contexto que se propõe o projeto de emenda constitucional (PEC 241, na Câmara dos Deputados, e PEC 55, no Senado) que deu origem à Emenda Constitucional nº 95/2016, o Novo Regime Fiscal, conhecido por *Teto de Gastos*, que impede o crescimento real de despesas primárias da União, por 20 anos, já que elas estão atreladas apenas à correção monetária pelo Índice de Preços ao Consumidor – IPCA do ano anterior, a partir de 2017.¹⁹²

Trata-se de uma específica forma de manifestação dos anteriormente citados *bloqueios institucionais* via políticas macroeconômicas de austeridade econômica, identificadas por Giovani Clark, Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento.¹⁹³ Essa nova fase da política econômica, constitucionalizada pela EC 95/2016 e reformas financeiras posteriores (EC 109/2021), pode ser identificada como de *neoliberalismo de austeridade*¹⁹⁴, uma fase peculiar deste momento histórico em que a retórica de menos Estado para aumento da eficiência e da liberdade econômica se impõe como única saída, diante de ameaças fiscalistas.

A austeridade fiscal estava presente desde as políticas econômicas de estabilização da década de 1980 e 1990, mas naquela fase ainda era possível expandir as políticas sociais se houvesse aumento de receitas tributárias; com a EC 95/2016, delineia-se um cenário diverso, porque as despesas primárias foram limitadas à atualização monetária do ano anterior.

Para Gilberto Bercovici, Enzo Bello e Martonio Barreto, a EC 95/2016 é uma manifestação drástica da inversão da Constituição dirigente, ao retirar a possibilidade de a constituição financeira dar suporte à materialização da constituição econômica brasileira.¹⁹⁵ Ao ressaltar de seus efeitos as despesas financeiras da União, o novo regime, que sequer tem respaldo em experiências anteriores de outros países, estaria inserido no contexto de *estado de exceção econômica permanente*, a constante premência de medidas de ajustes para adequar o orçamento público e as instituições internas aos interesses e às exigências do mercado financeiro.¹⁹⁶

¹⁹² O indicador de correção podia ser revisto a partir do 10º ano de vigência, por previsão originária do art. 108, do ADCT. Ocorre que esse dispositivo foi revogado pela EC 113/2021.

¹⁹³ CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: EDUFPI, 2020, p.69-71.

¹⁹⁴ CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: EDUFPI, 2020, p.72

¹⁹⁵ BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988?. *Revista Direito e Práxis*, v. 10, p. 1769-1811, 2019, p.1800.

¹⁹⁶ BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico na periferia do capitalismo. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 11, n. 1, p. 95-99, 2006.

O fato é que a EC 95/2016 inaugurou um novo capítulo no incipiente Estado de bem-estar social brasileiro, com o subfinanciamento de áreas sensíveis como saúde e educação, dentre muitas outras relacionadas com o aumento da capacidade produtiva da economia, como infraestrutura. Esses elementos serão analisados no Capítulo 5 com mais profundidade.

De acordo com Cláudio Pereira de Souza Neto, essa conjuntura de ruptura constitucional com o impeachment, seguida pelo governo interino e pela EC 95/2016, pode ser identificada como início do *neoliberalismo autoritário*.¹⁹⁷ O nome tem relação com o ataque expressivo contra direitos sociais e trabalhistas, redução do poder dos sindicatos com a reforma trabalhista e o aumento da ingerência das Forças Armadas em questões de segurança pública. O neoliberalismo autoritário teria sido sedimentado em 2018, com a eleição de Jair Bolsonaro, em um contexto de negação da dita “política tradicional”, apoio dos órgãos de persecução penal e disseminação de notícias falsas pelas redes sociais.

Na posição do autor citado, a política econômica do governo Bolsonaro vai além do neoliberalismo convencional de austeridade fiscal permanente. No tocante à atuação do Estado na economia, o governo é expressamente contrário a medidas que busquem modificar desigualdades e promover as minorias.

Na cosmologia bolsonarista, o empresário é que é visto como vítima da intervenção estatal, que impede o livre desenvolvimento de sua iniciativa individual. O discurso de vitimização do mais forte é um dos elementos centrais do neoliberalismo autoritário, para o qual o papel do Estado é garantir o funcionamento do mercado em conformidade com as leis econômicas naturais e proteger as empresas das pressões sociais. O desequilíbrio entre empregados e empregadores é visto como natural, e, como tal, não pode ser justo ou injusto. Ao proteger os mais vulneráveis, o Estado impede que os melhores prevaleçam, onerando-os com impostos, regulação e fiscalização. Quem perde, para esse ponto de vista, é toda a sociedade, por não se beneficiar do impulso criador dos empreendedores individuais.¹⁹⁸

Cabe destacar que as raízes do chamado neoliberalismo autoritário são mais antigas que a eleição de um determinado projeto de governo. Trata-se de um amplo conjunto de interesses econômicos e de poder, em que se tem uma visão patrimonialista do Estado, de instrumentalização da coisa pública. Exemplo disso é a política de preços da Petrobrás, vinculada ao mercado internacional, o que termina por beneficiar os acionistas, em detrimento da função pública que deveria ter a sociedade de economia mista.

¹⁹⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo: Contracorrente, p.117-143.

¹⁹⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo: Contracorrente, p.147-148.

Enfim, o neoliberalismo de austeridade e autoritário é ideologicamente direcionado para reformar direitos sociais, cortar despesas com bens e serviços públicos e desmontar, de forma “abrangente, profunda e veloz”¹⁹⁹, as capacidades estatais construídas e legitimadas pela Constituição de 1988. Um dos instrumentos para isso é o desfinanciamento por interpretação e criação de regras fiscais restritivas, objeto do Capítulo 5.

¹⁹⁹ Como afirma José Celso Cardoso Jr: “abrangente (no sentido de que envolve e afeta praticamente todas as grandes e principais áreas de atuação governamental, profunda (no sentido de que promove modificações paradigmáticas, e não apenas paramétricas, nos modos de funcionar das respectivas áreas) e veloz (no sentido de que vem se processando em ritmo tal que setores oposicionistas e mesmo analistas especializados mal conseguem acompanhar o sentido mais geral das mudanças em curso)” (CARDOSO JR, José Celso. Mito Liberal sobre o Estado Brasileiro e Diretrizes para uma Reforma Administrativa Republicana, Democrática e Desenvolvimentista. Belo Horizonte: *RDFE (Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico)*, ano, v. 9).

4 A AUSTERIDADE NO ORÇAMENTO PÚBLICO EM NOME DA PROTEÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

4.1 ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITO E FUNÇÕES

A implementação das funções do Estado brasileiro abrangidas pela Ordem Econômica e Social depende da instrumentalização da atividade financeira. Como visto anteriormente, desde a formação do Estado moderno, não existe Estado sem normas jurídicas e sem recursos financeiros para assegurar a administração e proteger direitos fundamentais. A concepção e a aplicação das finanças públicas devem estar atreladas ao modelo de Estado desejado.

Os Estados contemporâneos são Estado Fiscal, pois procuram realizar o interesse público mediante tributação e obtenção de recursos financeiros, cuja aplicação vai além do atendimento de funções básicas para incluir também funções sociais. As funções estatais direcionadas ao desenvolvimento de bens e serviços públicos, como ressalta Casalta Nabais, são financiadas por impostos, os quais compõem um dever fundamental de cidadania.²⁰⁰

A estrutura tributária atual é composta pela herança da Reforma do Programa de Ação Econômica – Paeg, realizada entre 1965 e 1966. A Emenda Constitucional nº 18/1965 veiculou a reforma do Sistema Tributário Brasileiro, cujas normas gerais foram tratadas na Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional - CTN). A Constituição de 1988 alterou antigas distribuições de competências e de receitas, mediante descentralização da União para Estados e Municípios, mas o CTN foi recepcionado como lei complementar de normas gerais.

O federalismo fiscal confere aos entes federativos a capacidade autônoma de instituição de seus tributos, para promover suas competências essenciais, buscando uma harmonia em nível nacional. Além da divisão de competências tributárias, a Constituição acomodou o instituto da repartição das receitas tributárias entre os entes federativos, a fim de reduzir o desequilíbrio fiscal entre ente central e entes subnacionais e promover maior igualdade entre as diversas regiões do país, para amenizar uma disparidade histórica de desenvolvimento assimétrico.

A União passou a contar com o imposto sobre grandes fortunas e o Imposto Territorial Rural - ITR; em compensação, perdeu o imposto sobre energia elétrica, combustíveis, minerais e outros impostos especiais, bem como a parcela do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre

²⁰⁰ NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Lisboa: Almedina, 2015, p.194. NABAIS, José Casalta. *A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos do direito*. Revista de Direito Mackenzie, São Paulo, v.3, n.2, 2002, p.12-30. Essa é a visão tradicional sobre finanças públicas, que sofre revisão com a Teoria Monetária Moderna, a ser tratada no Capítulo 6.

Produto Industrializado – IPI. Para reverter as perdas, a União passou a focar em contribuições sociais para garantir mais recursos, sem repartir com outros entes. Mediante o instrumento da desvinculação de receitas tributárias, a estrutura de financiamento da Seguridade Social foi atingida, desvirtuando-se sua finalidade original.²⁰¹

Em tese, caberia à Constituição Federal promover uma estrutura financeira para concretização de políticas sociais, infraestrutura econômica e produtiva, desenvolvimento ambiental e territorial. Em outras palavras, um Estado de cunho social e intervencionista, pautado por valores de justiça social e equidade material, como tratado no Capítulo 3. Nesse sentido, deveriam ser compreendidas as disposições sobre tributação e orçamento previstas no Título VI da Constituição Federal. São diversas, porém, as dificuldades enfrentadas na implementação prática do Sistema Tributário Brasileiro.

No plano da despesa, cada ente federativo tem competência e autonomia para elaborar seus orçamentos, de acordo com as prioridades designadas nos projetos de lei do chefe do Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo respectivo, após o devido processo legislativo.

A atividade financeira é o “conjunto de ações do Estado para a obtenção da receita e realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas”, na definição de Ricardo Lobo Torres.²⁰² Ela compreende a receita, o orçamento, a despesa e o crédito público, exercido por meio de empréstimos.

Todas essas categorias devem ser manejadas para atender ao princípio da justiça distributiva, pelo qual os recursos preferencialmente são obtidos das pessoas mais abastadas de modo progressivo e as despesas devem ser aplicadas aos mais necessitados.²⁰³ De fato, cabe ao direito financeiro ocupar-se do atendimento à capacidade contributiva, pela cobrança de tributos de modo inclinado a quem tem mais renda e propriedade, e à capacidade receptiva, ao distribuir as receitas de modo a atender às parcelas mais carentes.²⁰⁴

A linha teórica do direito financeiro mais consonante com o Estado Democrático de Direito é a escola funcionalista, que se volta para uma avaliação substancial das normas financeiras, ao contrário de outras posturas teóricas direcionadas para os procedimentos de obtenção e realização de despesas. A atividade financeira é instrumental, mas apenas no sentido

²⁰¹ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária*. São Paulo: Contracorrente, 2020, p.85.

²⁰² TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p.3.

²⁰³ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 270. O autor ressalta que a justiça distributiva não se esgota na questão financeira, há outras dimensões da liberdade para que todos exerçam suas capacidades dentro da sociedade.

²⁰⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8ª ed. Revista dos Tribunais, 2019, p.459.

de que a obtenção e o gasto não são fins em si mesmos.²⁰⁵ É necessário ir além do plano meramente formal para avaliar o âmbito material do orçamento, lei que sintetiza todo o conteúdo do direito financeiro: receitas, despesas e crédito. Para Fernando Scaff, o orçamento estatal será republicano na medida em que conseguir aplainar as desigualdades socioeconômicas e garantir a todos o exercício das liberdades.

Uma sociedade será tanto mais republicana quanto mais isonômica for a decisão sobre a arrecadação e o gasto público, visando a concreção da liberdade igual – igual para todos. Agregue-se a isso a deliberação democrática sobre tais decisões e teremos um efetivo Estado Democrático e Republicano de Direito. O ponto central do orçamento republicano, como um instrumento jurídico de direito financeiro, é identificar de quem se arrecada, com quem se gasta e quem decide sobre essa matéria no governo. De tal análise surgirá um modelo financeiro, decorrente do conjunto político da sociedade, observando englobadamente a arrecadação e o gasto.²⁰⁶

Esse mister está compreendido principalmente nos valores e finalidades do art. 1º e 3º, da Constituição, a que se destinam as normas jurídicas integrantes do texto constitucional dirigidas à atividade financeira, a chamada Constituição Financeira. A constituição de normas financeiras, em regra, procura assegurar a concretização de direitos fundamentais em todas as fases da atividade econômica.²⁰⁷ À medida em que intentar à máxima eficácia dessas prerrogativas e ao desenvolvimento nacional, o orçamento público seguirá as diretrizes da Constituição Financeira.²⁰⁸

A par de o orçamento público ser regido pelo princípio da unidade, de acordo com o §5º, art. 165, da Constituição de 1988, em termos formais é composto pelas três leis orçamentárias temporárias, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

São leis de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, as quais se baseiam no projeto de governo eleito e são submetidas ao Poder Legislativo dentro dos prazos legais. Após a transmutação dos projetos em leis orçamentárias, o Poder Executivo está autorizado a realizar despesas dentro dos limites fixados, sendo que, atualmente, parte do orçamento é impositivo.²⁰⁹

²⁰⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p.4.

²⁰⁶ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p.267.

²⁰⁷ TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p.75 e 359.

²⁰⁸ OCTAVIANI, Alessandro. A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando. *Orçamentos públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 1184.

²⁰⁹ A LDO 2014, no art. 52, tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, no montante de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, consoante critério de cálculo específico (marcador específico RP6). Essa medida tornaria, supostamente, mais difíceis as manobras orçamentárias como moeda de troca por votação favorável ao governo. A regra foi

A execução orçamentária, por sua vez, retorna ao exame do Poder Legislativo, na função de fiscalização, mediante o auxílio do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas. A elaboração e a execução orçamentárias estão relacionadas com a função de planejamento do Estado, para concretização dos objetivos republicanos já citados.

O orçamento é o instrumento de veiculação da política fiscal, a espécie de política econômica primordial à identificação do modelo de desenvolvimento escolhido pelo país e do modo de distribuição de renda e riqueza. Ela trata justamente das escolhas sobre a arrecadação e despesa estatal, das opções feitas para a composição orçamentária e para o cumprimento de funções básicas, descritas na classificação clássica proposta por Richard Musgrave e Peggy Musgrave de alocação como de distribuição e estabilização da economia.²¹⁰

A função alocativa está relacionada com a eficiência do gasto público e com a equidade na tributação – quais são os bens públicos que serão oferecidos e como será o financiamento deles. Argumenta-se também que a função alocativa do orçamento carece ser atualizada para abranger também a garantia mínima de direitos.²¹¹ Como o paradigma econômico dominante

constitucionalizada na EC 86/2015, que inseriu o art. 166, §9º, repetindo a regra de 1,2% da receita corrente líquida apurada no exercício anterior, sendo que metade deve ser destinada a serviços públicos de saúde. Posteriormente, na LDO 2016 à LDO 2018, regras de impositividade alcançaram emendas de bancada estadual, possibilitando aos parlamentares ainda mais influência e direcionamento de investimentos aos seus respectivos Estados. A EC 100/2019 constitucionalizou a impositividade de emendas de bancadas estaduais, no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Os deputados se unem e definem, conjuntamente, as emendas da bancada do Estado ou do Distrito Federal. Na LDO 2019, o relator-geral incluiu as emendas de comissão (marcador RP8) e de relator geral (marcador RP9), além de outros dispositivos de execução obrigatória, porém o Veto nº 43/2019 barrou essa tentativa. A Portaria Interministerial ME/Segov-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2020 consignou o caráter impositivo das emendas de relator. Na LDO 2021, o relator-geral do orçamento foi autorizado a propor emendas diversificadas sobre o projeto de orçamento. Com isso, na tramitação do PLOA 2021, o relator apresentou R\$30 bilhões em emendas, de modo direto, sem submissão ao Poder Executivo, e sem transparência sobre o destino dos valores; com a polêmica e a compressão de despesas discricionárias, o Congresso renunciou a 10 milhões. Em resposta à suspensão de pagamento das emendas do chamado “Orçamento Secreto”, pelo STF, na ADPF 850, 851 e 854, o Congresso Nacional editou a Resolução 2/21, publicada em 02.12.2021, que determina a publicação individual de todas as destinações das emendas RP9, no endereço eletrônico da Comissão Mista de Orçamento (CMO). Determina-se, na normativa, que as indicações tenham compatibilidade com o PPA e com a LDO e com as diretrizes da política pública vigente. Além disso, no PLOA deverá ser ressaltado o limite máximo e a lista de políticas públicas que podem constar de emendas. Diante do avanço nas medidas de transparência e sob a justificativa de continuidade de obras e serviços públicos, decisão monocrática da ministra Rosa Weber liberou os pagamentos. A decisão foi confirmada no plenário virtual, autorizando a execução das emendas, com ampliação do prazo para apresentar a lista de parlamentares beneficiados. Na LOA 2022, as emendas do relator geral foram mantidas, abrindo um espaço maior para a discricionariedade do relator-geral (NOGUEIRA, Édrio. Diversificação da Discricionariedade e Fortalecimento do Relator-Geral do Orçamento na Definição de Prioridades. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento* – RBPO, Brasília, Volume 11, Edição Especial, 2021, pgs. 88-90).

²¹⁰ MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. *Finanças Públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus, 2001, p. 178.

²¹¹ ROSSI, Pedro. DAVID, Grazielle. DWECK, Esther. Redefinindo responsabilidade fiscal. In: DWECK, Esther. ROSSI, Pedro. OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, 254.

ainda confere muita importância a uma noção de eficiência utilitarista, considerar os direitos humanos como objeto da política fiscal é uma maneira de proporcionar justiça e equidade.²¹²

A função estabilizadora é aquela que se propõe ao pleno emprego, à estabilidade dos preços contra a inflação e ao crescimento econômico, centrando esforços na manutenção de um alto nível de utilização de recursos e na amenização de ciclos econômicos.²¹³ Essa função emerge nas crises econômicas e nas questões de longo prazo do crescimento econômico.

A função distributiva focaliza a distribuição de renda. Sua eficácia dependerá de qual é o grupo mais tributado e qual a matriz tributária escolhida (se mais capital ou mais consumo, por exemplo). Ela pode operar pelas transferências, tributos, incentivos e subsídios e se conecta ao princípio democrático: o orçamento é o principal instrumento de fazer a justiça distributiva. É o legislador orçamentário quem deve exercer a justiça distributiva, já que quanto mais desigual é a sociedade, mais o orçamento tem que corrigir com redistribuição.²¹⁴

Prosseguindo no tema do orçamento, dentre os princípios que o regem, a doutrina aponta o *princípio do equilíbrio orçamentário*, pelo qual se exige a equalização de receitas e despesas na lei orçamentária. Para Ricardo Lobo Torres, a Constituição teria adotado, indiretamente, esse princípio, sob a ressalva da possibilidade de fazer déficits por endividamento.²¹⁵

Na posição manifestada por Fernando Scaff, a Constituição não adotou o princípio do equilíbrio orçamentário e sim o conceito de *sustentabilidade financeira* (que contém a *sustentabilidade orçamentária*²¹⁶) o qual permitiria uma composição orçamentária destinada à busca por metas sociais de prazo superior ao de um exercício financeiro. Sob essa perspectiva, que nos parece a mais acertada, para atender aos objetivos do direito financeiro, a avaliação de sustentabilidade não deveria ser realizada nas amarras de equilíbrio de curto prazo de doze meses.²¹⁷

²¹² ROSSI, Pedro; DAVID, Grazielle; CHAPARRO, Sérgio. Política fiscal, desigualdades e direitos humanos. In: DWECK, Esther. ROSSI, Pedro. OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p.27.

²¹³ MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. *Finanças Públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus, 2001, p. 45.

²¹⁴ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, P.247.

²¹⁵ “A CF, indubitavelmente, aderiu à ideia da necessidade do equilíbrio econômico, a se viabilizar através da legislação ordinária; mas não lhe pretendeu atribuir eficácia vinculante, pois permitiu o endividamento, ainda que limitado” (TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 124).

²¹⁶ SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira. In: POMPEU, G.; CARDUCCI, M.; ARAÚJO, L. A. D (org.). *A Constituição à prova da crise financeira internacional: textos das V Jornadas Itali-Hispano-Brasileiras de Direito Constitucional*, Lecce-Itália, Universidade de Salento. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 217-244

²¹⁷ SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira. In: POMPEU, G.; CARDUCCI, M.; ARAÚJO, L. A. D (org.). *A Constituição à prova da crise*

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) foi editada com o objetivo declarado de promover o *equilíbrio nas finanças* dos entes federativos, fornecendo a concepção de instrumentos de controle, previsão de limites de gastos e empréstimos. De acordo com o §1º, art. 1º, da LRF, a responsabilidade fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, por meio de prevenção de riscos e irregularidades capazes de atingir o equilíbrio das contas públicas; para tanto, é necessário o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e limites e regras para renúncia de receita, despesas e dívidas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é a lei orçamentária responsável por fixar o equilíbrio entre receitas e despesas, ao apresentar o Anexo de Metas Fiscais, um documento que contém, para o exercício corrente e os dois seguintes, as metas fiscais anuais quanto a despesas, resultado nominal e primário e previsão do limite de deficit e dívida pública. Segundo o §2º, art. 165, da Constituição, cabe à LDO estabelecer as diretrizes de política fiscal e as metas, “em consonância com trajetória sustentável da dívida pública”, além de apresentar orientações para elaboração da LOA.

A noção de equilíbrio orçamentário pode ter diferentes significados. António Souza Franco descreveu que, sob uma perspectiva clássica e formal, o equilíbrio orçamentário quer dizer a equação exata de receitas e despesas, sem admitir déficits, salvo em hipóteses extremas de calamidade pública. Essa noção teórica não encontrou condições de aplicação plena na prática financeira, razão pela qual foi adaptada sob outras correntes, como a que admitia déficits apenas para aplicação com despesas de capital. Na perspectiva keynesiana, o desequilíbrio transitório passou a ser tolerado diante de determinadas circunstâncias como nas necessidades das crises do capitalismo ou em projetos de desenvolvimento.²¹⁸ O autor adverte que a ideia de equilíbrio, atualmente, envolve considerações sobre a qualidade do endividamento e seus efeitos econômicos:

(...) o equilíbrio deixou hoje de ser exigido como condição universal de um orçamento perfeito: ele pode, se abandonarmos a rigidez do critério clássico, possibilitar uma gestão racional da dívida pública e estimular uma economia depressiva ou recessiva. Mas as disciplinas impostas pelo equilíbrio, além de possibilitarem rigorosa restrição das despesas supérfluas, ordinárias ou correntes, constituem uma medida elementar de política anti-inflacionista e peça essencial do ajustamento dos desequilíbrios estruturais e do crescimento a longo prazo de economias sãs.²¹⁹

financeira internacional: textos das V Jornadas Itali-Hispano-Brasileiras de Direito Constitucional, Lecce-Itália, Universidade de Salento. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 217-244.

²¹⁸ FRANCO, António Sousa. *Finanças públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Almedina, p.2007, p.381.

²¹⁹ FRANCO, António Sousa. *Finanças públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Almedina, p.2007, p.387.

A partir dessas considerações, é possível concluir que hoje o equilíbrio orçamentário não pode significar uma adequação contábil e matemática entre receitas e despesas. Cabe avaliação mais ampla e conjugada à noção de desenvolvimento nacional, que contemple a sustentabilidade financeira de receitas, despesas, operações de crédito, renúncias fiscais, aferidas de acordo com o objetivo social das finanças públicas.²²⁰ Há insuficiência no simples cotejo entre despesas e receitas após um exercício financeiro, já que a sustentabilidade fiscal demanda avaliações a médio e longo prazos, sob os aspectos de conveniência, oportunidade e qualidade do gasto público.²²¹

No Brasil, a noção de responsabilidade fiscal está atrelada ao objetivo de redução da dívida como percentual do PIB.²²² O objetivo de sustentabilidade da dívida (relação dívida/PIB) surge com a inflexão neoliberal nas políticas econômicas, na crise da hegemonia keynesiana nos países centrais e do desenvolvimentismo na América Latina (análise do Capítulo 2).

Assente nisso, países periféricos passaram a adequar suas políticas macroeconômicas para receber influxos de investimentos externos, em um ambiente de estabilidade e garantia de retornos de capital. Dessa forma, o mercado internacional se colocou como instância de cobrança pelo ajuste de contas públicas, reformas fiscais, de controle de capitais, garantias para a rolagem da dívida e precificação alta dos juros.²²³ Como expõe Francisco Lopreato, houve uma transformação do orçamento como incentivador da demanda para um papel secundário em relação ao controle da inflação.

O domínio deste novo cenário de gestão macroeconômica trouxe desdobramentos no debate sobre o papel da política fiscal. O mais imediato é o uso da política fiscal como fiadora do espaço de valorização do capital nesta nova fase do capitalismo mundial, caracterizada pela abertura da conta de capital e pela crescente volatilidade do movimento financeiro. A âncora fiscal

²²⁰ SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira. In: POMPEU, G.; CARDUCCI, M.; ARAÚJO, L. A. D. (org.). *A Constituição à prova da crise financeira internacional: textos das V Jornadas Itali-Hispano-Brasileiras de Direito Constitucional*, Lecce-Itália, Universidade de Salento. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 217-244, p.233.

²²¹ SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira. In: POMPEU, G.; CARDUCCI, M.; ARAÚJO, L. A. D. (org.). *A Constituição à prova da crise financeira internacional: textos das V Jornadas Itali-Hispano-Brasileiras de Direito Constitucional*, Lecce-Itália, Universidade de Salento. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 217-244, p.241.

²²² De acordo com a descrição de política fiscal no site do Ministério da Economia, “No Brasil, a política fiscal é conduzida com alto grau de responsabilidade fiscal. O uso equilibrado dos recursos públicos visa a redução gradual da dívida líquida como percentual do PIB, de forma a contribuir com a estabilidade, o crescimento e o desenvolvimento econômico do país. Mais especificamente, a política fiscal busca a criação de empregos, o aumento dos investimentos públicos e a ampliação da rede de seguridade social, com ênfase na redução da pobreza e da desigualdade.” (BRASIL. Ministério da Economia. *Política fiscal*. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/sobre-politica-fiscal>. Acesso em 13 ago.2021).

²²³ LOPREATO, Francisco. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Texto para Discussão n.119. Campinas: Unicamp/IE, 2006, p.7.

ganhou o status de fator de redução do risco-país e do efeito contágio das crises internacionais, colocando-se como peça central no esforço de ganhar a confiança dos investidores. (...) O resultado das contas públicas passou a ser visto como o indicador central usado na orientação dos investidores em suas decisões de investimentos, isto é, as mudanças na percepção da trajetória da situação fiscal servem de sinalização para que os agentes reorientem a composição das aplicações, gerando movimentos de capitais, com repercussões no prêmio de risco, bem como nas taxas de câmbio e de juros dos países vistos como de maior fragilidade.²²⁴

O controle do déficit passou a ser mensagem de compromisso com a dívida pública, não apenas para garantir sua adimplência, também para assegurar que o país tivesse condições de estabilidade durante crises econômicas mundiais. Nesse contexto, a criação de regras fiscais serviria como “âncora das expectativas do mercado”. O controle do déficit público, ademais, condicionaria as taxas de juros exigidas dos títulos públicos:

O mercado requer um esforço adicional que o convença de que há firme compromisso com a disciplina fiscal, o que só seria alcançado com o aumento do superávit estrutural capaz de sinalizar, de um lado, o comprometimento com a sustentabilidade de médio a longo prazo e, de outro, a capacidade do governo de adotar a política fiscal apropriada em caso de alterações bruscas na economia mundial ou no plano doméstico. A vigência de regras fiscais facilitaria a obtenção das metas desejadas e daria confiança aos investidores de que a política adotada não sofreria descontinuidade a cada novo momento de turbulência, podendo, desse modo, servir de âncora das expectativas do mercado. A melhor condição fiscal, medida pelo valor do superávit primário e pelo tamanho da dívida pública, seria o fator crucial na redução do prêmio de risco na volatilidade dos fluxos de capital, cumprindo a tarefa de garantir a estabilidade e as condições favoráveis de crescimento.²²⁵

Diante disso, o neoliberalismo demanda a garantia de adimplência da dívida pública e a segurança de que, no futuro, impostos não serão aumentados para fazer frente a despesas públicas ascendentes.²²⁶ O permanente equilíbrio orçamentário é o objetivo que mostra aos investidores e às agências de *rating* o cumprimento do *dever de casa*, como nomeou Fabrício Augusto de Oliveira:

O compromisso com a sustentabilidade/redução da dívida, por meio de controle/redução do déficit ou com a geração de superávits fiscais primários torna-se, nessa perspectiva analítica, um *ato sagrado*, que subordina a política fiscal à sua veneração, ainda que tenham de sacrificar as demais políticas do Estado, para que se abram as portas do paraíso controladas e patrulhadas pelo

²²⁴ LOPREATO, Francisco. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Texto para Discussão n.119. Campinas: Unicamp/IE, 2006, p.7 e 8.

²²⁵ LOPREATO, Francisco. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Texto para Discussão n.119. Campinas: Unicamp/IE, 2006, p.22.

²²⁶ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec Editora, 2012, p. 288.

capital financeiro e por seus funcionários, onde ao país, que é temente a desequilíbrios fiscais do Estado, reserva-se o prêmio de poder desfrutar do crescimento econômico em bases sustentáveis.²²⁷

Por esse ângulo, a visão neoliberal do orçamento público contribuiu para um foco predominantemente de controle de contas públicas nos anos 1990, a partir da utilização de indicadores para medir o impacto dos gastos nos cofres públicos e em relação ao crescimento PIB. A legislação prevê indicadores de fluxo, como são os resultados primário e nominal, e os indicadores de estoques da dívida pública líquida e bruta.²²⁸

O Brasil conseguiu implementar superávits primários desde o advento do Plano Real até o ano de 2014, como se extrai do Gráfico 1, abaixo. Com a crise entre os anos 2014 e 2015, explicada por diversos analistas de formas diferentes²²⁹ (análise no Capítulo 3), houve uma queda de arrecadação como resultado da baixa atividade econômica, do grande nível de renúncias fiscais e da inadimplência de tributos e apresentaram-se déficits primários.²³⁰

O resultado nominal, por sua vez, sempre foi deficitário, a indicar o gasto com juros da dívida pública em patamares muito elevados. O resultado dos déficits é o aumento da necessidade de financiamento público pelo mecanismo da dívida pública.

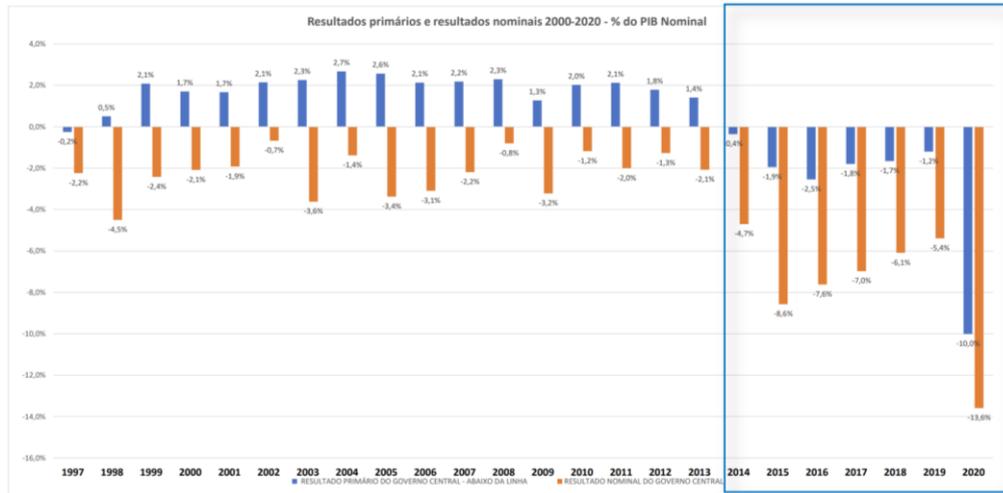
²²⁷ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec Editora, 2012, p. 291.

²²⁸ Como será objeto do próximo capítulo, o resultado primário significa a diferença da operação entre receitas e despesas primárias, excluído o pagamento de juros da dívida pública. Haverá superávit primário quando o saldo dessa conta for positivo. Já o resultado nominal é o resultado primário acrescido das despesas com juros nominais. A LRF preconiza que o Anexo de Metas Fiscais da LDO apresentará as metas de resultado primário ou nominal, porém a meta de resultado primário é a mais importante. De acordo com o art. 9º, a cada dois meses, essas metas devem ser avaliadas e, na hipótese de a realização de receita não possibilitar o cumprimento delas, os poderes deverão promover limitação de empenho e movimentação financeira, de acordo com os critérios da LDO. São os contingenciamentos de despesa, a serem realizados na fase de execução do orçamento.

²²⁹ A propósito do assunto: CARVALHO, Laura. *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018; SINGER, André. *Cutucando onças com varas curtas: O Ensaio Desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)*. *Novos estudos CEBRAP*, p. 39-67, 2015.

²³⁰ DOWBOR, Ladislau; CEZAR, Bruno Barbosa. Muito além da pandemia: dois modelos em conflito. In: ROSSINI, Gabriel (org.). *Covid-19: Economia, Sociedade e Território*. São Paulo: UFABC, 2021, no prelo. Elaborada a partir de dados do Tesouro Nacional pelos autores.

Figura 1 - Resultados primários e resultados nominais do Governo Central – % do PIB (1997-2020)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional (BRASIL. Tesouro Nacional. *Tabela Série Histórica*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/divida-publica-federal/estatisticas-e-relatorios-da-divida-publica-federal>. Acesso em: 01 nov.2021).

Como visto até aqui, o arcabouço normativo financeiro tem subjacente uma noção de responsabilidade fiscal neoliberal, a qual está focada em reduzir os gastos públicos sob a justificativa de controle dívida/PIB. A busca pelo equilíbrio dívida/PIB, contudo, pode ocorrer por formas diferentes: aumento da arrecadação tributária, redução da sonegação de tributos ou aumento de investimento produtivo pelo governo, promoção de despesas com efeito de produzir mais receitas tributárias e induzir crescimento econômico.

No debate público, chama atenção a predominância da ideia de que os ajustes fiscais devem atingir principalmente despesas públicas, ainda que elas estejam associadas ao bem-estar da sociedade e ao estímulo à atividade econômica. A corrente noção de austeridade fiscal explora o clichê de que o Estado é grande e ineficiente e que deve se abster de influenciar na liberdade privada. Retraindo-se o Estado, diz-se, o setor privado eleva o grau de expectativa e investe mais.

Adiante, procuraremos problematizar a ideia de austeridade fiscal e investigar as origens e os mitos que a sustentam. É a austeridade fiscal o núcleo que fundamenta o Teto de Gastos, motivo pelo qual esse passo é imprescindível ao objeto da dissertação.

4.2 AUSTERIDADE FISCAL: CONCEITO, MITOS E IMPOSTURAS TEÓRICAS

No campo da ciência econômica, o termo austeridade é utilizado para designar a opção de política macroeconômica, sobretudo via redução de gastos públicos e salários, utilizada nas crises com o suposto objetivo de reduzir a dívida pública e proporcionar o resgate da economia.²³¹ É possível, teoricamente, promover austeridade por aumento de impostos, porém é no sentido de corte orçamentário do Estado que o conceito foi consagrado. O pressuposto da austeridade fiscal é a concepção apriorística de que o Estado gasta excessivamente e de modo perdulário e de que sua presença na economia compete com os ganhos privados.

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.²³²

Não trata a austeridade um instituto científico específico, uma categoria edificada em doutrina pacífica. Antes, retrata uma série de acepções e preconceitos sobre o quanto é conveniente ter um Estado atuante na economia. A propósito, em virtude dessas características, a austeridade se aproxima de ideologia ou dogma que se faz passar, no discurso político, de necessidade técnica e contábil inadiável.²³³

A austeridade fiscal decorre de argumentos baseados em princípios éticos e morais de parcimônia e equilíbrio e “fala para nosso superego de uma maneira que os argumentos econômicos não conseguem”.²³⁴ Consoante Florian Schui, gregos e filósofos pré-modernos tratavam de austeridade no sentido de comedimento moral, político e estético, considerações essas que eram pertinentes ao comportamento individual. Essa “austeridade ética” não pode ser importada para o contexto histórico e político atual.²³⁵

²³¹ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Austeridade e retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil*. Brasília: Brasil Debate, 2016, p.11.

²³² BLYTH, Mark. *Austeridade. A história de uma ideia perigosa*. Tradução de Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

²³³ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Austeridade e retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil*. Brasília: Brasil Debate, 2016, p.15.

²³⁴ SCHUI, Florian. *Austerity: The Great Failure*. Londres: Yale University Press, 2014, não paginado.

²³⁵ SCHUI, Florian. *Austerity: The Great Failure*. Londres: Yale University Press, 2014, não paginado.

No livro *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*, o economista Mark Blyth rechaça a austeridade como tendência econômica adequada cientificamente, posto que há provas suficientes de que ela não produz o que promete. As poucas experiências positivas são muito específicas e não replicáveis. Para o autor, o berço das ideias atuais de austeridade é o próprio liberalismo econômico de John Locke e Adam Smith, David Ricardo e Stuart Mill, cujas orientações eram de limitação do Estado, formação de poupança coletiva por meio de restrição individual e intolerância com a dívida pública.²³⁶

No século XIX, o pensamento liberal bifurcou entre maior intervenção estatal, no estilo de John Maynard Keynes, e os economistas austríacos contrários a isso, como Friedrich Hayek, Ludwig Von Mises e Joseph Schumpeter.²³⁷ Keynes, como já tratado no Capítulo 2, era antiausteridade; os austríacos eram fundamentalistas de mercado e sintetizavam o problema do Estado como “não se pode viver com ele, não se pode viver sem ele, não se quer pagar por ele”.²³⁸ No século XX, com o neoliberalismo, a noção antes marginal dos teóricos austríacos foi resgatada principalmente pelos economistas monetaristas²³⁹ e sintetizada no Consenso de Washington. No século XXI, é repetido o mesmo modelo de política macroeconômica.²⁴⁰

Em paralelo, ressalta o mesmo autor, surgiram estudos sobre austeridade como motor de crescimento, no âmbito do ordoliberalismo italiano, cujo fundamento central é a desconfiança no Estado e na gestão da dívida pública. Estudos nesse sentido foram realizados especialmente pelo economista Alberto Alesina, em artigos publicados na década de 1990 e posteriormente reeditados com atualizações. A reunião desses trabalhos comprova que a austeridade no século XXI recicla antigos paradigmas.

O estudo *Tales of Fiscal Adjustment* (1998) de Alberto Alesina e Silvia Ardagna contém posição sobre o efeito benéfico da austeridade por estimular a confiança do setor privado. O trabalho partiu do pressuposto de que aumentar impostos é pior que cortar despesas, concluindo ser inevitável reduzir transferências sociais e a remuneração do funcionalismo público. Uma

²³⁶ BLYTH, Mark. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. Tradução de Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 155-163.

²³⁷ BLYTH, Mark. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. Tradução de Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 172.

²³⁸ BLYTH, Mark. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. Tradução de Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 172.

²³⁹ Para os monetaristas e neoliberais, a economia tem a capacidade de retornar ao equilíbrio de modo automático, sem a necessidade da interferência do Estado. A busca pelo estímulo ao pleno emprego pelos mecanismos governamentais estaria fadada ao fracasso, tanto por produzir inflação necessariamente, quanto por provocar o esvaziamento dos gastos privados. Para eles, o desemprego é sempre voluntário e não decorre de uma carência de demanda por produtos e serviços (NUNES, António José Avelãs. *Uma volta ao mundo das ideias económicas: será a Economia uma Ciência?*. Coimbra, Almedina, 2008, p.436).

²⁴⁰ BLYTH, Mark. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. Tradução de Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 245.

nova versão do estudo, atualizada sob o nome *Taxes versus Spending* (2009), ganhou destaque nas reuniões técnicas do Grupo dos 20 (G20) na crise de 2008 na Europa e consignou a necessidade de cortes em gastos públicos, mesmo que a origem verdadeira da dívida europeia estivesse nos gastos com o resgate do setor financeiro.²⁴¹

Pedro Rossi e Laura Carvalho asseveram que os casos citados por Alesina e Ardagna foram refutados por estudos posteriores, dentre os quais o de Jayadev e Konczal (2010), ao demonstrarem que apenas *dois* dos 107 países indicados como bem-sucedidos na consolidação fiscal eram casos de cortes de gastos em tempos de desaceleração da economia.²⁴² No trabalho de Alesina e Ardagna (2018), a tese da austeridade expansionista, ou seja, a austeridade capaz de incentivar o investimento privado por consequência do orçamento público equilibrado, foi revista, com a conclusão de que, em regra, a postura de eliminação de despesas não conduz a mais crescimento, mas ainda assim seria algo mais oportuno que aumentar impostos durante as crises.²⁴³

Em livro mais recente, *Austeridad: cuándo funciona y cuándo no* (2020), Alesina e outros sustentam que a austeridade tem efeitos recessivos similares em momentos de crescimento e em fases de expansão econômica. A austeridade baseada no aumento de impostos seria mais gravosa em termos de crescimento que a austeridade nos gastos. Não obstante a assertiva posta no livro tenha um tom peremptório, reconhecem os autores, em certo momento, que “determinar *cuándo* deve aplicarse la austeridade es complicado. Calcular algo así exige tomar decisiones metodológicas difíciles”.²⁴⁴ Confessa-se que metodologias de pesquisa diversas condicionariam resultados diferentes.

O estudo abrangeu em torno de 3.500 reformas, implementadas entre 1970-2014, em 16 países da OCDE, a maioria deles europeus. Os autores acreditam na austeridade expansionista por entenderem que a redução de gastos envia uma mensagem aos agentes econômicos sobre uma futura redução benéfica de impostos. Essa ideia, contudo, pressupõe que os consumidores e empresários tenham plena racionalidade para antever e aferir resultados de políticas

²⁴¹BLYTH, Mark. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. Tradução de Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 230.

²⁴² ROSSI, Pedro; CARVALHO, Laura. Política fiscal, desigualdades e direitos humanos. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p.43.

²⁴³ ROSSI, Pedro; CARVALHO, Laura. Política fiscal, desigualdades e direitos humanos. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p.43.

²⁴⁴ ALESINA, Alberto; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Franceso. *Austeridad: cuándo funciona y cuándo no*. Deusto, 2020, não paginado.

econômicas, o que, sem dúvidas, é uma ilação artificial e puramente objetiva, conflitante com a subjetividade humana.

Outro estudo que ganhou proeminência como favorável à austeridade foi o *Growth in a Time of Debt* dos economistas Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff. Os autores defenderam como número limítrofe de dívida pública o percentual de 90% do PIB. A pesquisa foi questionada após um estudante de pós-graduação da University of Massachusetts-Amherst refazer os cálculos com a mesma base de dados e descobrir que o trabalho original continha erros de cálculo por manejo impreciso de planilhas de Excel, fazendo desmoronar a correlação entre a existência de débito público e crescimento econômico. A recomendação dos autores foi evitar o déficit público, inclusive em crises. Isso influenciou as políticas econômicas estadunidenses e europeias²⁴⁵ - o estudo mais influente daqueles anos entre os “guardiões da responsabilidade fiscal”.²⁴⁶

Para Paul Krugman, vencedor do prêmio Nobel de economia de 2008, a detecção dessa série de erros de cálculo e de procedimento científico deve ser considerada em um contexto mais amplo de “obsessão pela austeridade”. Sob a justificativa de crises econômicas, políticos, legisladores e especialistas insistiriam em cortes para reduzir políticas públicas de cunho social. A postura desses agentes incentivaria a perpetuação de diversos tipos de políticas econômicas “zumbis”, ou seja, já mortas mas ressuscitadas no debate econômico.²⁴⁷

De fato, após as respostas dos países à crise de 2008, iniciada com a crise dos créditos *subprimes* americanos e subsequente o resgate do sistema financeiro, houve o aumento de dívida pública em todo o mundo. Não foram gastos públicos em políticas sociais que causaram os déficits. De todo modo, políticos e economistas chegaram à conclusão de que, após a prática de políticas keynesianas emergenciais, a crise deveria ser remediada com austeridade fiscal. A solução posta como inevitável foi retomar teorias econômicas clássicas do liberalismo econômico e do projeto neoliberal em curso desde o início do século XX.²⁴⁸ Em 2010,

²⁴⁵ BIANCHI, Alvaro. “Austeridade”: história de uma fraude teórica. Outras Palavras, São Paulo, 05 mai.2013. Disponível em: <https://outraspalavras.net/sem-categoria/austeridade-historia-de-uma-fraude-teorica/>. Acesso em: 17 ago. 2021.

²⁴⁶ KRUGMAN, Paul. *Contra los zombis: economía, política y la lucha por un futuro mejor*. Tradução de Yolanda Fontal. Barcelona: Critica, 2020, não paginado.

²⁴⁷ KRUGMAN, Paul. *Contra los zombis: economía, política y la lucha por un futuro mejor*. Tradução de Yolanda Fontal. Barcelona: Critica, 2020, não paginado.

²⁴⁸ MENDOZA, Kerry-Anne. *Austerity: The demolition of the welfare state and the rise of the zombie economy*. New Internationalist, 2014.

“austeridade” foi eleita a palavra do ano, dado o número de pesquisas na internet, de acordo com o dicionário Merriam-Webster.²⁴⁹

A economista Mariana Mazzucato também se propôs a investigar a raiz da ideia de austeridade e encontrou como fundamento teórico desse tipo de política econômica uma “visão míope e deslocada histórica e empiricamente” sobre a função do Estado na economia, principalmente a partir de paradigmas da microeconomia, que estuda setores e grupos de forma isolada e não aborda as interações do conjunto agregado de agentes e atividades.²⁵⁰ Tudo começaria a partir do senso comum de que o Estado não é capaz de gerar valor, de produzir riquezas, posto ser um estorvo na vida dos cidadãos e empresas, ao tributar excessivamente e não fornecer contrapartidas. Deve-se considerar que a pecha de ineficiente e corrupto do Estado torna o assunto mais propenso às profecias autorrealizáveis - o que é muito repetido no plano da abstração termina sendo concretizado e não há reconhecimento da importância das atividades públicas no crescimento econômico.

A autora se empenha em demonstrar que o Estado, que é o elemento essencial para a definição e a regulação do mercado privado, gera valor na sociedade ao investir em saúde, educação e infraestrutura, condições básicas para a reprodução capitalista acontecer e para manter uma mínima coesão social. Com isso, mais importante que perseguir cegamente resultados curto-prazistas da relação dívida/PIB seria direcionar os esforços do Estado para o crescimento do PIB e para o atendimento do pacto social vigente no país.

É crucial entender que a política econômica não é conduzida cientificamente. Você pode impor austeridade e torcer para que a economia cresça, mesmo que tal política prejudique a demanda; ou você pode se concentrar em investir em áreas como saúde, treinamento, educação, pesquisa e infraestrutura com a crença de que são fundamentais para o crescimento de longo prazo do PIB. No final, a escolha da política depende fortemente da perspectiva sobre o papel do governo na economia – ele é fundamental para criar valor ou, na melhor das hipóteses, é um torcedor nas margens do campo?²⁵¹

O recente trabalho dos economistas Laura Carvalho e Dante Cardoso, da Universidade de São Paulo (USP), apresentou um compilado da literatura empírica acerca do efeito das políticas de austeridade fiscal sobre a desigualdade de renda na América do Sul. Os resultados

²⁴⁹ CONTRERAS, Russell. *Audacity of “austerity,” 2010 Word of the Year*. Associated Press. Disponível em: <https://www.seattletimes.com/nation-world/audacity-of-austerity-2010-word-of-the-year/>. Acesso em: 20 mai. 2021.

²⁵⁰ MAZZUCATO, Mariana. *O valor de tudo. Produção e apropriação na economia global*. Tradução de Camilo Adorno e Odorico Leal. São Paulo: Portifolio-Penguim, 2020, p.289.

²⁵¹ MAZZUCATO, Mariana. *O valor de tudo. Produção e apropriação na economia global*. Tradução de Camilo Adorno e Odorico Leal. São Paulo: Portifolio-Penguim, 2000, p.291.

da análise de 9 países no período entre 1982-2017 demonstraram que a austeridade fiscal resultou em crescimento significativo da desigualdade aferida pelo Índice de Gini, quando a consolidação fiscal ocorreu pelo lado das despesas. Os ajustes com cortes de 1% do PIB significaram o aumento do índice de Gini de 0,18% a 0,26% ao ano. Se o ajuste fiscal fosse, de fato, necessário para a estabilização interna ou externa do país, seria preferível o aumento de impostos em detrimento do corte de gastos.²⁵²

A defesa da necessidade de consolidação fiscal imediata em momento de crise se baseia em crenças falaciosas difundidas na elite política sobre a austeridade.²⁵³

A austeridade fiscal é justificada racionalmente por premissas falsas. São elas a analogia das finanças públicas com o orçamento doméstico e o mito da “fada da confiança”, como batizou o economista Paul Krugman. Do ponto de vista da racionalidade econômica, a austeridade também utiliza argumentos que incorrem na chamada falácia da composição e invertem a causalidade entre corte de gastos e aumento da dívida pública.

Em primeiro lugar, a austeridade apela para um tipo de pensamento intuitivo que invoca a necessidade de retorno imediato a uma situação de equilíbrio entre receitas e despesas, ainda que em momentos de crise econômica, dada a comparação com os orçamentos das famílias.²⁵⁴ Como as pessoas comuns, o governo deveria limitar-se a fazer despesas estritamente dentro das margens de suas receitas. Essa analogia esconde as diferenças cruciais entre o Poder Público e as famílias, ao omitir a capacidade estatal de definir sua receita pela via tributária e de fixar a taxa de juros básica da economia, via Banco Central. Também oblitera o fato de gastos públicos qualificados terem efeitos multiplicadores fiscais, ou seja, podem proporcionar a geração de novos fatos geradores de tributos, mediante o estímulo de consumo, produção e renda.

Segundo Joseph Stiglitz, quando expandidas as receitas e despesas adequadas, é possível um crescimento do PIB em dobro ou em triplo do valor despendido, com ganhos evidentes para a redução da dívida pública, ao menos no médio prazo, pelos efeitos fiscais do aumento de atividade econômica.²⁵⁵ Como exemplo disso, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelou que o corte de determinados gastos públicos gera consideráveis

²⁵² CARDOSO, Dante; CARVALHO, Laura. *Effects of fiscal consolidation on income inequality: narrative evidence from South America* (Working Paper n° 006). Made/USP, 2021.

²⁵³ KRUGMAN, Paul. *Contra los zombies: economía, política y la lucha por un futuro mejor*. Tradução de Yolanda Fontal. Barcelona: Crítica, 2020, não paginado.

²⁵⁴ DWECK, Esther; ROSSI, Pedro. O discurso econômico da austeridade e os interesses velados. In: SOLANO, Esther. *O ódio como política*. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 79-84.

²⁵⁵ STIGLITZ, Joseph. *El precio de la desigualdad: el 1% de población tiene lo que el 99% necesita*. Tradução de Alejandro Pradera. Taurus, 2012, não paginado.

prejuízos ao crescimento do país, já que a cada R\$1 a mais investido pelo governo em despesas sociais resulta em R\$1,37 no PIB e aumento de cerca de 2% no rendimento das famílias.²⁵⁶

O mito conhecido como a “fada da confiança” alimenta a tese da *austeridade expansionista*: o corte de despesas públicas seria favorável ao crescimento econômico ao transmitir aos credores do Estado a disposição de adotar uma postura sóbria em suas finanças. Esse efeito da confiança seria suficiente, por esse argumento, para estimular os investimentos por parte dos empresários e dinamizar a economia. O problema é que os empresários são movidos pelos indícios de lucratividade de futuros negócios, logo, suas ações destinadas à produção de bens e serviços dependem da identificação da demanda aquecida, bem como da disponibilidade de renda pelos consumidores.

Além das citadas imposturas racionais, Esther Dweck e Pedro Rossi identificaram no discurso da austeridade certos *interesses velados*, isto é, não explicitados na narrativa de defesa da austeridade.²⁵⁷ A agenda escondida sob a aplicação da austeridade seria a instrumentalização do subfinanciamento e desfinanciamento de políticas públicas para abrir espaço à criação de nichos de exploração econômica pela iniciativa privada. Então, por exemplo, se a saúde e a educação públicas são enfraquecidas por inanição financeira, mais pessoas procurarão produtos privados congêneres. A austeridade igualmente poderia enfraquecer os movimentos de trabalhadores por melhores salários, ao tratar o desemprego como uma externalidade natural ao funcionamento da economia.

Wolfgang Streeck e Daniel Mertens discorreram sobre a existência de um *Estado de Austeridade*, cuja raiz estaria na liberalização global das economias, que reduziu a capacidade de os países obterem os recursos fiscais necessários para manter suas despesas. Como decorrência desse movimento, gerou-se aumento do desemprego, maior resistência à taxação em virtude da concorrência pelo investimento internacional e o baixo crescimento econômico. Nesse sentido, a consolidação fiscal passou a ser realizada preferencialmente sobre as despesas públicas, reduzindo a possibilidade de a democracia ditar os rumos dos países, em nome da responsabilidade fiscal a todo custo.²⁵⁸

²⁵⁶ IPEA. *Gastos sociais são os que mais geram riqueza ao país*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&ordering=5&limitstart=2300&limit=10. Acesso em: 26 ago.2021.

²⁵⁷ DWECK, Esther; ROSSI, Pedro. O discurso econômico da austeridade e os interesses velados. In: SOLANO, Esther. *O ódio como política*. São Paulo: Boitempo, 2018, p.79-84.

²⁵⁸ STREECK, Wolfgang; MERTENS, Daniel. Public Finance and the Decline of State Capacity in Democratic Capitalism. In: STREECK, Wolfgang. SCHÄFER, Armin (Ed.). *Politics in the Age of Austerity*. John Wiley & Sons, 2013, não paginado.

Por conseguinte, a austeridade poderia ser caracterizada como um mecanismo de estímulo à manutenção do *status quo*. Essa afirmação é corroborada pelo dado de que a austeridade fiscal, ao promover um corte linear não qualificado sobre os gastos, atinge especialmente pobres, negros e mulheres, os maiores beneficiários de serviços públicos.²⁵⁹ Diante do quadro de regressividade da tributação brasileira, baseada fortemente em tributos indiretos sobre consumo e condescendente com a pouca tributação da renda, da riqueza e do patrimônio, os mais prejudicados são, paradoxalmente, os que mais contribuem para a formação do orçamento público.²⁶⁰

Considerando dados sobre regressividade tributária, concessão indiscriminada de renúncias fiscais e a iniquidade dos juros dos títulos públicos, Ricardo Lodi Ribeiro chamou de *austeridade seletiva* a opção de política fiscal adotada no Brasil.²⁶¹ Se apenas alguns componentes da sociedade, os menos influentes na representação parlamentar, sofrem o maior peso do corte em serviços públicos, a austeridade reforça a desigualdade social e a concentração de renda e de riqueza. A retórica da austeridade não envolve considerações de isonomia material e menospreza a dificuldade política de alterar a forma da tributação brasileira.²⁶²

O termo *austeridade seletiva* foi também utilizado pelo economista Manoel Pires, ao observar que o ajuste fiscal no Brasil, paradoxalmente, está focalizado em eliminar gastos capazes de gerar crescimento econômico e em manter gastos improdutivos. Ele destaca que, entre 2016-2021, as despesas discricionárias caíram 39% e o baixo percentual de investimento público tem sido direcionado por “emendas parlamentares em projetos sem avaliação de impacto e nenhuma governança”. O texto do autor aposta na austeridade para os gastos sem retorno social e econômico.²⁶³

Entre as contradições teóricas da austeridade, está o paradoxo da poupança como um tipo de *falácia da composição*, que confunde o todo como soma das partes. Se na economia todos os agentes econômicos comprimem gastos, a situação será a queda brusca da demanda agregada e o resultado disso é mais recessão.²⁶⁴ Logo, se o governo corta gastos em plena crise,

²⁵⁹ DWECK, Esther; ROSSI, Pedro. OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 361.

²⁶⁰ GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. Texto para Discussão IPEA nº 2190. Rio de Janeiro: Ipea, abril de 2016. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf

²⁶¹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Desigualdade e Tributação na Era da Austeridade Seletiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.122.

²⁶² STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado*. Tradução de Marian Toldy, Teresa Toldy, Luis Felipe Osório. São Paulo: Leya, 2018, p.47.

²⁶³ PIRES, Manoel. Austeridade seletiva. *Blog do IBRE*. São Paulo, 24 jun.2021. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/austeridade-seletiva?s=09>. Acesso em: 28 set.2021.

²⁶⁴ CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos*. São Paulo: Todavia, 2018.

deixa de transferir a fornecedores e às pessoas os recursos que incentivarão a movimentação do comércio e do investimento. Produz-se, assim, um círculo vicioso da austeridade, como demonstra a figura elaborada por Esther Dweck e Pedro Rossi:

Figura 2 - Círculo vicioso da austeridade



Fonte: ROSSI, Pedro. DWERCK, Esther. OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Austeridade e Retrocesso: impactos da política fiscal no Brasil*. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018, p.18.

O raciocínio desconsidera o papel anticíclico do governo e pressupõe competição entre dispêndios públicos e privados. A verdade é que a redução de gastos pelo governo aumenta a recessão e a dívida pública. Fala-se que o aumento da relação dívida/PIB causa recessão ao deteriorar as expectativas dos agentes, mas o sentido da causalidade é de que recessão aumenta a dívida pública ao reduzir o crescimento econômico e os fatos geradores de tributos.²⁶⁵

Enfim, os autores consultados manifestam que a austeridade fiscal permanente pode ser caracterizada como uma estratégia para manietar a capacidade de ativismo dos gastos públicos, para promover políticas sociais e de redistribuição de renda e serviços públicos destinados à garantia de direitos fundamentais.

Existe uma narrativa de constante ameaça ao país, seja em virtude da possibilidade de inflação e de crescimento desenfreado da dívida pública, seja de calote aos credores. As evidências apontam, contudo que: i) não existe uma medida ideal de relação dívida/PIB; ii) o aumento da emissão monetária não causa inflação quando a economia não está aquecida; iii) as

²⁶⁵ RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Desigualdade e Tributação na Era da Austeridade Seletiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.111. O dogma por trás dessa confusão é a *Lei de Say*: se “toda oferta gera sua própria demanda”, logo o gasto do governo seria contraproducente, apenas ocasionaria a transferência da riqueza entre agentes diferentes da sociedade. Essa regra é contrária à teoria keynesiana, que destaca o papel do Estado em estimular a demanda agregada quando a economia está deprimida e os meios de produção, ociosos.

despesas públicas, inclusive os investimentos, são essenciais para aumentar a demanda no ciclo econômico recessivo e têm efeito multiplicador, gerando mais arrecadação tributária no futuro.²⁶⁶

É possível utilizar o instrumental teórico do economista Albert Hirschman sobre os artifícios reacionários para caracterizar a retórica da austeridade fiscal. Pelo que Hirschman denomina tese da perversidade, o reacionário admite a conveniência de políticas sociais, porém nelas identifica efeitos colaterais negativos não identificados de modo ordinário. Na tese da inutilidade, é desqualificada a possibilidade de a política social resolver problemas de forma definitiva e profunda. O resultado dessa tentativa pueril de mudança só pode ser negativo, assim como na terceira armadilha discursiva do risco ou ameaça, quando o interlocutor compara custos e benefícios da nova reforma proposta com a antiga e conclui ser a primeira uma ameaça às conquistas já existentes.²⁶⁷

Quando se propagandeia a austeridade fiscal como o remédio padrão para crises econômico-financeiras, sem base em dados empíricos, há uma combinação entre elementos da perversidade, da inutilidade e da ameaça para bloquear investimentos sociais de índole construtiva. Um problema distributivo é referenciado como problema de austeridade, posto que “as evidências nunca servem para desacreditar uma boa ideologia, razão pela qual a austeridade continua a ser uma ideia muito perigosa”.²⁶⁸

A austeridade se manifesta como prática nas diversas reformas constitucionais destinadas a alterar instituições estatais, para redução do papel do Estado nas políticas sociais e econômicas, bem como nas privatizações. Grande parte das 120 emendas à Constituição Federal editadas até hoje tem relação com o financiamento do Estado e com direitos sociais, o que demonstra que o processo constituinte parece permanentemente inacabado, sob a disputa pela redistribuição financeira sobre quem deve receber as “prestações civilizatórias” ou não.²⁶⁹ Adiante, apresentaremos alguns exemplos disso.

A Reforma da Previdência foi apontada como uma solução para os gastos primários da União, destacadamente depois da promulgação da EC 95/2016. Trata-se de uma forma de

²⁶⁶ RESENDE, André Lara. *Consenso e contrasenso. Por uma economia não dogmática*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020, p.149-151.

²⁶⁷ HIRSCHMAN, Albert O. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. 2ª ed. Tradução de Tomás Rosa Bueno. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 22-137.

²⁶⁸ BLYTH, Mark. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. Tradução de Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 44.

²⁶⁹ SCAFF, Fernando Facury. As eternas reformas constitucionais no Brasil e as PECs 186, 187, 188 do Governo Bolsonaro. In: SCAFF, Fernando Facury et.al.. *Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como?* Belo : Letramento/Casa do Direito, 2020, p.145.

manifestação da austeridade fiscal muito contraditória, já que não enfrenta, por exemplo, as discrepâncias do regime de aposentadoria dos militares.

A EC 103/2019 (PEC nº 06/2019), apresentada pelo Poder Executivo, promoveu alterações na aposentadoria de empregados privados, públicos e servidores públicos. As justificativas centrais para a contrarreforma foram de que a Previdência seria a despesa mais comprometedoras do orçamento da União e que o ajuste fiscal não poderia ser realizado sem alterar as regras de benefícios então vigentes. A reforma seria igualmente necessária para corrigir distorções, promover maior isonomia entre diferentes tipos de empregados, e adequar a Previdência às mudanças demográficas.

De acordo com a Mensagem nº 55, do Presidente da República, em justificativa da PEC 06/2019, a contrarreforma seria uma medida para resolver um “nó fiscal” (“esse nó fiscal tem uma raiz: a despesa previdenciária”), que incentivaria o crescimento da dívida pública e o aumento do custo de seu financiamento. Isso porque, diante do “vertiginoso crescimento da dívida”, os credores exigiriam juros cada vez mais altos e isso impediria a “geração de oportunidades” para os jovens do país. A sustentabilidade da Previdência deveria ser alcançada por meio de um novo “pacto”, pelo combate às fraudes, aumento da cobrança tributária, da equidade e criação de um regime previdenciário capitalizado.²⁷⁰

As mudanças promovidas pela EC 103/2019 se relacionam ao financiamento²⁷¹ e aos benefícios previdenciários²⁷², dificultando o acesso aos benefícios e reduzindo seus montantes, no intuito de diminuir o déficit identificado e atingir uma meta declarada de poupar cerca de R\$1,1 trilhão em dez anos.²⁷³ Existem divergências entre economistas sobre as contas

²⁷⁰ BRASIL. Presidência da República. *Mensagem Presidencial nº 55*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0hygh3ws8w3uthirp3dxjsb7q16664867.node0?codteor=1712459&filename=Tramitacao-PEC+6/2019. Acesso em 14 ago.2021.

²⁷¹ Quanto ao financiamento, foram ampliadas as receitas advindas do PIS/PASEP; estabeleceu-se a possibilidade de alíquotas progressivas de contribuição dos servidores públicos e aposentados; possibilidade de contribuição sobre proventos de aposentadoria dos valores que superem o salário mínimo nos regimes próprios, na hipótese de déficit; possibilidade de cobrança de contribuição extraordinária de servidores ativos, aposentados e pensionistas; possibilidade de alíquotas diferenciadas da empresa em razão da atividade econômica e vedação de remissão e anistia sobre a contribuição sobre a remuneração do trabalho, tanto do empregador, quanto do trabalhador (BRASIL. *Emenda Constitucional nº 103/2019*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 14 ago. 2021).

²⁷² Dentre as alterações adotadas, estão: extinção da aposentadoria por tempo de contribuição; revisão de idade mínima para aposentadoria por idade, enrijecimento dos requisitos de admissibilidade de aposentadoria por incapacidade permanente; aumento das idades mínimas para aposentadoria nos regimes próprios e elevação para o regime geral; ampliação da base para apuração do salário-de-benefício para 100% do período contributivo e fixando alíquotas; estabelecimento de novas regras para pensão por morte e suas alíquotas. (BRASIL. *Emenda Constitucional nº 103/2019*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 14 ago. 2021).

²⁷³ O GLOBO. *Previdência: economia com a reforma será de R\$1,13 trilhão em dez anos, diz relator*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/previdencia-economia-com-reforma-sera-de-113-trilhao-em-dez-anos-diz-relator-1-23736674>. Acesso em 14 ago.2021.

apresentadas pelo governo e sobre existência real de déficit, além da reduzida consideração do impacto da sonegação fiscal sobre as contribuições previdenciárias e das dívidas de pessoas e empresas com a previdência social sobre os cálculos.²⁷⁴

A justificativa para a contrarreforma está pautada na teoria da austeridade expansionista: a redução de direitos dos trabalhadores seria um incentivo para amenizar os custos da produção e do investimento no país. Ocorre que, como já explicitado neste texto, reduzir rendimentos das classes mais pobres não produz os efeitos prometidos. O enfoque nos custos de produção olvida também das considerações sobre a necessidade de o Estado atuar para proporcionar a geração de empregos formais e engrandecer as contribuições ao sistema de previdência.

A contrarreforma deve ser interpretada igualmente no contexto de privatização da previdência, pela criação de fundos de pensão e previdência privada. Esses tipos de investimento estão relacionados ao capitalismo financeirizado e seus lucros dependem dos movimentos do mercado de capitais e do rendimento da dívida pública. Com a crise econômica, as instituições são prejudicadas e a perspectiva de proteção na velhice, incapacidade e morte ao trabalhador é reduzida.²⁷⁵

A PEC 32/2020, que trata da Contrarreforma Administrativa, tem por conteúdo a redução de estruturas, carreiras e cargos; o fim da estabilidade para diversos cargos; modificação sobre a forma de investidura e diminuição de remuneração e gastos com pessoal; nova regulamentação da demissão por desempenho e outras alterações concernentes à organização dos servidores. Parte considerável das modificações propostas não são inovadoras, já que certos institutos sugeridos existem na legislação atualmente vigente, sem regulamentação, como a avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos. No mais, a reforma acentua a possibilidade de se abrir espaço para avaliações subjetivistas dos servidores e a captura privada do serviço público.

O debate em torno do peso fiscal do serviço público brasileiro é circundado de falácias, argumentos não embasados em dados empíricos. Em torno de 60% dos vínculos públicos são do âmbito municipal, para atendimento da saúde e educação, com remunerações inferiores aos níveis estaduais e federal e não díspares de profissões semelhantes no setor privado.²⁷⁶ Outras

²⁷⁴ AGÊNCIA DO SENADO. *Especialistas divergem sobre os cálculos do governo para justificar a reforma da Previdência*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/16/especialistas-divergem-sobre-os-calculos-do-governo-para-justificar-a-reforma-da-previdencia>. Acesso em 14 ago. 2021.

²⁷⁵ ESTEVES, Juliana Teixeira; GOMES, José Menezes. A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada. *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, V. 11, N. 4, 2020, p. 2572-2608.

²⁷⁶ LOPEZ, Félix; CARDOSO JR, José Celso. *Por uma Reforma Administrativa Republicana, Democrática e Desenvolvimentista: a verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil*. Nota Técnica 6. Brasília: Afipea, 2020.

carreiras típicas de Estado não podem ser comparadas inteiramente com a iniciativa privada e as discrepâncias remuneratórias poderiam ser resolvidas com a obediência ao teto remuneratório e eliminação de adicionais de remuneração não pertinentes.²⁷⁷ A Reforma Administrativa tem um cunho fiscal nítido, conquanto não ataque os reais motivos das grandes disparidades salariais no serviço público, principalmente o federal.²⁷⁸

Outra manifestação da austeridade está na privatização de empresas estatais, com desnacionalização do patrimônio nacional, desinvestimento em setores produtivos e de nichos rentáveis ao setor privado e antes abrangidos por políticas públicas. Como exemplos recentes, têm-se a tentativa de liquidação da Ceitec, empresa pública produtora de semicondutores, vinculada ao Ministério da Ciência e Inovações, os planos de privatização da Eletrobrás e dos Correios. As privatizações buscam justificativa na suposta ausência de eficiência do setor público e na ausência de lucro dessas empresas, utilizando-se paradigmas próprios do setor privado para avaliar empresas que aspiram valores coletivos que não o lucro.

4.3 AUSTERIDADE E PREVALÊNCIA DA DÍVIDA PÚBLICA EM DETRIMENTO DA FUNÇÃO DISTRIBUTIVA DO ORÇAMENTO

A austeridade fiscal serve como justificativa para assegurar a sustentabilidade da relação dívida/PIB. Essa proporção seria observada de forma especial pelo mercado, como um sinal sobre a capacidade de o Estado de honrar suas obrigações perante os credores. Trata-se do que Paul Krugmann denominou de *bond vigilantes*, que seriam os observadores atentos das políticas fiscais e monetárias dos governos e dos seus riscos inflacionários e sobre a dívida pública.

Para os fins desta dissertação, a análise da dívida pública será limitada a sua relação com a justificativa para o Teto de Gastos e aos impasses da institucionalidade da dívida pública frente aos ajustes fiscais fixados com base em despesas primárias e investimentos públicos. A limitação do tema retira do objeto do estudo a investigação aprofundada sobre a legitimidade histórica da dívida pública brasileira, cujo debate será apenas citado para conhecimento. Investigaremos a noção de dívida pública, como ela é resultado de uma interação complexa e pouco explorada de políticas macroeconômicas que impactam o orçamento público e em que medida ela encontra compatibilidade com o Estado Democrático de Direito.

²⁷⁷ LOPEZ, Félix; CARDOSO JR, José Celso. *Por uma Reforma Administrativa Republicana, Democrática e Desenvolvimentista: a verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil*. Nota Técnica 6. Brasília: Afipea, 2020.

²⁷⁸ CARDOSO JR, José Celso. *Anacronismos da Reforma Administrativa: autoritarismo, fiscalismo e privatismo*. Nota Técnica 15. Brasília: Afipea, 2020.

Cabe, de início, delimitar o termo dívida pública. No direito financeiro brasileiro, de acordo com a doutrina dominante, a dívida pública designa apenas as *obrigações de natureza financeira*, contraídas pelo poder público, por operações de crédito.²⁷⁹ A dívida pública é o resultado da adoção de empréstimos públicos, celebrados com base em uma política de crédito e de financiamento dos entes estatais, para cumprir seus objetivos fundamentais, sobretudo para suprir déficits públicos ou como uma estratégia substitutiva de aumento da carga tributária para investimentos. O endividamento também pode exercer outras funções:

Segundo a literatura econômica, existem quatro objetivos básicos pelos quais é economicamente justificável a existência de dívida pública: (i) financiar o déficit público; (ii) propiciar instrumentos adequados à realização da política monetária (no caso específico da dívida interna); (iii) criar referencial de longo prazo para financiamento do setor privado, uma vez que as emissões públicas, dados seu alto volume e menor risco de crédito, servem como referência para a precificação de dívida privada; e (iv) propiciar a alocação de recursos entre gerações, na medida em que (a depender do prazo dos instrumentos de financiamento) à geração futura caberá o pagamento das despesas realizadas no presente com recursos oriundos do endividamento.²⁸⁰

Como argumenta Fabrício Augusto de Oliveira, a teoria econômica desde há muito identificou a relevância da dívida pública para a consolidação do modo de produção capitalista, ao possibilitar a realização de ações estatais sem depender das receitas da tributação.²⁸¹ Há, essencialmente, duas posições distintas sobre a dívida pública, de um lado a posição keynesiana, pela qual a dívida pública pode ser uma forma de atingir o pleno emprego; de outro, a posição neoclássica, que afasta o papel do orçamento público, da tributação e do endividamento para o pleno emprego e altera a função do orçamento público como base de garantia (âncora) para a remuneração do capital financeiro investido em títulos públicos.

(...) as transformações conhecidas pelo capitalismo a partir da década de 1980, caracterizadas pelo processo de globalização dos mercados – financeiros e de produtos – deram vida a um movimento acelerado de capitais percorrendo o mundo em busca de lucratividade que teriam, de um lado, de encontrar um

²⁷⁹ ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2007, p.49. Consoante o inciso III, art. 29, da LRF, operação de crédito consiste em no “compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”. Despesas com funcionalismo, máquina pública, direitos sociais em geral não compõem o conceito de dívida pública.

²⁸⁰ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009, p.102. p.58.

²⁸¹ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec Editora, 2012, p. 283.

espaço para sua valorização e, de outro, condições de sustentabilidade da dívida por ele contratada, para não afetar negativamente as expectativas – racionais – dos agentes econômicos sobre o comportamento futuro da economia. De instrumento ativo da política econômica, na perspectiva do pensamento keynesiano, a política fiscal e a dívida pública transformam-se, assim, na âncora que garante ganhos e assegura o pagamento da remuneração do capital financeiro aplicado em títulos públicos.²⁸²

A opinião dominante hoje é de que o endividamento é uma capacidade especial e não pode ser *descartada* como mecanismo auxiliar da atuação do Estado na economia.²⁸³ Por essa via, é possível adiantar a fruição de bens e serviços públicos, em relação à provisão de fundos derivados da arrecadação tributária. Para tanto, é indispensável a prática de uma política sustentável do ponto de vista fiscal²⁸⁴, mas igualmente responsável sob a perspectiva social.

Nessa linha de pensamento, no atual estágio do capitalismo, a questão principal não é investigar se a dívida pública deve ser abolida; cabe indagar sobre finalidade e gestão da dívida pública, se ela se coloca à disposição da melhoria de vida da maior parte da população ou se resulta em forma de garantir rendimentos financeiros a algumas classes sociais. Os déficits e a dívida pública são realidades inerentes ao próprio funcionamento do capitalismo e, como todos os elementos dentro de uma sociedade complexa, podem ser manejados de forma positiva ou negativa.

Na prática, os empréstimos são obtidos pelo Estado no sistema financeiro (origem contratual) ou por meio de títulos públicos oferecidos no mercado, por meio de leilões ou compras diretas (dívida mobiliária).²⁸⁵ Esses recursos, a rigor, são meros ingressos, dado que serão depois devolvidos e computados como despesas de serviço da dívida, amortização ou reembolso. Como não são mais tratados como medida extraordinária e fazem parte do funcionamento corriqueiro do Estado, os empréstimos, juros e amortizações são previstos no

²⁸² OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec Editora, 2012, p. 283.

²⁸³ CONTI, José Maurício. Dívida Pública e Responsabilidade Fiscal no Federalismo Brasileiro. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (org.). *Direito tributário. Homenagem a Alcides Jorge Costa*. São Paulo: Quartier Latin, 2003, v. 2, p. 1078-1093, p. 1086.

²⁸⁴ COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. Sustentabilidade da dívida. In: SILVA, Anderson Caputo. CARVALHO, Lena Oliveira de. MEDEIROS, Otavio Ladeira de. *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009.

²⁸⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 836. Na União, o Tesouro Direto, programa criado pelo Tesouro Nacional em 2002, expandiu a quantidade de credores do Estado. Outra classificação importante sobre a dívida é que ela pode ser *interna* ou *externa*, a depender se é emitida e resgatada dentro ou fora do país. A dívida também pode ser *flutuante*, por antecipação de receita orçamentária, para necessidades de curto prazo; ou *consolidada*, para períodos maiores de 12 (doze) meses, de acordo com o art. 29, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

orçamento fiscal, ao lado de receitas e despesas, sem violação ao princípio da exclusividade orçamentária.²⁸⁶

Na doutrina dominante, os empréstimos públicos são contratos de direito público, haja vista a presença do Estado como um dos partícipes, a necessidade de autorização legislativa prévia para sua celebração²⁸⁷ e a concordância da outra parte sobre as cláusulas acordadas ou postas unilateralmente pelo poder público. Na leitura de Regis Fernandes de Oliveira, a política de crédito citada no inciso VII, art. 22, da Constituição Federal, como competência privativa da União compreende a utilização de instrumentos de natureza financeira para que o governo eleito promova o programa a que se propôs. O crédito público está condicionado à busca de uma finalidade pública sempre vinculada à justiça social.²⁸⁸

De acordo com o §1º, art. 164, da Constituição, o Banco Central do Brasil é proibido de conceder empréstimos, direta ou indiretamente ao Tesouro Nacional. Apesar de ser o único emissor de moeda, o Banco Central, como autarquia integrante da União, não pode financiar diretamente o governo. Na hipótese de ocorrência de déficit da conta do Tesouro Nacional, ou seja, se houver descompasso entre receitas e despesas públicas, obtém-se financiamento por meio de empréstimos.²⁸⁹

A dívida pública é tradicionalmente medida pelas chamadas dívida bruta e dívida líquida.²⁹⁰ Esta última é o indicador central de endividamento para decisões acerca da política

²⁸⁶ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Vol 5. O Orçamento na Constituição*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, p.334. O princípio da exclusividade orçamentária serve para frear a previsão de matérias estranhas ao orçamento, as conhecidas “caudas orçamentárias”; os empréstimos seriam uma forma de antecipar receitas, mesmo os empréstimos de médio e longo prazos, então devem estar no orçamento. De acordo com o §1º, art. 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, todas as despesas relacionadas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as respectivas receitas, devem constar da Lei Orçamentária Anual.

²⁸⁷ De acordo com o inciso II, art. 48, da CF, é competência do Congresso Nacional dispor sobre operações de crédito e dívida pública. Nos termos do: inciso V, art. 52, cabe ao Senado aprovar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados e dos Municípios; do inciso VII, do art. 52, cabe ao Senado fixar as condições e limites globais para a dívida mobiliária de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; do inciso V, fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; do inciso VIII, cabe ao Senado dispor sobre limites e condições de concessão de garantia pela União em operações de crédito externo e interno.

²⁸⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 848-851.

²⁸⁹ “Segundo a Constituição do Brasil, o Banco Central, que pertence ao governo, não pode financiar o governo. Por isso, não pode descontar títulos da dívida pública, que são uma espécie de cheque pré-datado, se forem emitidos diretamente pelo Tesouro Nacional. Mas pode descontar os títulos da dívida pública que estão em poder dos bancos comerciais. Isso significa que, quando o governo federal gasta mais do que arrecada, o Tesouro Nacional emite um cheque pré-datado, que será descontado num banco comercial. Em seguida, esse banco comercial redesconta esse cheque no Banco Central, e este emite dinheiro para o banco comercial, que então o empresta para o governo” (LIMA, Gerson. *Economia, Dinheiro e Poder Político*. Curitiba: InterSaberes, 2012, p.232-233).

²⁹⁰ BARBOSA, Nelson. *Dois conceitos de dívida bruta e um conceito de dívida líquida*. Blog do IBRE 19 mai 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/dois-conceitos-de-divida-bruta-e-um-conceito-de-divida-liquida>. Acesso em 06 ago. 2021. A primeira, designada Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), compreende os débitos dos governos federais, estaduais e municipais frente ao setor privado, ao setor público financeiro (bancos) e ao exterior, bem como parte das operações do Banco Central de controle da liquidez da economia, via operações compromissadas com títulos públicos.²⁹⁰ A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) compreende as

econômica, dado que informa de modo mais dinâmico sobre os passivos do governo em todos os níveis.²⁹¹ ²⁹² Dentro da Dívida Líquida do Setor Público²⁹³, o maior destaque recai sobre as dívidas interna e externa do governo federal, que juntas formam a Dívida Pública Federal (DPF). Por sua vez, na dívida interna destaca-se a Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi)²⁹⁴, que, hoje, representa praticamente todo o estoque de DPF em poder do público, tendo em vista a redução drástica da prática de empréstimos externos.²⁹⁵ A importância de

administrações diretas, autarquias, fundações dos governos federal, estaduais e municipais, Bacen, estatais do setor produtivo, menos bancos públicos, Petrobrás, Eletrobrás, INSS, englobando dívida interna, externa, mobiliária, contratual, os depósitos compulsórios, as operações compromissadas e a base monetária, menos ativos financeiros.

²⁹¹ “Nas estatísticas da DLSP, divulgadas pelo Banco Central, o estoque da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) é apurado pelo critério de competência, ou seja, os juros são contabilizados pro rata, apropriando os valores devidos, independentemente da ocorrência de pagamentos no período. Já em relação à dívida externa, a apuração do estoque dá-se pelo critério caixa, contabilizando os juros apenas quando ocorrem os pagamentos. Nas estatísticas divulgadas pelo Tesouro Nacional, entretanto, a Dívida Pública Federal, tanto interna (DPMFi) quanto externa (DPFe), é classificada pelo critério de competência. Um ponto importante a destacar é que o conceito de dívida líquida é o que mais comumente se utiliza para fins de acompanhamento da sustentabilidade fiscal de um país. O Fundo Monetário Internacional (FMI) defende inclusive a criação de um conceito mais amplo, que representaria o “patrimônio público”, o qual incluiria ativos não financeiros, como ações de empresas estatais e imóveis, e passivos contingentes, dentre outros itens” (SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses. MEDEIROS, Otavio Ladeira de. Conceitos e estatísticas da dívida pública. In: SILVA, Anderson Caputo. CARVALHO, Lena Oliveira de. MEDEIROS, Otavio Ladeira de. *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009, p.102).

²⁹² “Esse indicador reflete de maneira mais adequada a dinâmica dos passivos públicos e o esforço fiscal do governo, revelado pelo resultado primário consolidado entre todos os seus níveis. O governo federal, por exemplo, cita permanentemente em seus relatórios fiscais o objetivo de manter a relação DLSP/PIB em trajetória descendente ao longo do tempo, bem como apresenta em sua Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anual estimativa de evolução de tal indicador para o ano corrente e os três seguintes, com base em suas expectativas para a taxa de juros real, o crescimento econômico e a meta de superávit primário para o setor público” (SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses. MEDEIROS, Otavio Ladeira de. Conceitos e estatísticas da dívida pública. SILVA, Anderson Caputo. CARVALHO, Lena Oliveira de. MEDEIROS, Otavio Ladeira de. *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009, p.119).

²⁹³ A DLSP é utilizada como base para o cálculo da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), que é o resultado nominal “abaixo da linha” – o resultado fiscal é aferido, pelo Banco Central, pela variação do endividamento, sem considerar os fatores das receitas e despesas que levaram ao resultado (BRASIL. Banco Central. *Manual de Estatísticas Fiscais*. Março 2018. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/Documents/notas_metodologicas/estatisticas-fiscais/estatisticasfiscais.pdf. Acesso em: 27 ago.2021).

²⁹⁴ Os títulos públicos federais são regidos pela Lei Federal nº 10.179/2001 e pelo Decreto nº 3.859, de 4 de julho de 2001. Pela lei, o Poder Executivo está autorizado a emitir títulos da dívida pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, para as finalidades descritas no art. 1º, dentre as quais “prover o Tesouro Nacional de recursos necessários para cobertura de seus déficits explicitados nos orçamentos” ou “para realização de operações de crédito por antecipação de receita”. As modalidades de títulos foram citadas no art. 2º, dentre as quais Letras do Tesouro Nacional – LTN, Letras Financeiras do Tesouro – LFT e Notas do Tesouro Nacional – NTN, com prêmios e vencimentos distintos.

²⁹⁵ SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. Conceitos e estatísticas da dívida pública. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009, p.113. De acordo com os autores, a dívida contratual de responsabilidade do Tesouro Nacional é basicamente externa, porque a dívida interna foi securitizada e se tornou parte da DPMFi.

estudo desse tipo de dívida é destacada para compreensão sobre o peso da dívida pública no orçamento federal.²⁹⁶

De acordo com o §2º, art. 165, da Constituição Federal, cabe à Lei de Diretrizes Orçamentárias prever metas e prioridades da política fiscal e metas, obedecendo à “trajetória sustentável da dívida pública”. Atualmente, o estoque da dívida pública brasileira, de acordo com o Plano Anual de Financiamento (PAF) de 2021, bateu o recorde histórico de R\$5.009,62 trilhões, tendo em vista as medidas de enfrentamento da Covid-19.²⁹⁷ Na apuração de novembro/2021, o Banco Central divulgou que a dívida líquida atingiu 57% do PIB e a dívida bruta 81,1% do PIB.²⁹⁸

A história do Brasil e dos países da América Latina demonstra que a dívida externa em moeda estrangeira é, de fato, um perigo à sustentabilidade macroeconômica do país. Por não emitirem os dólares necessários para as importações e o pagamento das dívidas, esses países ficavam pressionados em seus balanços de pagamento.

Atualmente, como a dívida é, majoritariamente, interna, em moeda nacional, e o país é credor em dólares (possui amplas reservas internacionais), poderá, no limite, em caso de déficits, emitir mais meios de pagamento para adimplir seus títulos. Logo, uma corrente de estudiosos defende que o Estado nunca ficará inadimplente de forma direta; apenas indiretamente, em cenários de grave descontrole econômico, seria possível que a inflação corroesse o valor nominal dos títulos, em prejuízo dos credores.²⁹⁹

Com base nesses ensinamentos, entendemos que a questão da dívida pública deve ser inserida no contexto amplo do desenvolvimento socioeconômico e ambiental nacional. Pensar em como reduzir a dívida e como subordiná-la ao interesse público é necessário, mas para isso o Estado precisa investir no crescimento da arrecadação, como um projeto.³⁰⁰ Reduzir a todo e

²⁹⁶ SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. Conceitos e estatísticas da dívida pública. SILVA, Anderson Caputo. In: CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (org.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009, p.113.

²⁹⁷ BRASIL. Tesouro Nacional. *Plano Anual de Financiamento 2021*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-anual-de-financiamento-paf/2021/114>. Acesso em: 19 jan. 2022.

²⁹⁸ BRASIL. Banco Central. *Estatísticas Fiscais*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>. Acesso em 19 jan.2022.

²⁹⁹ RESENDE, André Lara. *Consenso e contrassenso: por uma economia não dogmática*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020, p. 149.

³⁰⁰ “O Brasil precisa desbravar o seu caminho para a reconstrução e sair do atoleiro da crise, do desemprego estrutural e da piora sistemática dos indicadores sociais. Nessa direção, a austeridade é contramão. E a tentativa de forçar uma redução da dívida pública por meio de cortes de gastos pode ser tão inconsequente socialmente quanto inútil do ponto de vista fiscal. (...) O gasto público é renda do setor privado, a dívida pública é ativo para os seus detentores e o déficit público é superávit do setor privado. Ao gastar, o governo aumenta a renda do setor privado e realoca recursos. Ao se endividar, o governo pega dinheiro de quem tem riqueza sobrando e entrega um papel de dívida. Ainda que esse estoque maior de dívida tenha efeito de concentrar a renda ao longo do tempo, já que esses papéis rendem juros aos detentores de riqueza, sua redução em relação ao PIB pode ser lograda de

qualquer custo, com cortes e contingenciamentos, não é adequado com as diretrizes constitucionais. É preciso cogitar de saídas para melhorar a institucionalidade da dívida pública, a sua forma de aplicação, a remuneração que proporciona e o aumento da concentração de renda que pode acarretar, diante dos juros altos.

Cabe questionar para quê, a que custo e em benefício de quem ocorre o endividamento público, como será perscrutado a seguir.

Em primeiro lugar, é preciso compreender a dívida pública como mecanismo do capitalismo financeiro.

A dívida pública interna está atrelada ao desenvolvimento do capitalismo financeiro no Brasil, em meados da década de 1960. Em um cenário de inflação, o Estado buscava fontes de financiamento diversas para exercer suas funções, além da arrecadação tributária e da emissão de moeda. Assim, procurou desenvolver o sistema financeiro e o mercado de dívida pública, com a concepção das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN, pela Lei Federal nº 4.457, de 16/07/1964.³⁰¹ Esse título público institucionalizou a correção monetária no Brasil, para proteger os investidores dos efeitos da inflação e atingiu grande sucesso: a partir de 1969, o financiamento público passou a exceder as necessidades estritamente fiscais.³⁰²

Posteriormente, foram concebidos outros títulos, com prêmios e prazos distintos, para atender às exigências dos credores diante das crises da década de 1970. Novas institucionalidades foram criadas, como a Secretaria do Tesouro Nacional, em 1986, que passou a concentrar o controle do endividamento.³⁰³

No debate público atual, a Auditoria Cidadã da Dívida (ACD) é uma organização sem fins lucrativos que se posiciona frontalmente contra a formação histórica da dívida pública no Brasil e questiona a legitimidade do sistema da dívida pública atual, em virtude de uma origem tida como maculada. Em publicações escritas e palestras, seus integrantes defendem, entre outros pontos, que a dívida pública formada desde os anos 1970 é uma *dívida ilegítima, ilegal,*

maneiras distintas, que não envolvem tantos custos econômicos e sociais”. (CARVALHO, Laura; ROSSI, Pedro. Mistos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construído um novo paradigma econômico*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 42.)

³⁰¹ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (org.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009, p.57-80.

³⁰² PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (org.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009, p.57-80.

³⁰³ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (org.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009, p.57-80

*odiosa e nula*³⁰⁴, porque: obtida por governos autoritários e não vertida ao atendimento das necessidades da população; composta por obrigações de legalidade duvidosa, pela internalização de dívidas externas já prescritas e pela manobra de tornar públicas dívidas privadas de empresas³⁰⁵; resultou em títulos posteriormente utilizados como moeda para comprar empresas privatizadas nos anos 1990.³⁰⁶

Sem adentrar nessas questões, pela limitação deste trabalho, fato é que a relação entre dívida pública e financeirização foi consolidada, sobretudo, com o advento do Plano Real. O Plano Real, como já tratado no Capítulo 3, consistiu em um conjunto de medidas para estabilização econômica, que seguiu os passos de promover ajustes fiscais, a criação de um indexador (a URV) e, por fim, a criação de uma nova moeda.

A estratégia envolveu a adoção de uma âncora cambial, com referência ao dólar, a fim de controlar os preços locais de produtos exportáveis, a partir da concorrência externa de produtos importados. Para tanto, era necessário obter dólares, pelo endividamento externo e atração de capitais por meio da prática de altos juros, e para equilibrar o balanço de pagamentos. O endividamento público também era usado para cobrir déficits, para o reconhecimento de dívidas passadas, bem como era um reflexo das operações monetárias do Banco Central para controlar a taxa básica de juros.³⁰⁷

Posteriormente à crise cambial de 1999, a dívida pública interna foi o reflexo da utilização de uma “âncora implícita dos preços”, que eram os juros dos títulos públicos,

³⁰⁴ A ACD defende que “a dívida ilegal ou ilegítima não deve ser paga pelos povos” e indica como exemplo disso o cancelamento de parte dívida, dentre outros países, no Equador, onde foi realizada uma auditoria integral, com participação popular. A distinção entre os conceitos de dívidas ilegítimas, ilegais, odiosas, insustentáveis e nulas: Dívidas Ilegítimas: correspondem a compromissos assumidos pelo setor público que, embora possam estar de acordo com os termos legais, contudo, não obedecem ao equilíbrio entre as partes devido à ausência de igualdade de condições entre devedor e credor; não atendem ao interesse geral da coletividade, e/ou não possuem contrapartida real em bens e serviços para a sociedade; Dívidas Ilegais: são as dívidas que não obedecem aos critérios fixados em normas presentes nos ordenamentos jurídicos dos países ou em convenções, tratados ou acordos internacionais; Dívidas Odiosas: constituem os compromissos contraídos por regimes autoritários, com evidentes prejuízos a interesses e direitos dos cidadãos, sem o conhecimento destes; Dívidas Insustentáveis: são as obrigações assumidas pelo poder público que asfixiam as finanças públicas e impedem o cumprimento dos direitos humanos e sociais; Dívidas Nulas: são dívidas que envolvem elementos de ilegalidade, ilegitimidade ou são odiosas ou insustentáveis (FATORELLI, Maria Lucia. *Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos*. Brasília: Inove Editora, 2013, p.189-190).

³⁰⁵ Além dos chamados passivos contingentes ou esqueletos financeiros, mecanismos de absorção de débitos privados podres na Dívida Pública, entre 1996 e 2003. Ver: PINHEIRO, Maurício et al. *Os Passivos Contingentes e a Dívida Pública no Brasil – Evolução Recente (1996/2003) e Perspectivas (2004/2006)*. Texto para Discussão n. 1007, Brasília –IPEA, janeiro de 2004.

³⁰⁶ FATORELLI, Maria Lucia (org.). *Auditoria Cidadã da Dívida Pública: experiências e métodos*. Brasília: Inove Editora, 2013, *passim*.

³⁰⁷ BRITO, Matheus Bittencourt de; HERRLEIN JR, Ronaldo. *Dívida Pública: a base da financeirização no Brasil*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre/RS, 2021, p. 88.

indexados sobretudo à Selic e ao câmbio.³⁰⁸ Na época, a Selic chegou a atingir mais de 40% ao ano, o que alimentou o rentismo.³⁰⁹ Em paralelo, a adoção do tripé macroeconômico, com as metas de superávit primário, asseguraria proteção aos credores. O país se comprometeu, mediante as políticas fiscal, monetária e cambial do tripé, a garantir a estabilidade das finanças públicas com segurança especial ao capital financeiro.

Esse padrão foi seguido, de forma mais ou menos uniforme, por todos os governos desde 1999, ainda que com mitigações em determinados momentos. Mesmo em governos considerados como mais preocupados com os direitos sociais, o Estado serviu como um garantidor da rentabilidade do capital privado, ao sustentar altas taxas de juros e atrair ativos fictícios, que não contribuem para a economia real e intentam ao lucro dos detentores de títulos.³¹⁰ Analisando o período do primeiro governo Lula, Leda Paulani identificou a inserção do país no mundo como uma “plataforma de valorização financeira”, ao atrair capitais, valorizar o câmbio³¹¹ e, com isso, desincentivar a indústria nacional e facilitar as remessas de lucros e dividendos ao exterior.

Em segundo lugar, cabe analisar o paradoxo dos ajustes fiscais nas despesas primárias, as despesas financeiras e a institucionalidade da dívida pública. Como visto até aqui, o pressuposto das regras fiscais é o de que “se a dívida interna está crescendo, é porque não foi obtido o ajuste fiscal requerido”, como sintetiza Gerson Lima.³¹² Os ajustes fiscais, sejam quais forem a causa da dívida pública e a taxa de juros praticada pelo Banco Central, precisam ocorrer por meio de corte de gastos com serviços públicos, aumento de carga tributária, privatização de serviços e ativos estatais.

A preferência pelos ajustes na despesa pública parte do senso comum sobre a existência de um Estado inchado e perdulário, herança da Constituição de 1988. Isso não é uma verdade absoluta, como mostram vários estudos. Sob o ponto de vista democrático, é o orçamento que deve se adequar ao pacto social firmado na Constituição e não o contrário.³¹³

³⁰⁸ BRITO, Matheus Bittencourt de. HERRLEIN JR, Ronaldo (orientador). *Dívida Pública: a base da financeirização no Brasil*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre/RS, 2021, p. 88.

³⁰⁹ PINTO, Élica Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010, p. 182-198.

³¹⁰ PAULANI, Leda. *Brasil Delivery: servidão financeira e Estado de Emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008. DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

³¹¹ PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Ipea*, Brasília, nº 10, abr./jun.2012, p.98.

³¹² LIMA, Gerson. *Economia, Dinheiro e Poder Político*. Curitiba: Intersaberes, 2012, p. 250.

³¹³ CARVALHO, Laura. *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018, p.159.

O estudo de Luís Carlos Garcia de Magalhães e Carla Rodrigues Costa, pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, divulgado no trabalho denominado *Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural*³¹⁴, problematiza a ausência da despesa com juros da dívida pública no debate sobre ajustes fiscais e na prática do equilíbrio fiscal sustentável.

Os autores concluíram que, entre 1998-2014, as despesas primárias da União de fato se expandiram, porém o foco foram benefícios previdenciários, programas de transferência de renda, saúde e educação, além de subsídios, sem “evidências de um Estado hipertrofiado, descontrolado em despesas com funcionalismo e custeio da máquina pública”.³¹⁵ Como revelaram na tabela colacionada abaixo, a despesa omitida dos debates e que se destaca das demais por seu número expressivo é o *serviço com juros nominais da dívida pública*, que apenas perdeu em grandeza para despesas com o INSS:

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.

Fonte: MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia de; COSTA, Carla Rodrigues. *Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural*. Brasília: IPEA: 2018, p.19.

Os autores expõem como se processam, de fato, os conflitos entre políticas públicas dentro do orçamento federal. Eles sustentam que, no nível de juros suportado pelo país, foi um verdadeiro “milagre” a possibilidade de crescimento com redistribuição de renda, melhoria de diversos indicadores sociais e um mínimo de Estado de bem-estar social.

Entre 1998 e 2014, o serviço acumulado dos juros da dívida pública custou R\$ 4,076 trilhões. No mesmo período, o gasto social do governo central com saúde e educação,

³¹⁴ MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia de; COSTA, Carla Rodrigues. *Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural*. Brasília: IPEA: 2018, p.17.

³¹⁵ MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia de; COSTA, Carla Rodrigues. *Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural*. Brasília: IPEA: 2018, p.17.

exclusive transferências, custou R\$ 1,235 trilhão, e o investimento público em infraestrutura foi de R\$ 614,2 bilhões. (...) Dessa forma, para cada real gasto com saúde e educação, foram dispendidos quatro reais com serviço de juros; e para cada real investido em infraestrutura, quase sete reais. Com isso, esse serviço consumiu quase um PIB brasileiro em dezessete anos. Se o montante pago de serviços de juros tivesse sido menor em 20%, isto resultaria numa economia de R\$ 815,2 bilhões para o Tesouro Nacional. Se esse valor tivesse sido totalmente investido em infraestrutura de transporte, a deficiência doméstica nessa área teria sido em grande parte resolvida, pois representa 80% da estimativa de investimento necessário para dotar o país da estrutura de transportes próxima do padrão internacional.³¹⁶

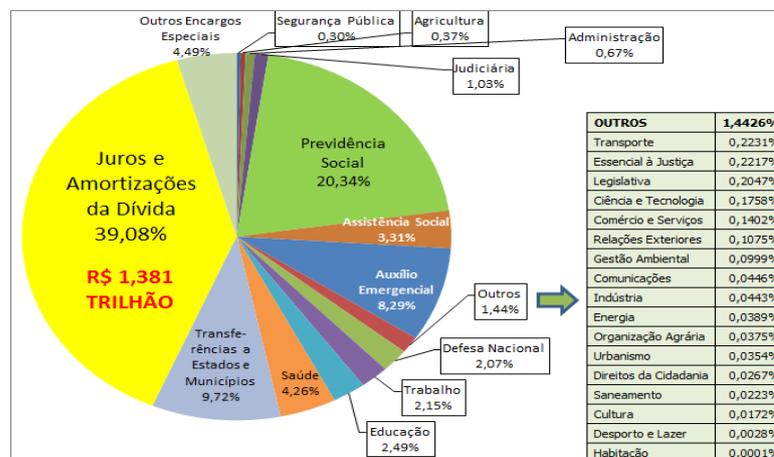
Sublinhe-se que a Auditoria Cidadã da Dívida (ACD) alinha-se ao argumento apresentado sobre os altos juros da dívida pública brasileira, mas vai além ao questionar o percentual do orçamento público destinado à *amortização da dívida*. Ordinariamente, refinanciamento da dívida é uma forma de emitir novos títulos para pagar títulos antigos com atualização monetária, um modo de rolar a dívida³¹⁷; a amortização é o efetivo pagamento aos credores. A organização vislumbra outras irregularidades por pressupor erro de cálculo do Tesouro Nacional, que embutiria em amortização e refinanciamento juros da dívida não computados corretamente.³¹⁸ Por essa razão, o gráfico abaixo, elaborado pela ACD a partir de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), insere, de forma crítica, juros e amortizações da dívida como uma fatia excessiva do orçamento público.

³¹⁶ MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia de; COSTA, Carla Rodrigues. *Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural*. Brasília: IPEA: 2018, p.19.

³¹⁷ De acordo com o art. 29, da LRF: “Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: (...) V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária”.

³¹⁸ AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. *Explicação sobre o gráfico do orçamento elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida*. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/explicacao/>. Acesso em: 13 jan.2022.

Figura 3 - Gráfico Orçamento Federal Executado (pago) em 2020, da Auditoria Cidadã da Dívida



Fonte: AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. *Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020*. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/#sdendnote9sym>. Acesso em: 19 jan. 2022.

Abre-se, assim, uma divergência com economistas que não reconhecem a existência de manobras desse tipo e criticam a ACD por desconsiderar que a dívida contraída precisa ser amortizada, já que houve o ingresso de recursos no caixa público. Em outras palavras, o verso da amortização é o conjunto de receitas financeiras obtidas; é preciso observar o quadro de despesas executadas em conjunto com o quadro de receitas tributárias e financeiras.³¹⁹

Neste trabalho, nos ateremos ao fator de convergência entre as diferentes correntes, que é o alto percentual de juros arcados pelo orçamento. Também são pontos de confluência a crítica ao montante total de endividamento sem limites máximos, a falta de uma reforma tributária progressiva, o grande volume de gastos tributários, a sonegação fiscal e a alta dívida ativa não cobrada.³²⁰

Entre 2009/2010, foi realizada uma CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados, com o objetivo de averiguar a composição da dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento dos juros, as pessoas beneficiadas e as consequências da dívida nas políticas sociais do país. Para Maria Lúcia Fatorelli, a CPI trouxe bons resultados, com a produção de

³¹⁹ BIANCHINI, Rafael. Por que a Auditoria Cidadã não é levada a sério? O Gráfico em formato de pizza. Disponível em: https://bianchini.blog/2016/01/21/por-que-a-auditoria-cidada-nao-e-levada-a-serio-ii-o-grafico-em-formato-de-pizza/#_ftnref9. Acesso em: 19 jan. 2022.

³²⁰ DELGADO, Guilherme Costa. Finanças Públicas sob o enfoque distributivo. In: CARDOSO JR, José Celso (org.). *A constituição golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p.137.

relatórios depois entregues ao Ministério Público, ainda que não tenham constituído cumprimento do art. 26 do ADCT.^{321 322}

Adiante, com esteio no problema dos juros da dívida pública, seguiremos a linha de análise do estudo *Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural*, de Luís Carlos Garcia de Magalhães e Carla Rodrigues Costa, vinculados ao IPEA.

Com base nessa publicação, são enfatizados dois problemas centrais do endividamento público brasileiro: além dos altos juros, descolados da realidade de países semelhantes, a equação dívida/PIB é influenciada por elementos alheios à *estrita* consequência fiscal da relação receita e despesa pública com bens e serviços destinados ao bem-estar social.

Isso significa que os arranjos institucionais estabelecidos no Brasil na interação entre políticas macroeconômicas, com reflexo direto no orçamento público, e as regras de gestão da dívida pública (muito atrelada à Selic, a taxa básica da economia que é instrumento da política monetária) são problemáticos e não enfrentados nos debates sobre ajuste fiscal. Sem essas considerações, o ajuste fiscal ordinariamente realizado se torna injusto. E mais: o mero ajuste de despesas primárias e cortes de investimentos dificilmente são suficientes para a conquista da sustentabilidade da dívida tão falada.

A interação entre política monetária, cambial e creditícia com a política fiscal ocorre porque elas utilizam como seus instrumentos os títulos públicos, cujos pagamento e encargos compõem o orçamento público. No contexto do atual estágio do capitalismo financeirizado, o

³²¹ O dispositivo se refere, literalmente, a uma auditoria da dívida pública externa. A dívida externa brasileira é muito pequena atualmente. Contudo, como a ACD aponta irregularidades na internalização de dívidas externas, a auditoria deveria ocorrer na dívida interna: “Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. § 1º A Comissão terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União. § 2º Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível”.

³²² O relatório final oficial apontou que: os juros foram elemento central para o crescimento vertiginoso da dívida pública, configurando-se prática crônica de anatocismo; a dívida interna cresceu pelo aumento de reservas internacionais, mediante compra de títulos públicos do Tesouro americano; o pagamento antecipado de valores ao FMI, em 2005, teria promovido a conversão da dívida externa em dívida interna.³²² O relatório alternativo, que contou com o voto de parte dos deputados, apontou como irregularidades as mesmas destacadas pela ACD: além da prática de juros altos, questões antigas da formação da dívida pública brasileira, como o aumento unilateral de juros de contratos internacionais, indícios de ilegalidade na transferência de dívidas do setor público e privado ao Banco Central e na conversão promovida pelos títulos Brady, em 1994; déficit de informações sobre o endividamento da Ditadura Militar e indícios de cláusulas ilegítimas; resgates antecipados de títulos de dívida externa, com pagamento de ágio; contabilização de juros nominais como amortização de dívida; existência de aproximação entre representantes do Banco Central e investidores rentistas, com influência na fixação da taxa de juros (FATORELLI, Maria Lucia. *Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos*. Brasília: Inove Editora, 2013, p.125).

Estado termina por desempenhar funções que ultrapassam a tarefa clássica de gestor de receitas e despesas; ele se torna um gestor financeiro, auxiliar da reprodução do capital.

As políticas macroeconômicas geram custos não fiscais ao Estado brasileiro que são entendidos como custos da política fiscal e cristalizam-se como dívida pública. (...) a execução do orçamento federal é apenas um aspecto das políticas de Estado. Estas políticas englobam movimentos de política econômica que não se limitam às receitas tributárias e às despesas com pessoal e custeio. Ao contrário, as contas públicas, no mundo financeirizado, abrangem um enorme leque de ações do Estado, onde convivem desde a merenda escolar e até a intervenção nos mercados de derivativos, passando pelos subsídios creditícios. E, dada a dimensão crescente dos estoques de ativos e do risco a eles associado, a política fiscal se torna peça ainda mais decisiva no xadrez do capitalismo contemporâneo.³²³

Vejam-se, por exemplo, os custos fiscais da *política creditícia*. O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES pode receber aportes financeiros do Tesouro Nacional, por meio de títulos públicos, com impacto na dívida pública, para conferir subsídios de crédito para tomadores de empréstimos.³²⁴ Sem adentrar o mérito sobre a adequação e conveniência de subsídios e subvenções, o fato é que eles têm impacto orçamentário.³²⁵ Na *política cambial*, o conjunto de medidas para interferência na flutuação do câmbio e regulação das operações de câmbio do país³²⁶, o Banco Central realiza contratos de *swap* cambial para intervir no mercado de câmbio e proteger a moeda nacional.³²⁷ Quando, a depender do momento

³²³ ARANTES, Flávio; JUNIOR, Geraldo Biasoto. A política fiscal no contexto da financeirização: teoria insuficiente e indicadores inadequados. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v.26, Número Especial, p. 1063-1095, dez.2017, p.1085.

³²⁴ Os empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES também têm consequências na expansão da base monetária, resultado que implicará na utilização das operações compromissadas pelo Banco Central, para controle da liquidez da economia e da taxa de juros básica.

³²⁵ São exemplos o Fortalecimento da Agricultura familiar (Pronaf) e Garantia de Atividade Agropecuária (Proagro). (ARANTES, Flávio. JUNIOR, Geraldo Biasoto. *A política fiscal no contexto da financeirização: teoria insuficiente e indicadores inadequados*. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v.26, Número Especial, p. 1063-1095, dez.2017, p.1081).

³²⁶ BRASIL. *Política cambial*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/politicacambial>. Acesso em: 13 jan. 2020.

³²⁷ “Swap (do inglês, “troca”) é um derivativo financeiro que promove simultaneamente a troca de taxas ou rentabilidade de ativos financeiros entre agentes econômicos. Por meio dele o BC procura evitar movimento disfuncional do mercado de câmbio. O objetivo dessas operações é prover “hedge” cambial – proteção contra variações excessivas da moeda americana em relação ao real – e liquidez ao mercado de câmbio doméstico. A compra de contrato de swap pelo BC funciona como injeção de dólares no mercado futuro. Quando uma empresa possui um ativo financeiro indexado à variação do dólar comercial e deseja trocar esse indexador por uma determinada taxa prefixada, sem se desfazer do ativo financeiro, ela poderá realizar essa operação por meio de uma troca de taxas. No contrato de *swap*, o BC se compromete a pagar ao detentor do swap a variação do dólar, acrescida de uma taxa de juros (“cupom cambial”), e a receber a variação da taxa de juros doméstica acumulada no mesmo período (taxa Selic). Portanto, quem vende esse contrato fica protegido caso a cotação do dólar aumente, mas tem de pagar a taxa Selic para o comprador, no caso o BC.” (BRASIL. Banco Central. Swap Cambial. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/swapcambial>. Acesso em: 09 jun.2021). Artigo sobre o tema: CHIARA, José Tadeu de. Contrato de *swap*: considerações sobre o seu funcionamento. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, ano 9 – n.17, mar/ago. 2020, p. 131-148.

econômico, os contratos se mostram desfavoráveis ao Banco Central, são cobertos por títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional.³²⁸

A *política monetária*, de responsabilidade do Banco Central, tem como objeto o controle de oferta e a estabilidade da moeda na economia. Procura-se a estabilidade dos preços para manter o poder de compra, por meio de ações que intentam afetar o custo do dinheiro, as taxas de juros da economia e a quantidade de moeda disponível.³²⁹ Para tanto, o principal instrumento é o controle da taxa básica de juros³³⁰; essa taxa também é referencial para a remuneração dos títulos públicos³³¹ ou têm sua remuneração indiretamente influenciada pela Selic³³², além dos demais passivos públicos que são indexados pela Selic.³³³

Sempre que o Banco Central, a título de promover a política monetária, realiza aumentos da meta da taxa Selic, impacta a dívida pública.³³⁴ Essa conexão promovida pela Selic e pelas

³²⁸ Em ocasiões de forte entrada de capitais externos no país, esses contratos também protegeram agentes endividados em moeda estrangeira e investidores internacionais que investiam na Bolsa de Valores e utilizavam os títulos públicos como caminho acessório para montar e desmontar sua posição acionária (ARANTES, Flávio; JUNIOR, Geraldo Biasoto. *A política fiscal no contexto da financeirização: teoria insuficiente e indicadores inadequados*. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v.26, Número Especial, p. 1063-1095, dez.2017, p.1081).

³²⁹ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, não paginado.

³³⁰ PAULANI, Leda; BOBIK, Marcio. *A nova contabilidade social: uma introdução à macroeconomia*. São Paulo: Saraiva, 2017, 142.

³³¹ No caso das chamadas Letras do Tesouro Nacional – LFT, cujo rendimento é a taxa Selic, de acordo com o Decreto nº 9.292, de 23 de fevereiro de 2018. Elas foram concebidas no período da alta inflação no país, mas persistiram na gestão da dívida pública. Como elas seguem a Selic, a tentativa de controle da inflação por aumento da taxa não atinge facilmente os detentores do título, que permanecem com a capacidade de consumir e investir, mesmo quando não é desejável pela política monetária em vigência.

³³² É o caso dos demais títulos. Ver: DORNELAS, Larissa Naves de Deus; TERRA, Fábio Henrique Bittes. *SELIC: O mercado brasileiro de dívida pública*. Campinas: Alínea, 2021.

³³³ “Do ponto de vista do equilíbrio fiscal do governo central, o aumento da taxa Selic tem um impacto imediato. Esta taxa regula simultaneamente o mercado de reservas bancárias e a remuneração de parcela da dívida pública a ela indexada. A consequência é o crescimento do custo do serviço de juros da dívida pública em razão da ainda presença das LFT na composição da DPMFi. Deve ser ainda considerado que a Selic indexa outros passivos públicos: essa taxa indexava 78,5% da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e 39,2% da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em dezembro de 2015.2” (MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia de; COSTA, Carla Rodrigues. *Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural*. Brasília: IPEA: 2018, p.27).

³³⁴ Essa taxa é a cobrada ou paga pelos Banco Central para reservas bancárias, ou seja, ao fornecer moeda aos bancos comerciais que não atingiram o volume compulsório exigido no ajuste diário ou ao absorver o excesso de reservas no sistema, equilibrando-o. Trata-se da chamada taxa Selic, como a taxa primária de juros, criada por força da disposição do art. 13, da Lei Federal nº 9.065/1995. Ela tem implicações no arbitramento de todas as outras taxas da economia, como as praticadas na poupança, nos empréstimos e financiamentos bancários. A Selic também constitui a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic, um sistema criado em 1979 para conferir transparência e agilidade para as operações de mercado aberto de títulos públicos emitidos pelo Tesouro e as operações secundárias operadas com eles. A meta da Selic é decidida pelo Comitê de Política Monetária (Copom), criado pela Circular nº 2.698/99 do Banco Central, formado pelo Presidente e Diretores do Banco Central, que se reúnem ordinariamente 8 (oito) vezes ao ano para a decisão sobre qual será a meta para a taxa. De acordo com o regulamento da Circular nº 3.593/2012, a deliberação ocorre por maioria simples de votos, após um procedimento para colher informações técnicas do corpo funcional e avaliação das perspectivas de inflação (ponderação das expectativas de inflação, riscos e atividade econômica, cenário externo e contas públicas). O Copom utiliza os dados fornecidos pela equipe técnica e se vale dos boletins gerados no Sistema de Expectativas de Mercado, que compila as pesquisas sobre as *expectativas do mercado* para dados macroeconômicos. Dentre os

regras vigentes para a dívida mobiliária contribui para que os investidores tenham uma garantia de rentabilidade mínima, com liquidez imediata e com vantagens tributárias, o que transforma a presença de títulos públicos baseados na Selic em uma “imunização do sistema financeiro brasileiro a perdas de capital” e dificulta ainda mais o impacto da política monetária contracionista sobre o nível de atividade econômica.³³⁵

Ainda sobre a política monetária, as chamadas operações compromissadas são um instrumento central pelo qual o Banco Central intervém na liquidez da economia, mediante compra e venda de títulos públicos, com compromisso de recompra junto a instituições financeiras. O objetivo é manter a taxa Selic efetiva dentro da meta estipulada pelo Copom.³³⁶ Como se valem de títulos públicos, elas são contabilizadas na dívida pública bruta, conquanto não se relacionem propriamente com despesas públicas ordinárias.³³⁷³³⁸

Ao cabo desses elementos, questiona-se: se o déficit nominal compreende todas essas políticas econômicas, por que as funções do Estado no plano financeiro são pouco divulgadas no debate acerca das medidas de dívida pública adotadas como balizadoras de ajustes fiscais?

boletins desse sistema, está o conhecido Boletim Focus, extraído pelo Departamento de Relacionamento com Investidores e Estudos Especiais – Gerin. Seu fundamento são pesquisas sobre dados macroeconômicos realizados por instituições financeiras, corretoras, bancos comerciais Por meio da estipulação da meta para Selic, o Banco Central pretende inserir a inflação nas metas traçadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). O aumento da taxa busca provocar um desestímulo da demanda agregada e a redução, um incentivo ao consumo, ao investimento e ao crédito. No Brasil, desde 1999, com o Decreto nº 3.088, de 21 de junho, vige o sistema de metas de inflação, pelo qual o CMN fixa um intervalo de tolerância de 1,5% a mais ou para menos do número estipulado como meta. Então o controle da inflação ocorre por meio da fixação de um valor da taxa básica de juros no patamar compatível com a meta estipulada pelo CMN.

³³⁵ MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia de; COSTA, Carla Rodrigues. *Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural*. Brasília: IPEA: 2018, p.25.

³³⁶ “Se o Banco Central avalia que a liquidez da economia está baixa a ponto de elevar a taxa Selic acima da sua meta, ele realiza operações de compra de títulos públicos com compromisso de revenda, junto às instituições financeiras ou, em outra perspectiva, empresta recursos para elas, remunerados com base na sua meta para a Selic, com garantia de títulos públicos. Se a liquidez da economia for avaliada excessiva, a autoridade monetária realiza operações de venda de títulos com compromisso de recompra, vale dizer, toma emprestado do mercado, com garantia dos títulos públicos que detém em sua carteira, e paga de acordo com sua meta para a Selic. Como o Banco Central é um operador gigante no mercado, ninguém toma ou empresta recursos à taxa distinta da taxa praticada por ele. Assim, o Banco Central utiliza um tipo de transação financeira já disponível no mercado, as compromissadas, como um instrumento para controlar a liquidez da economia e, por intermédio da taxa Selic, lograr sucesso no controle da inflação” (PELLEGRINI, Josué Alfredo. *As operações compromissadas do Banco Central. Estudo Especial no. 3*, Brasília: Instituição Fiscal Independente – IFI, 2017, p.6-7).

³³⁷ Com o advento da Lei Federal nº 14.185/2021, foi criada a opção de depósitos voluntários no Banco Central como instrumento de política monetária paralela aos depósitos compulsórios. Essa medida pretende amenizar os impactos da política monetária sobre a política fiscal, mas não retira a intersecção existente entre elas. (TERRA, Fábio. GOMES, Cleomar. *Condicionantes das operações compromissadas no Brasil*. Valor Econômico, São Paulo, 20 ago. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/condicionantes-das-operacoes-compromissadas-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 27 ago.2021).

³³⁸ Destaque-se que as aplicações do Banco Central em reservas internacionais têm como resultado também a expansão da base monetária, que tem como resultado também a realização de operações compromissadas para controle da liquidez da economia.

A análise realista da situação fiscal brasileira não pode afastar a apreciação sobre as diversas operações que afetam a dívida pública e os juros nominais.

Essa busca por compreensão total sobre o endividamento brasileiro não significa, em absoluto, que as despesas primárias devam ser poupadas de todo e qualquer tipo de ajuste. Como qualquer política implementada com recursos públicos, é necessário que haja avaliação de eficiência e economicidade de despesas, a fim de se obter resultados mais universais, justos, adequados às necessidades da população.³³⁹ Questionar o foco excessivo do ajuste fiscal nas despesas primárias é também indagar como obter a melhor calibragem nas despesas financeiras derivadas de políticas econômicas, que também são políticas públicas.

Segundo a apuração realizada no Tribunal de Contas da União, no âmbito da auditoria da dívida pública interna federal solicitada pelo Congresso Nacional, revelada no Acórdão nº1.084/2018 do Plenário,³⁴⁰ a dívida pública bruta brasileira cresceu em nível superior ao dos países do G7 no período entre 2000-2017 (crescimento de 65% entre os anos) e ao grupo de países formado pelo Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Os fatores que mais elevaram a DBBG foram, de acordo com o relatório adotado, as altas taxas de juros históricas³⁴¹, os custos associados às operações compromissadas de controle da liquidez decorrentes da intervenção no mercado de câmbio e custos de carregamento das reservas internacionais, financiamento do déficit primário e a ausência de crescimento do PIB.

O relatório que subsidiou o acórdão frisou que, para o controle da relação dívida/PIB, o elemento decisivo é a promoção de crescimento econômico, ou seja, o aumento do denominador da equação.

(...) pode-se concluir que apenas a obtenção de um ciclo de longo prazo de crescimento econômico será possível obter uma trajetória da dívida pública que seja sustentável. Caso mantenham-se as condições observadas nas últimas décadas, em que períodos de crescimento econômico moderado foram

³³⁹ Podem ser citados os seguintes dispositivos constitucionais, que determinam a realização de avaliações periódicas de políticas públicas e da Administração Pública, controle de despesas e controle de metas, planejamento, fiscalização: art. 37, §3º, i; art. 37, §8º, ii; art. 37, § 16; art. 40, § 1º, i; art. 40, § 4º-a; art. 201, § 1º, i; art. 41, § 1º, iii; art. 41, § 4º; art. 132, parágrafo único; art. 52, xv; art. 74, i; art. 74, ii; art. 165, § 16; art. 173, § 1º, v; art. 193, parágrafo único; art. 198, § 3º, iii; art. 209, ii; art. 212, § 9º; art. 212-a, v, alínea "c"; art. 212-a, x, alínea "e"; art. 239, § 5º; art. 41 do ADCT.

³⁴⁰ BRASIL. *Acórdão nº 1.084*. Plenário do Tribunal de Contas da União. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/sagas/Sv1VisualizarReIVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO_ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=614883. Acesso em: 14 jun. 2021.

³⁴¹ Os juros chegaram a atingir a mínima histórica entre 2018-2021, mas o Copom iniciou um movimento de aumento já em 2021. Entre janeiro de 2021 a maio de 2022, houve dez elevações seguidas da taxa.

sucedidos por períodos de estagnação ou mesmo recessão, há o risco considerável de que a sustentabilidade da dívida não seja alcançada.”³⁴²

Em terceiro lugar, deve-se considerar a existência de uma coalizão de interesses na fixação de taxas de juros altos pelo Banco Central. A política monetária e a fixação de juros altos pelo Banco Central merecem destaque para o objeto desta dissertação. A austeridade tem impacto no financiamento de despesas sociais, que auxiliam na redistribuição de renda no Brasil. Os juros altos, pelo efeito na remuneração dos títulos públicos, promovem o movimento contrário: concentram renda nas mãos dos detentores da dívida pública nacional. A dívida pública é uma forma de acumulação capitalista e a dominância do controle da inflação pode promover a subordinação das finanças públicas aos interesses do setor privado.

O efeito da inércia do arranjo institucional de gestão da dívida pública e das suas complementariedades é o elevado custo fiscal do serviço de juros suportado pelo Estado brasileiro. Este custo comprime o gasto social e o investimento público das três esferas de governo, além de reduzir o espaço de formulação e execução das políticas públicas e, portanto, do próprio espaço público de discussão democrática da aplicação dos recursos dos tributos carreados da sociedade.³⁴³

Para Miguel Bruno e Ricardo Caffé:

(...) não é factível a implementação de uma estratégia nacional de desenvolvimento por parte do Estado brasileiro. O regime de acumulação rentista-patrimonial, reproduzido pelas estruturas institucionais da financeirização, reduz drasticamente a autonomia da política econômica e das demais ações governamentais necessárias ao planejamento estratégico e a reorganização da economia nessa direção. Consequentemente, ao controlar as finanças públicas em seu proveito, a financeirização converte-se no principal fator de bloqueio do desenvolvimento social e econômico do Brasil, pois ela impede a ampliação das políticas sociais e compromete o financiamento das suas incipientes estruturas de bem-estar.³⁴⁴

³⁴² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.084 do Plenário*. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/Sv1VisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=614883>. Acesso em: 14 jun. 2021.

³⁴³MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia de; COSTA, Carla Rodrigues. *Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural*. Brasília: IPEA: 2018, p.17., p.53.

³⁴⁴ BRUNO, Miguel; CAFFÉ, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, v. 26, p. 1025-1062, 2017, p.1044.

Diversos trabalhos procuraram explicar por que a taxa básica de juros brasileira sempre foi fixada em patamares tão altos em relação ao resto do mundo.³⁴⁵

Na visão de Emílio Chernavsky, após análise das teorias acerca do assunto, o Banco Central atua com base uma *convenção*, um conjunto de crenças reunidas pelos seus técnicos sobre o nível de taxa de juros suficiente para assegurar as expectativas dos agentes econômicos sobre a inflação e sobre a credibilidade da política monetária.³⁴⁶ Semelhante conclusão pode ser aferida do trabalho de Luís Carlos G. de Magalhães e Carla Rodrigues Costa: o arranjo institucional perverso da dívida pública encontra apoio em uma “coalizão de interesses, com representação política”, que reúne os credores da dívida pública, sobretudo as instituições financeiras, fundos de investimento estrangeiros, fundos de pensão de empresas estatais, além da classe média que utiliza a plataforma Tesouro Direto.³⁴⁷

No artigo de Luiz Carlos Bresser-Pereira e Yoshiaki Nakano, levantou-se a hipótese de que a manutenção persistente de elevadas taxas de juros adviria das crenças em torno de um “medo da redução”. Assim, a taxa Selic seria estipulada em níveis artificiais para remunerar o setor financeiro e os credores da dívida, em uma “coalização de interesses da classe de rentistas-financeiros”.³⁴⁸ Isso incentivaria a formação da “financeirização pelos ganhos de juros”, o deslocamento da forma de acumulação capitalista da produção para a financeira pelo retorno dos juros do capital, além de ter impactos na concentração de renda.³⁴⁹

É imprescindível que essa realidade seja contraditada, sob pena de enfraquecer ainda mais o nível de capacidade produtiva, renda e emprego no país, pelo desvio de excedentes privados a ganhos financeiros, sem aplicação na economia produtiva real. Leda Paulani concluiu que a convenção sobre a necessidade de taxas de juros em níveis altos é influenciada por um viés da burocracia técnica do Banco Central, cujas origens profissionais estão no mercado financeiro.

³⁴⁵ Dentre as teorias desenvolvidas, algumas apontam para o descontrole fiscal, outras para a fraqueza do país em cumprir contratos, a inexistência de mercado doméstico para a liquidação de contratos de longo prazo, a inércia inflacionária, a forma de composição dos títulos públicos federais e de percepção de risco pelos investidores (CASALINO, Vinícius; PAULANI, Leda. Constituição e independência do Banco Central. *Revista Direito & Práxis.*, Rio de Janeiro, Vol. 9, N. 2, 2018, p. 853-889, p.856).

³⁴⁶ CHERNAVSKY, Emílio. PAULANI, Leda Maria (orientadora). *Sobre a Construção da Política Econômica: uma discussão sobre os determinantes da taxa real de juros no Brasil*. Dissertação (mestrado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007, p.72.

³⁴⁷ MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia de; COSTA, Carla Rodrigues. *Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural*. Brasília: IPEA: 2018, p.53.

³⁴⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, p. 533-563, 2020.

³⁴⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; PAULA, Luiz Fernando de; BRUNO, Miguel. *Financeirização, coalizão de interesses e taxa de juros no Brasil*. Texto para discussão nº 22. Campinas: Unicamp/IE, 2019, p. 18. A “financeirização pelo ganho de juros” seria a fase sucessora da “financeirização pelos ganhos inflacionários”, decorrentes das aplicações do “overnight”, aplicações financeiras com rentabilidade diária.

Chernavsky (2007) vasculha toda a literatura ortodoxa recente à caça de estudos que demonstrem de modo rigoroso, teórica e/ou empiricamente, a razão supostamente científica que justificasse a magnitude da taxa real de juros no Brasil dos últimos 12 ou 13 anos. E absolutamente nada encontra. A única alternativa que parece trazer algum alento atende pelo sugestivo nome de “função de reação do Banco Central”. Mas dessa função podemos extrair o seguinte tipo de explicação: a taxa real de juros é o principal determinante da credibilidade da política monetária; a credibilidade da política monetária determina, por sua vez, a influência que as metas de inflação exercem sobre as expectativas inflacionárias, as quais constituem, segundo a função de reação, o determinante principal da própria taxa de juros. Ora, é evidente o caráter autorreferencial de tal “justificação”, mas esse não é o principal problema. O principal problema é que, sendo assim, justifica-se qualquer taxa real de juros que promova a conversão das expectativas em relação à meta estabelecida. Isto significa que a magnitude em si que essas taxas efetivamente assumem é produto de um fenômeno puramente convencional. Em outras palavras, aquilo que se pensa e se convencionou torna-se realidade. Mas aquilo que se pensa não cai do céu, pois o dito mercado financeiro está no board do Banco Central e convencionou aquilo que lhe convém.³⁵⁰

A absorção, pelo Banco Central, da visão do mercado financeiro sobre a inflação não decorreria apenas da conexão profissional do Presidente e de diretores do Banco Central. O Relatório Focus do Banco Central é uma compilação das perspectivas do mercado sobre indicadores econômicos e esse conjunto de expectativas seria superdimensionada para exercer uma pressão sobre a taxa de juros.³⁵¹ Em acréscimo, a pressão do mercado financeiro atuaria também sobre perfil e remuneração dos títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional, “em condições que o favoreçam ao sabor dos acontecimentos econômicos”.³⁵²

Isto posto, cabe avaliar de modo crítico a Lei Complementar nº 179/2021, que reforçou a prática de a autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira do Banco Central e estipulou mandatos fixos para o Presidente e os diretores do Banco Central, que apenas poderão ser exonerados em virtude de motivos alheios à vontade do chefe do Poder Executivo federal. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.696 foi afastada a inconstitucionalidade formal da lei complementar por vício de iniciativa.

Diz-se que a ideia subjacente à autonomia e aos mandatos fixos é evitar a ingerência do Poder Executivo sobre o Banco Central, cujas decisões de ordem técnica precisam ser protegidas das vontades políticas do governo de turno. Essa visão desconsidera, entretanto, a

³⁵⁰ PAULANI, Leda. Ciência econômica e modelos de explicação científica: retomando a questão. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 30, nº 01 (117), 2010, pp. 27-44. Disponível em: Acesso em: 18/08/2016, p.40.

³⁵¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; PAULA, Luiz Fernando de; BRUNO, Miguel. *Financeirização, coalizão de interesses e taxa de juros no Brasil*. Texto para discussão nº 22. Campinas: Unicamp/IE, 2019, p. 23.

³⁵² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; PAULA, Luiz Fernando de; BRUNO, Miguel. *Financeirização, coalizão de interesses e taxa de juros no Brasil*. Texto para discussão nº 22. Campinas: Unicamp/IE, 2019, p. 24.

influência do sistema financeiro no Banco Central, pela origem de seus componentes, já apontada. A lei complementar não ofereceu soluções para isso, limitando-se a estipular o período de quarentena de 6 (seis) meses.

É indispensável, ainda, consignar a existência de um debate econômico específico: muitos economistas são contrários à utilização da taxa Selic como forma de controle da inflação no Brasil, pois a instabilidade dos preços não decorre, em regra, de aumento de demanda. Deflui das opiniões divergentes o questionamento sobre a compatibilidade da política monetária com os princípios da Ordem Econômica do art. 170, da Constituição, especialmente a valorização do trabalho e a busca pelo pleno emprego, no intuito de conferir a toda a sociedade uma existência digna e justiça social.

Carmem Feijó e Eliane Araújo entendem que o remédio tradicionalmente utilizado contra a inflação desconsidera vicissitudes tradicionais da economia brasileira, a desindustrialização, a reprimarização da pauta exportadora e os preços administrados de serviços públicos.³⁵³ A estrutura produtiva subordinada à exportação de produtos primários faz a inflação brasileira mais sensível à variação dos preços deles no mercado externo. Já os preços administrados, como energia e combustíveis, compõem custos de produção de outros produtos e sua variação depende de regras de reajuste fixadas pelo poder público e não pela chamada lei da oferta e da demanda.

O resultado é que a variação da Selic para cima teria mais consequências negativas à economia real, com crescimento do desemprego, estagnação produtiva e estímulo ao rentismo.

O ônus de se utilizar a taxa de juros para o combate à inflação de custo é o de criar uma ‘convenção’ de um nível excessivamente elevado de juros, fato que, numa economia financeirizada, beneficia a classe de rentista. (...) a convenção de juros reais tão altos faz com que as expectativas de aumento significativo da inflação reflitam mais um desejo dos participantes do mercado financeiro e que são informantes da pesquisa Focus, por exemplo, e não a fenômenos reais que tornam crescentes as expectativas de inflação.³⁵⁴

Essa inconformidade foi perscrutada por André Lara Resende, ao tratar da “reduzida influência” da taxa básica de juros sobre a inflação e da “muita influência” sobre o custo da dívida pública e sobre o investimento público. O economista assinala como problemático o crescimento da taxa de juros para conter preços não diretamente relacionados a variações de

³⁵³ FEIJO, Carmen; ARAÚJO, Eliane. Mais sobre o aumento da taxa de juros em 2021. *Boletim Finde – Grupo de Pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento*.v.2, n.2, 2021.

³⁵⁴ FEIJO, Carmen; ARAÚJO, Eliane. Mais sobre o aumento da taxa de juros em 2021. *Boletim Finde – Grupo de Pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento*.v.2, n.2, 2021.

oferta e demanda, a exemplo das *commodities* e dos preços administrados.³⁵⁵ Ele também demonstra preocupação com as consequências da Selic sobre a dívida pública.

No livro *Consenso e contrassenso: por uma economia não dogmática*, o autor considera ser um mito a formulação de que um suposto desequilíbrio fiscal do Estado conduziria a barganhas de credores para contratar a dívida pública. Esse pensamento, segundo ele, inverte a causalidade ao afirmar que os juros seriam decorrência do desequilíbrio fiscal e da alta relação dívida/PIB, quando, na verdade, seriam a sua causa. Isso porque a dívida brasileira é predominantemente em moeda nacional fiduciária (sem lastro real), portanto não há um real risco de crédito e de iliquidez aptos a serem instrumento de chantagem por parte dos credores.³⁵⁶

Se o preço das reservas bancárias, a taxa básica de juros, é um instrumento incapaz de controlar a liquidez da economia [por meio das operações compromissadas], mas determina toda a estrutura de custos da dívida pública, a taxa de juros deve ser fixada com o objetivo de reduzi-lo. Outras medidas institucionais e regulatórias devem ser tomadas para balizar as expectativas e evitar que a liquidez criada pelo sistema financeiro provoque bolhas especulativas. Ao usar a taxa básica para o controle da liquidez e da inflação, os bancos centrais se equivocam sobre o papel da taxa de juros. Utilizam um instrumento poderoso com o objetivo errado. O efeito da taxa de juros no controle da liquidez e de inflação é questionável, mas o seu efeito sobre o custo da dívida pública é inquestionavelmente perverso.³⁵⁷

Em um contexto de baixo investimento público, pouco crescimento econômico e muito desemprego, a decisão do Banco Central de realizar as últimas elevações da taxa Selic durante a pandemia da Covid-19 pode ser explicada por uma interpretação desconectada das evoluções teóricas adotadas ao redor do mundo. A postura se baseia na chamada teoria da *austeridade expansionista*, já conceituada. Por trás dessa ideia está a de que o gasto privado é mais eficiente, logo o poder público não deve concorrer por recursos da economia, além de precisar evitar o excesso de moeda em circulação para impedir inflação.³⁵⁸

A persistência desse discurso traz o questionamento sobre a constitucionalidade do regime de controle da inflação por meio da taxa Selic. Considerando o que dispõem o art. 170, caput (*a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa*,

³⁵⁵ RESENDE, André Lara. A quem interessa a alta dos juros? *Valor Econômico*, São Paulo, 1 abr 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2021/04/01/andre-lara-resende-a-quem-interessa-a-alta-dos-juros.ghtml>. Acesso em 26 jul 2021.

³⁵⁶ RESENDE, André Lara. *Consenso e contrassenso: por uma economia não dogmática*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020, p. 149.

³⁵⁷ RESENDE, André Lara. *Consenso e contrassenso: por uma economia não dogmática*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020, p. 152.

³⁵⁸ ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 17.

tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social) e VIII (*busca do pleno emprego*), o mandato do Banco Central deveria ser, independentemente de quaisquer mudanças legislativas, fixar a taxa Selic em valor inferior à taxa de rentabilidade de investimentos da economia real, visando à criação de empregos e de estruturas produtivas. Na colocação de Leda Paulani e Vinícius Casalino, a avaliação da correção econômica, jurídica e distributiva da política monetária deve passar por essa apuração.

À autoridade monetária cabe apenas averiguar as taxas de retorno da economia “real” e estabelecer a taxa básica sempre em nível inferior, para permanentemente induzir os empresários a investirem. Tal atuação seria particularmente devida nos momentos de descenso cíclico, ou de crises intempestivas produzidas, seja por choques de oferta, seja pelos movimentos estocásticos dos cada vez mais vultosos fluxos internacionais de capital.³⁵⁹

A forma de funcionamento da taxa de juros básica no país e sua influência na remuneração da dívida pública têm consequências determinantes sobre os papéis do Estado no processo de desenvolvimento, pelo condão de alçar a um nível de importância superior os interesses da acumulação rentista sobre as demais funções estatais. As soluções para esse estado de coisas passariam, dentre outros, pela redução da influência da Selic sobre a remuneração de títulos; a aferição de responsabilidade fiscal no longo prazo, abandonando-se parâmetros de curto prazo; fortalecimento das instituições cambiais para controle e proteção contra ataques especulativos; implementação de uma gestão menos conservadora do Banco Central.³⁶⁰

Logo, as despesas no orçamento ocasionadas pela dívida não estão a serviço exclusivo do cumprimento de direitos fundamentais, de desenvolvimento socioeconômico e do equilíbrio social e ambiental do país. Os custos ocasionados por políticas macroeconômicas que terminam por dar suporte ao capitalismo financeiro, ao garantirem a acumulação de capital via juros da dívida pública, devem ser analisados juridicamente, sob o prisma de sua conformidade constitucional.

Com efeito, a composição e o financiamento da dívida pública estão atrelados a uma lógica de valorização financeira dos títulos públicos. É necessário considerar uma possível captura da gestão da dívida pelas demandas das finanças especulativas. De acordo com o Relatório Anual da Dívida – RAD de 2020, o estoque final de dívida pública mobiliária federal

³⁵⁹ CASALINO, Vinícius; PAULANI, Leda. Constituição e independência do Banco Central. *Revista Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, Vol. 9, N. 2, 2018, p. 853-889, p.883.

³⁶⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; PAULA, Luiz Fernando de; BRUNO, Miguel. *Financeirização, coalizão de interesses e taxa de juros no Brasil*. Texto para discussão nº 22. Campinas: Unicamp/IE, 2019, p. 28-29.

totalizou R\$4.766,2 bilhões, com apropriação de juros de R\$293,0 bilhões.³⁶¹ O Relatório de Prestação de Contas da Presidência da República ao TCU informou que o custo médio dos juros foi de 7,27% a.a., valor alto, mesmo sendo o menor da série histórica e, ainda assim, compensado pelos juros pagos na dívida pública externa, excepcionalmente muito altos naquele ano (35,42% a.a.).³⁶²

Esses valores acendem alerta sobre uma possível inversão de prioridades no país quando se aceita o pagamento de uma média de juros tão alta em relação a outros países. Nos termos de Guilherme Delgado Pinto, não existe uma “lei de responsabilidade monetária e financeira” que estabeleça limites para as ações de política econômica com reflexos no orçamento fiscal.³⁶³

De forma didática, pode-se dizer que a própria elite beneficiária tenta naturalizar práticas absurdas, a exemplo de juros reais mais elevados do mundo e por longos períodos ininterruptos, alta regressividade tributária, sonegação fiscal em largas proporções regularmente anistiada, ilícitos fiscais-financeiros inimputáveis, tratamento desigual de dívida e haveres contra a esfera pública etc. Tudo isto é tratado como paisagem, sem relação com a crise fiscal estrutural, que é atribuída no discurso conservador às finanças sociais. E concluindo, a partir de verdadeira reforma das finanças públicas impõe-se igualmente recompor e provisionar nossas finanças sociais para que estas efetivamente possam cumprir o papel essencial de suporte aos sistemas de direitos sociais básicos inscritos na CF de 1988. Inverter essa ordem de prioridades estratégicas conduz a impasses permanentes da desigualdade social, estagnação econômica e dependência externa, trinômio perverso do subdesenvolvimento.³⁶⁴

É assim que as decisões do Comitê de Política Monetária (Copom) sobre o aumento da meta da taxa de juros para controle da inflação são reputadas como estritamente técnicas, mas são opacas à participação popular e à pluralidade de argumentos. Como apontado anteriormente, há fundamentadas divergências entre economistas sobre a adequação do regime de metas de inflação para controlar o tipo de flutuação de preços que existe no Brasil. É sabido, ainda, o quão próximas são as relações entre os componentes do Banco Central e o mercado financeiro, eis que são, em sua grande parte, advindos do setor privado.

³⁶¹ BRASIL. Ministério da Economia. *Dívida Pública Federal: Relatório Anual 2020*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Janeiro, 2020, número 18.

³⁶² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Contas do Presidente da República 2020*. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo/>. Acesso em: 28 set. 2021.

³⁶³ DELGADO, Guilherme Costa. Finanças Públicas sob o enfoque distributivo. In: CARDOSO JR, José Celso (org.). *A Constituição Golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p.136-137.

³⁶⁴ DELGADO, Guilherme Costa. Finanças Públicas sob o enfoque distributivo. In: CARDOSO JR, José Celso (org.). *A constituição golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p.141-142.

As decisões nas esferas das políticas macroeconômicas não são estritamente técnicas, neutras e unívocas. Não estão isoladas do alcance do Direito e da Constituição Federal, mesmo que hipoteticamente se apresentassem muito adequadas e eficientes em termos econômicos.³⁶⁵

Nesse sentido, Élide Graziane Pinto defende ser a política monetária uma espécie de política pública e, como tal, precisa ser motivada explicitamente pelos órgãos do Banco Central, para as escolhas relacionadas à alteração da taxa Selic.³⁶⁶ Em geral, políticas desse tipo são indevidamente protegidas sob a fundamentação da discricionariedade técnica da autoridade monetária, um argumento incabível diante do impacto direto no orçamento da União, cujo objetivo central é promover os objetivos da República e revelar as escolhas democraticamente realizadas pela sociedade.³⁶⁷

O §5º, art. 9º, da LRF³⁶⁸, prevê que o Banco Central deve apresentar a avaliação do cumprimento das políticas monetária, creditícia e cambial, no prazo de noventa dias após o encerramento do semestre. Ademais, de acordo com o §2º, art. 7º, da LRF³⁶⁹, o impacto e os custos fiscais das operações do Banco Central serão demonstrados trimestralmente, de acordo com a regulamentação da LDO. O art. 11 da Lei Complementar nº 179/2021³⁷⁰, por sua vez, prevê o dever de o Presidente do Banco Central apresentar, perante o Senado, semestralmente, um demonstrativo das decisões tomadas quanto à inflação e estabilidade financeira.

³⁶⁵ PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de Direitos Fundamentais: Políticas Públicas Vinculadas, Estabilização Monetária e Conflito Distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: Editora O lutador, 2010, p.32-33.

³⁶⁶ PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de Direitos Fundamentais: Políticas Públicas Vinculadas, Estabilização Monetária e Conflito Distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: Editora O lutador, 2010, p.23.

³⁶⁷ PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de Direitos Fundamentais: Políticas Públicas Vinculadas, Estabilização Monetária e Conflito Distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: Editora O lutador, 2010, p.391.

³⁶⁸ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (...)

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

³⁶⁹ Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subseqüente à aprovação dos balanços semestrais. (...) § 2º O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

³⁷⁰ Art. 11. O Presidente do Banco Central do Brasil deverá apresentar, no Senado Federal, em arguição pública, no primeiro e no segundo semestres de cada ano, relatório de inflação e relatório de estabilidade financeira, explicando as decisões tomadas no semestre anterior.

Não obstante esses deveres, não é viabilizado um controle efetivo das políticas e decisões adotadas pelo Congresso Nacional.

Ademais, é de rigor a fixação da obrigatoriedade de justificativa para o déficit nominal da União, causado pelo custeio da dívida pública, pela aplicação efetiva do §1º, do art. 5º, da LRF (*todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual*).³⁷¹ Diante dessa previsão, inclusive, é contraditório que a própria LRF ressalve o custeio da dívida de justificativa (estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes), de demonstração da origem do custeio e de aplicação dos comandos de recondução a limites, conforme §2º do art. 17.³⁷²

Dessa forma, e por autorização genérica da LRF, uma despesa de tão grande importância não precisa ter comprovada sua fonte de custeio, sendo desnecessário: i) apresentar estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que se deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; ii) demonstrar da origem dos recursos para custeio; iii) comprovar que não haverá alteração das metas de resultado fiscais do Anexo de Metas da LDO (dentre as quais montante da dívida pública, resultados primário e nominal, que objetivam ao equilíbrio intertemporal nas contas públicas); iv) compensar a despesa com aumento de receita ou redução permanente de despesas.³⁷³

Esse quadro de liberdade em relação à fixação da taxa de juros básica e de seu espaço no orçamento sem necessidade de indicação da fonte de custeio é acentuado em virtude da inexistência de limites à dívida mobiliária federal e dívida consolidada da União, por ausência de regulamentação dos art. 48, XIV³⁷⁴, e 52, VI³⁷⁵, da CF. Nos termos do art. 30 da LRF, o Executivo deveria encaminhar a proposta em 90 (noventa) dias da publicação da lei e assim o

³⁷¹ PINTO, Élica Graziane. *Financiamento de Direitos Fundamentais: Políticas Públicas Vinculadas, Estabilização Monetária e Conflito Distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: Editora O lutador, 2010, p.391.

³⁷² Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 (estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes) e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020) (...) § 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

³⁷³ PINTO, Élica Graziane. *Financiamento de Direitos Fundamentais: Políticas Públicas Vinculadas, Estabilização Monetária e Conflito Distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: Editora O lutador, 2010, p.23.

³⁷⁴ Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...) XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal

³⁷⁵ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

fez. Não obstante, o Senado apenas fixou os limites dos Estados e Municípios³⁷⁶, sem tratar da União até hoje.³⁷⁷

O art. 4º, inciso II, da LC nº 101/2000, que previa uma limitação para os juros da dívida pública, com base em um percentual da receita corrente líquida, com sanções pelo descumprimento, foi vetado pelo Presidente da República, sob a justificativa de que isso passaria uma mensagem negativa ao mercado.³⁷⁸

A despesa financeira ilimitada e a utilização de títulos públicos como mecanismo de valorização financeira promovem reflexos na concentração de renda do país. Mais uma vez citando o RAD de 2020, 29,6% do estoque de DPF pertence a instituições financeiras e 26,0% a fundos de pensão, controlados por instituições financeiras. Os bancos, como é sabido, apresentam lucros astronômicos a cada ano.

Reitera-se que a institucionalidade da dívida pública pode ser enxergada sob um prisma da função distributiva do orçamento público, já que o orçamento público termina servindo para transferir parte do excedente social para os possuidores do capital.³⁷⁹ Esse cenário se torna ainda mais perverso diante da regressividade da carga tributária brasileira, que prioriza a tributação sobre o consumo, o trabalho e a produção, em detrimento da tributação do patrimônio e da renda.³⁸⁰

A base da pirâmide social paga proporcionalmente mais impostos que os ricos em relação a sua renda. Enquanto isso, os esforços de produção de superávit primário após o Plano Real, até a crise de 2015, não foram suficientes para cobrir os custos com juros nominais da

³⁷⁶ Trata-se da Resolução do Senado Federal (RSF) nº 43, de 2001 (“Dispõe Sobre As Operações De Credito Interno e Externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de Garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências”).

³⁷⁷ Em termos jurídicos não há dúvida sobre a conveniência de estipulação de um teto para a dívida pública, posto o método escolhido no Brasil foi a fixação de normas jurídicas pré-estabelecidas na Constituição ou na legislação infraconstitucional. José Maurício Conti ressalta a divergência em termos econômicos do cabimento de um limite para a dívida, por constituir uma limitação à própria atuação do Estado no domínio econômico, haja vista que “o crédito público é importante instrumento de política financeira, sendo utilizado pelo Estado para atingir seus fins (CONTI, José Maurício. *Dívida Pública e Responsabilidade Fiscal no Federalismo Brasileiro*. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (org.). *Direito tributário. Homenagem a Alcides Jorge Costa*. São Paulo: Quartier Latin, 2003, v. 2, p. 1078-1093, p. 1088.).

³⁷⁸ PINTO, Éliada Graziane. *Financiamento de Direitos Fundamentais: Políticas Públicas Vinculadas, Estabilização Monetária e Conflito Distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: Editora O lutador, 2010, p.28.

³⁷⁹ Cabe observar que a própria linguagem utilizada nos Relatórios Anuais da Dívida (RAD) demonstra como a gestão da dívida está atrelada a uma linguagem de governança e segurança do mercado de títulos públicos (CASTRO, Antônio Carlos Lúcio Macedo. CLARK, Giovani (orientador). *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 e o endividamento público federal: investigações acerca da (i)legitimidade da Dívida Pública da União sob o paradigma do Estado Democrático de Direito*. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019, p. 174).

³⁸⁰ Sobre o assunto, conferir GOBETTI, Sérgio. ORAIR, Rodrigo. *Tributação e distribuição de renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas*. Brasília, fev. 2016 (Working paper IPC-IG, 136).

dívida pública – o país produziu déficits nominais durante todo o período. Então o padrão de altos juros com o amplo endividamento vinculou a dívida pública a interesses particulares de rentistas.³⁸¹

No período 2002-2013, que compreende o compromisso oficial do Estado brasileiro na geração de superávit primário, no qual o setor público obteve em todos os anos um resultado primário positivo, acumulou-se o montante de aproximadamente 1,015 trilhões de reais; ao mesmo tempo, por outro lado, para o mesmo período, o montante de juros nominais devidos pelo setor público chegou a cifra de 2,263 trilhões de reais; portanto, uma diferença de 1,248 trilhões de reais que resultou no crescimento da dívida pública simplesmente em razão da dinâmica dos juros (...). Por conseguinte, segue-se que em 12 anos o Estado brasileiro viu sua dívida pública crescer num montante que representou 83% do PIB do Brasil – 2002 – simplesmente pelo seu caráter financeiro, ao mesmo tempo em que o setor público do país obtinha uma média de aproximadamente 3% do PIB com superávit primário.³⁸²

Nesse panorama, a dívida pública tem consequências também na interação com os princípios e os valores constitucionais do país, que são, de acordo com a Constituição Federal de 1988, a busca da justiça social, fiscal, o combate à desigualdade e à concentração de renda.³⁸³ As leis brasileiras admitem a existência de um *estado de segurança financeira* no país, de forma que sob a legalidade se esconde uma série de privilégios para a acumulação e transferência de capital financeiro para os detentores da dívida pública.³⁸⁴

Se isso é verdade, é preciso problematizar a austeridade a qualquer custo, baseada no decote indiscriminado de despesas primárias, sem consideração com os custos financeiros do Estado. Nos momentos de crise econômica e de crises como a ocorrida na esteira da pandemia

³⁸¹ BRITO, Matheus Bittencourt de. HERRLEIN JR, Ronaldo (orientador). *Dívida Pública: a base da financeirização no Brasil*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre/RS, 2021, p. 95.

³⁸² BRITO, Matheus Bittencourt de. HERRLEIN JR, Ronaldo. *Dívida Pública: a base da financeirização no Brasil*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre/RS, 2021, p. 96.

³⁸³ A Auditoria Cidadã da Dívida (ACD) é uma organização sem fins lucrativos que busca investigar a constitucionalidade e a legalidade da dívida pública no Brasil. Em publicações escritas e palestras disponíveis na internet, seus integrantes defendem, entre outros pontos, que a dívida pública brasileira deveria ser objeto de auditoria, com base no art. 26 do ADCT. Afirmam que o processo de renegociação das dívidas dos estados a partir de 1997 abrangeu a emissão de títulos da dívida interna federal como contrapartida da dívida dos estados e que foram atualizados com índices inadequados e com prática de anatocismo. Ademais, as dívidas contraídas durante a ditadura militar poderiam ser taxadas de *dívidas odiosas*, porque obtidas por governos autoritários e não convergidas ao atendimento de necessidades da população. Há também divergências sobre os cálculos de juros e amortizações apurados pela Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco Central (FATTORELLI, Maria Lucia (org.). *Auditoria Cidadã da Dívida Pública: experiências e métodos*. Brasília: Inove Editora, 2013). A análise desses aspectos ultrapassa o objeto desta dissertação e não foram encontrados artigos científicos e trabalhos acadêmicos no âmbito das ciências econômicas que validassem todas as informações apresentadas pela ACD.

³⁸⁴ DELGADO, Guilherme Costa. Finanças Públicas sob o enfoque distributivo. In: CARDOSO JR, José Celso (org.). *A Constituição Golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p.136-137.

da Covid-19, perseguir ajustes abruptos de qualidade duvidosa não serve à garantia da proteção da população. Trata-se de uma reafirmação da crença de que o investimento estrangeiro seria o único modo de salvação do país e que seria estimulado com controle de contas, não obstante a estagnação econômica e as políticas econômicas contraproducentes.³⁸⁵

Nessa toada, é importante averiguar a compatibilidade do aspecto distributivo da atividade financeira do Estado e a dívida pública. Seguindo a Constituição de 1988, a República Federativa do Brasil é constituída em um Estado Democrático de Direito. Para José Afonso da Silva, o conceito ultrapassa a mera união de um Estado de Direito (legalidade, limitação de poderes e direitos fundamentais do homem) ao Estado Democrático (soberania popular), pela adição da característica inconfundível de transformação social. Tanto é assim que pode ser conhecido como *Estado de legitimidade justa* ou *Estado de Justiça material*, por pressupor controle e participação popular, justiça social e distribuição equânime da produção.

É um tipo de Estado que tende a realizar a síntese do processo contraditório do mundo contemporâneo, superando o Estado capitalista para configurar um Estado promotor de justiça social que o personalismo e o monismo político das democracias populares sob o influxo do socialismo real não foram capazes de construir.³⁸⁶

São princípios característicos do Estado Democrático de Direito a supremacia da Constituição, o princípio da democracia representativa e plural, a divisão de poderes, a legalidade, a segurança jurídica, os direitos fundamentais, a igualdade material entre as pessoas e o princípio da justiça social.³⁸⁷ Em maior ou menor grau, os princípios de organização política da sociedade estão em crise por não conseguirem atender às necessidades materiais da população, cada vez mais fragmentada, como alertou Walber de Moura Agra:

Existe uma crise do regime democrático, uma crise do conceito de soberania, uma crise do Estado Social Democrático de Direito, uma crise do conceito de soberania, uma crise do esquema funcional de separação dos três poderes, em suma, evidencia-se a intensificação dos acirramentos sociais nas sociedades de forma geral, que se agrava com a chegada da pós-modernidade, colocando em dúvida os antigos valores que a estruturavam.³⁸⁸

³⁸⁵ BRAGA, Julia; SERRANO, Franklin. A dívida pública e o complexo de Cinderela. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p.65.

³⁸⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, p.122.

³⁸⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, p.124.

³⁸⁸ AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 148.

A substância do Estado Democrático de Direito pode ser bem definida na clássica frase atribuída a Abraham Lincoln: “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Isso significa que a população é capaz de eleger seus representantes livremente, mas deve ser capaz também de influenciar a tomada de decisões na democracia. Os princípios democrático e republicano, que compõem o Estado Democrático de Direito, afastam a participação popular apenas formal e abominam medidas capazes de sujeitar os cidadãos a interesses particularistas, inclusive os decorrentes dos entes privados e seu poder econômico, que são capazes de direcionar as institucionalidades estatais em seu benefício.³⁸⁹

Aproximando o olhar para as políticas macroeconômicas que influenciam a formação do orçamento público, em especial a política monetária do Banco Central, observa-se a violação de princípios do Estado Democrático de Direito. Como assentado antes, a implementação da política monetária carece de participação democrática efetiva, está limitada a órgãos com nenhuma participação popular e pouca transparência. O manejo da taxa Selic para controle da inflação tem consequência direta no endividamento público e não existe controle interno ou externo apto a limitar a financeirização do orçamento público. Essa foi a conclusão de Antônio Carlos Lúcio Macedo Castro em tese sobre o assunto:

Apesar da instituição expressa de todo um sistema de controle, seja ele externo, por meio da materialização dos freios e contrapesos de um poder sobre o outro, com a fundamental atuação dos Tribunais de Contas como órgão auxiliar, além da exigência de mecanismos de controle interno, os mecanismos de controle das finanças públicas estabelecidos na Constituição de 1988 não têm se demonstrado eficazes para a limitação do endividamento federal, demonstrando-se também submetido à governabilidade neoliberal, reconhecendo a legitimidade da financeirização do orçamento público. Para o aperfeiçoamento dos instrumentos democráticos da política monetária seria necessária uma mudança na legislação financeira, sobretudo regente do devido processo orçamentário, em atendimento à ordem constitucional econômica e financeira, estabelecendo um modelo mais participativo e vinculativo, como requisito de legitimidade das decisões tomadas nesse domínio, inclusive com a ampliação dos mecanismos de transparência.³⁹⁰

No artigo *A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna*, Alessandro Octaviani disserta como a dívida pública era considerada como algo positivo e desejado quando da formação dos Estados Unidos independentes.

³⁸⁹ AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 9º ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 149.

³⁹⁰ CASTRO, Antônio Carlos Lúcio Macedo. CLARK, Giovani (orientador). *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 e o endividamento público federal: investigações acerca da (i)legitimidade da Dívida Pública da União sob o paradigma do Estado Democrático de Direito*. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019, p. 180.

Mediante a construção de uma engenharia financeira de captação de recursos, aquele país obteve recursos para aplicar em seu desenvolvimento. Contudo, assinala o autor, no Brasil como país periférico a dívida pública tem servido como uma forma específica de valorização financeira em benefício das altas classes, sobretudo pelo mecanismo dos altos juros pagos como prêmios dos títulos.³⁹¹

Por essa razão, o autor acentua o papel do jurista na arquitetura de novas regras e instituições capazes de ampliar o controle sobre a atividade do Banco Central e sobre a gestão da dívida pública.

A dívida pública não é um dado da natureza ou derivado da lógica inerente às escolhas racionais da economia. É resultado de escolhas políticas possíveis em determinado contexto de conflito social. Assim, podem ser objeto de outras escolhas políticas possíveis e construção de futuros alternativos. Dessa maneira, exerce-se um dos mais notáveis ofícios do jurista: a imaginação institucional como exercício integrante da economia política da forma jurídica.

A primeira proposta a ser pensada é o resgate do sentido de “responsabilidade” na gestão fiscal, podendo-se rumar para a discussão sobre o controle democrático e constitucional do Banco Central (...) O espaço de imaginação institucional nas mãos do jurista comprometido com o direito financeiro para a superação do subdesenvolvimento, como se vê, é enorme: é o próprio espaço para a concretização da Constituição Federal.³⁹²

Algumas ideias, citadas por Octaviani, cogitam uma maior vinculação do Banco Central aos interesses e valores constitucionais. Podem ser mencionados: i. a elaboração de uma nova noção de responsabilidade fiscal, em que devem ser incluídos os custos da dívida pública; ii. fixação de metas rígidas para controle de despesas com juros e rolagem da dívida pública; iii. adicionar as repercussões das taxas de juros sobre o endividamento público entre os condicionantes para a atuação do Banco Central, como parte de seus objetivos e zelar pela estabilidade monetária e do sistema financeiro; iv. revisão do estatuto institucional do Banco Central, com a criação de formas de responsabilização dos diretores e de instrumentos de transparência adequados.³⁹³

³⁹¹ OCTAVIANI, Alessandro. A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p.1201-1202.

³⁹² OCTAVIANI, Alessandro. A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p.1201-1202.

³⁹³ CARVALHO, Carlos. Dívida Pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores. In: SICSÚ, João (org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007, p.109.

Sobre o assunto, Francisco de Oliveira sublinha que a moeda é a instituição mais importante do Estado, dado que seu controle revelaria o verdadeiro monopólio legal da violência sobre a sociedade. A importância crucial da moeda não se manifesta na prática: para o sociólogo, o Banco Central seria a instituição mais obscura da democracia e mais insuscetível de controle democrático: “nenhuma instituição zomba tanto da democracia e da República quanto o Banco Central”. Diante disso, ao contrário de se falar em autonomia do Banco Central, o mais adequado é explorar modos de democratização e republicanização do Estado.

Como democratizar e republicanizar o Banco Central? Em primeiro lugar, não lhe concedendo autonomia nem independência. Em segundo lugar, dentro do estatuto que hoje tem, subordinado ao Ministério da Fazenda, melhorando os instrumentos de controle do Parlamento, indo além da mera sabatina que o Senado faz quando da indicação do presidente e dos diretores. Organizando melhor a própria sabatina, pois a que é realizada perde até para o concurso Show do Milhão. E pergunta-se: por que o Senado, se é a cidadania que é afetada sobretudo pela atuação cotidiana do Banco Central? Por que não implicar a Câmara dos Deputados também no controle? O Tribunal de Contas da União, que é órgão de controle, deve ser aperfeiçoado, em vez de extinto, como é o reclamo da grande imprensa. Ele é inútil tal como está, mas seu melhoramento seria uma forma de reforçar os controles democráticos sobre o gasto público, no qual se inscrevem os prejuízos. Em terceiro lugar, criando uma câmara de cidadãos encarregada de emitir pareceres sobre a atuação do Banco Central. Uma comissão renovável periodicamente, composta não de peritos, mas de cidadãos comuns, para os quais deve haver uma assessoria, que funcione permanentemente antecipando-se, em vez de simplesmente verificar posteriormente o que foi feito. De uma tal comissão devem ser excluídos, evidentemente, Fernandinho Beira-Mar e... banqueiros. Não conheço fórmula para isso, mas a democracia mesma é uma invenção.^{394 395}

Por fim, cabe destacar a solução indicada pela Auditoria Cidadã da Dívida, quanto à adoção auditoria ampla da dívida pública. Nada obstante as alegações da ACD sejam contestadas por alguns economistas, por divergências metodológicas, é inegável que a dívida pública brasileira hoje tem uma característica de dívida odiosa em uma nova modalidade, como colocou Giovanni Clark.³⁹⁶ A auditoria poderia cumprir esse dever de expansão republicana.

³⁹⁴ OLIVEIRA, Francisco de. *Democratização e republicanização do Estado*. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2003/08/03/democratizacao-e-republicanizacao-do-estado/>. Acesso em: 27 jul. 2021. Ressalte-se que não existe mais a subordinação ao Ministério da Fazenda, consoante previsão da Lei Complementar nº 179/2021.

³⁹⁵ Cabe registrar que, de acordo com o art. 6º, da Lei Complementar nº 179/2021, o Banco Central não está mais vinculado ao Ministério da Fazenda, constituindo-se em autarquia especial sem vinculação técnica, operacional e financeira.

³⁹⁶ CLARK, Giovanni. A Constituição Econômica Brasileira, a Dívida Pública e o Neoliberalismo de Austeridade. In: VASCONCELOS, Antônio Gomes. CHIMURIS, Ramiro (org.) *Direito e Economia: o direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público*. Itália: La Città del Sole, 2020, p.237.

5 O TETO DE GASTOS COMO CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA AUSTERIDADE

5.1 REGRAS FISCAIS: CONCEITOS E PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

As regras fiscais são parâmetros de restrição cogente ao orçamento público, mediante estipulação de limites de despesa, metas para a diferença entre receitas e despesas ou limites máximos para a dívida.³⁹⁷ No contexto do neoliberalismo, elas substituíram a discricionariedade orçamentária anterior para sinalizar credibilidade da política econômica³⁹⁸ e conter o Estado, muito propenso, segundo as teorias neoliberais, à pressão de grupos de interesse.³⁹⁹

As primeiras experiências com regras fiscais ocorreram nos anos 1970 e 1980 (*primeira geração*), mas de modo expressivo passaram a ser adotadas nos anos 1990 e início dos anos 2000 (*segunda geração*), com o chamado *Novo Consenso Macroeconômico*. O elemento principal dessa reunião teórica é de cunho monetarista: a inflação é vista como um fenômeno decorrente da quantidade de oferta de moeda na economia, então o principal objetivo de política econômica deve ser o controle da estabilidade dos preços, ainda que haja consequências sobre os níveis de emprego e renda.⁴⁰⁰

Para promover o controle da inflação, as ações de política monetária do Banco Central não poderiam ser “sabotadas” pelo gasto ativo do Estado, cujo excesso conduziria ao crescimento da oferta monetária e retiraria a possibilidade de expansão de outros setores. Ao setor público, menos eficiente e produtivo por pressuposto teórico, caberia conceder espaço ao gasto privado.⁴⁰¹ A inflação, nessa perspectiva, é um problema que deve ser combatido “a qualquer custo”, via taxa de juros.⁴⁰² Ou seja, não importa que algumas pessoas percam seus

³⁹⁷ TINOCO, Guilherme. As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas. In: SALTO, Felipe Scudeler Salto; PELLEGRINI, Josué Alfredo (org.) *Contas Públicas no Brasil*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p.315.

³⁹⁸ LOPREATO, Francisco Luiz C. Um olhar sobre a política fiscal recente. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 279-304, jul./dez. 2002, p.281.

³⁹⁹ TINOCO, Guilherme. As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas. In: SALTO, Felipe Scudeler Salto; PELLEGRINI, Josué Alfredo (org.) *Contas Públicas no Brasil*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p.315.

⁴⁰⁰ A teoria monetarista foi desenvolvida principalmente por Milton Friedman, nos anos 1950, pelo resgate da Teoria Quantitativa da Moeda. (CARDOSO JR, José Celso. Ilusões fiscais: equívocos do monetarismo e colapso histórico do liberalismo econômico. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO*. Brasília. Volume 10, nº 1, 2020, pgs.50-65, p.51).

⁴⁰¹ CARDOSO JR, José Celso. Ilusões fiscais: equívocos do monetarismo e colapso histórico do liberalismo econômico. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO*. Brasília. Volume 10, nº 1, 2020, pgs.50-65, p.52.

⁴⁰² LIMA, Gerson. *Economia, Dinheiro e Poder Político*. Curitiba: InterSaberes, 2012, p. 214.

meios de sobrevivência, serviços públicos e transferência de renda se, no agregado, a inflação for reduzida.⁴⁰³

No Brasil, para adoção dos pressupostos teóricos neoliberais, a Constituição proibiu que o Banco Central financie o Tesouro Nacional, direta ou indiretamente (§1º, art. 164). Está permitida a compra e venda de títulos de emissão do Tesouro Nacional, para regulação da oferta de moeda e da taxa de juros (§2º, art. 164).

Desde que foi inventada, a teoria monetária adotou e passou a defender rigidamente o princípio de que o déficit do governo deve ser transformado em dívida pública de modo automático. Tão automático que o déficit do governo passou a ser denominado de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFPS). Para esse princípio ser aplicado no Brasil, foi necessário introduzir na Constituição dois dispositivos anômalos: um proibindo o governo de financiar o governo, e o outro autorizando o governo a emprestar dinheiro para os bancos emprestarem para o governo.⁴⁰⁴

No contexto da liberalização econômica, como já explorado antes, o orçamento público e a tributação calharam como a garantia da valorização do capital ou *âncora da sustentabilidade macroeconômica*.⁴⁰⁵ O propósito das regras fiscais passou a ser a garantia da trajetória sustentável da dívida pública, que dependeria da realização de superávits primários, a fim de evitar crise fiscal e insolvência do governo.⁴⁰⁶ Francisco Lopreato identificou nas teorias econômicas neoliberais a raiz da *austeridade fiscal como figura central da política econômica*, formulada como panaceia para a inflação na crise dos anos 1970, muito embora as causas seriam mais amplas que a questão fiscal.⁴⁰⁷

A LRF foi uma representante da nova postura teórica e prática sobre o papel do Estado, na esteira da sucessão dos planos de estabilização econômica desde os anos 1970.⁴⁰⁸ Para

⁴⁰³ BRUE, Stanley L; MIQUELINO, Luciana Penteadó. *História do pensamento econômico*. São Paulo: Thonson Learning, 2006, p.247.

⁴⁰⁴ LIMA, Gerson. *Economia, Dinheiro e Poder Político*. Curitiba: InterSaberes, 2012, p. 246.

⁴⁰⁵ LOPREATO, Francisco. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Campinas: IE/Unicamp, 2006, p. 8.

⁴⁰⁶ LIGIÉRO, Fernando Atlee Phillipis; DWECK, Esther (orientadora). *Regras Fiscais e Teoria Macroeconômica: Origens, Evolução e Visão Crítica*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia, 2021, p.22.

⁴⁰⁷ LOPREATO, Francisco Luiz C. Um olhar sobre a política fiscal recente. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 279-304, jul./dez. 2002, p.281.

⁴⁰⁸ A partir de então, foram retiradas do Banco Central funções de fomento, de financiamento do Tesouro Nacional e de gestão da dívida pública, que passa ao Ministério da Fazenda com o Plano Bresser; põe-se fim à contagem do Banco do Brasil. Já na Constituição de 1988, houve a centralização dos orçamentos da União, a privatização dos bancos estaduais e a centralização da autoridade monetária no Banco Central. (BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas XLIX (2006)*, pp.57-77, p. 66).

Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto, a lei foi um degrau para a progressiva alteração da função do orçamento público no Brasil.

A partir da década de 1980, a retórica do controle do déficit público, vinculada ao discurso neoliberal de repúdio ao Estado, é acompanhada pelo aumento dos gastos públicos, graças às despesas com a política monetária, especialmente as altas taxas de juros. O déficit público defendido por autores como John Maynard Keynes e Michal Kalecki era o déficit público do pleno emprego. Hoje é o déficit público que garante a remuneração para o capital. 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.⁴⁰⁹

Na crise financeira de 2008, houve o resgate, em todo o mundo, do papel da política fiscal, no viés keynesiano. No âmbito das regras fiscais, antes do retorno à austeridade nos idos de 2010/2011, articulou-se uma *terceira geração* de regras resultantes de reformas das regras anteriores, para assegurar novas leituras sobre responsabilidade fiscal a médio e longo prazo, além de possibilitar mais espaço para a atuação anticíclica.

Nessa última onda, a preocupação deixou de ser exclusiva com os elevados níveis de dívida e passou a considerar a prociclicidade da política fiscal, que em geral contribui para exacerbar o ciclo econômico. Passou-se a recomendar que as regras fossem desenhadas com o objetivo de permitir que os governos tivessem instrumentos para atuar na contramão do ciclo de atividade econômica. Incorporava-se, portanto, uma das principais críticas à adoção de regras fiscais à época, que era justamente o fato de limitar o uso da política fiscal para reduzir as flutuações econômicas.⁴¹⁰

No Brasil, como em vários países, a rigidez do regime fiscal, apenas modificável por alterações legislativas, passou a ser contornada por mecanismos contábeis, em busca de

⁴⁰⁹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas XLIX (2006)*, pp.57-77, p. 68-69.

⁴¹⁰ TINOCO, Guilherme. As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas. *In: SALTO, Felipe Scudeler Salto; PELLEGRINI, Josué Alfredo (org.) Contas Públicas no Brasil*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p.316.

soluções mais flexíveis para a atuação anticíclica do Estado. Em outros países, esse tipo de medida paliativa influenciou novas regras, a terceira geração mais flexível.⁴¹¹ Como procuraram esclarecer Esther Dweck e Rodrigo Alves Teixeira, sobre os governos Lula e Dilma:

Entretanto, o segundo tipo de reação apontado anteriormente nos estudos do FMI, que foi a mudança das regras fiscais em direção a maior flexibilidade para permitir o uso anticíclico da política fiscal, não ocorreu no Brasil de forma clara. Houve alguma flexibilidade com a ampliação da banda fiscal que permitia abatimentos de algumas despesas para o cálculo da meta, como investimentos do PAC, desonerações e a não compensação do resultado de estados e municípios. Entretanto, tais alterações se davam sempre na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo fruto muitas vezes de intensa resistência e negociação política, não tendo havido mudanças no sentido de flexibilizar a meta de curto prazo na Lei de Responsabilidade Fiscal, que é a que regulamenta a meta fiscal. O governo seguiu afirmando seu compromisso com o cumprimento da meta de resultado primário, mas recorrendo à postergação de pagamentos e à chamada contabilidade criativa para atingi-la, abalando a credibilidade da meta fiscal.⁴¹²

O Brasil caminhou em sentido contrário à flexibilização, com a constitucionalização do Teto de Gastos com a EC 95/2016 e suas posteriores modificações, com consequência no pacto social e civilizatório da Constituição.

⁴¹¹ No governo Dilma, a Nova Matriz Macroeconômica foi um conjunto de medidas de estímulo à atividade econômica, no âmbito da política fiscal, monetária, creditícia e cambial, de controle de preços, política industrial. A estratégia compreendia a prática de juros baixos, taxa de câmbio depreciada, ampliação de desonerações tributárias. No plano da política fiscal, desde 2005, foi aberta a possibilidade de abatimento da execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do resultado primário e a possibilidade de remanejamentos entre programações orçamentárias, por meio de dispositivos na LDO. A meta de resultado primário foi alterada para permitir maior estímulo ao investimento público, além da regra do PAC, desonerações, dispensa de compensação federal pela redução dos resultados primários de estados e municípios, bem como a retirada da Petrobrás e da Eletrobrás do resultado primário. Além desses elementos, no governo Dilma e Lula existia uma política de proteção de algumas parcelas do orçamento, como os investimentos do PAC, saúde, educação, desenvolvimento social e Ciência e Tecnologia, dos contingenciamentos do art. 9º da LRF. Dentro dessas áreas, houve, contudo, livre redefinição de gastos. (DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. *A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica*. Campinas: IE/Unicamp. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php>, 2017). Deve-se destacar a tentativa de alteração da regra fiscal pelo Projeto de Lei nº 257/16, que tinha o intuito de elaborar metas de gastos plurianuais, de duração quadrienal, de fixação no início do mandato presidencial. Haveria, segundo a proposta, uma transição entre as regras Com o impeachment e o advento do governo Temer, houve alteração da proposta do governo Dilma e a proposição do teto de gastos primários.

⁴¹² DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. *A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica*. Campinas: IE/Unicamp. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php>, 2017, p.35/36.

5.2 REGRAS FISCAIS ANTECEDENTES AO TETO DE GASTOS: REGRA DE OURO E META DE RESULTADO PRIMÁRIO

Antes do chamado Teto de Gastos, o orçamento federal seguia duas regras principais, a chamada regra de ouro e a meta de resultado primário. Adiante, analisaremos brevemente as características desses preceitos, que são aplicados de forma cumulativa ao Teto de Gastos.

A chamada regra de ouro, prevista no art. 167, III, da Constituição Federal, veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, salvo as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Para José Roberto Afonso, “a limitação à realização de operações de crédito foi objeto do que se pode dizer uma austeridade crescente ao longo do processo constituinte”, logo, é nesse contexto que foi idealizada a regra de ouro.⁴¹³

Trata-se de impedir, com exceções, o endividamento para financiar despesas correntes⁴¹⁴, sob o pressuposto de que elas não viabilizam ganhos diretos para as gerações futuras. O endividamento, em princípio, seria possível apenas para financiar investimentos públicos ou para pagamento da amortização de dívidas pretéritas (classificadas como despesas de capital⁴¹⁵), salvo na hipótese de autorização de créditos suplementares ou especiais.

A lógica clássica da regra de ouro é promoção da justiça intergeracional e do crescimento econômico sustentável, mediante a proibição de que a operação de crédito supere o montante de despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida pública).⁴¹⁶ A regra é interpretada a *contrario sensu*: as receitas correntes devem ser suficientes para dar conta das despesas correntes, de forma que as operações de crédito sejam

⁴¹³ AFONSO, José Roberto. Memória da Assembleia Constituinte de 1987/1988: as finanças públicas. *Revista do BNDES*, v. 6, n. 11, p. 21-48, jun. 1999, p.32.

⁴¹⁴ Despesas correntes são as relativas ao funcionamento da máquina pública e os gastos obrigatórios, que são pressupostos não produtivos (despesas de custeio). Dentre as despesas correntes, também estão as transferências correntes, como subvenções sociais e econômicas, gastos com inativos e pagamento de juros da dívida pública (serviço da dívida pública). Estão definidas no art. 13, da Lei nº 4.320/1964 e Portaria Interministerial STN/SOF 163, de 4 de maio de 2001.

⁴¹⁵ Despesas de capital são os gastos concebidos como produtivos, no sentido da expectativa de aumento do patrimônio público, como os dispêndios em bens de capital (investimentos em obras, compras de equipamentos, instalações etc; participação em constituição ou aumento de capital em empresas agrícolas ou industriais; inversões financeiras em aquisição de imóveis, constituição ou aumento de capital em empresas agrícolas e industriais; transferências de capital, dentre as quais a amortização da dívida pública. Estão definidas pelo art. 13, da Lei nº 4.320/1964 e Portaria Interministerial STN/SOF 163, de 4 de maio de 2001.

⁴¹⁶ CARVALHO JÚNIOR, A.C.C. D'ÁVILA et.al. *Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias*. Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Estudo Técnico Conjunto nº 2, 2017.

destinadas apenas a despesas de capital, evitando que os empréstimos sirvam para pagamento de despesas corriqueiras.⁴¹⁷

A noção de despesas de capital segue as definições da legislação financeira e dos manuais de contabilidade, sem que haja a distinção qualitativa sobre o retorno social dos projetos, inclinando-se aos ativos físicos em detrimento de outras despesas, a desconsideração sobre os efeitos dos investimentos sobre o orçamento corrente e sobre juros de financiamento.⁴¹⁸

Os estudiosos em finanças públicas identificam inconsistências da regra de ouro como praticada no Brasil. De um lado, alguns defendem a extinção da regra por ela desconsiderar despesas correntes aptas a gerar benefícios intergeracionais futuros.⁴¹⁹ Uma segunda vertente compreende que a regra de ouro é defeituosa porque é um comando puramente formal, que não conseguiu assegurar investimentos produtivos e equilíbrio orçamentário.⁴²⁰ Uma terceira vertente entende que a regra de ouro deveria ser ajustada para aprimoramento, tendo em conta o conceito de endividamento sustentável.⁴²¹

Quanto à meta de resultado primário, prevista no art. 9º, da LRF, cabe fixar seu histórico. Na década de 1980, no contexto da crise da dívida externa, o Brasil firmou acordos com o FMI para promover ajustes fiscais e atingir superávits primários (o resultado positivo entre receitas e despesas, excetuando despesas com juros). A preocupação com o serviço da dívida pública se revelou logo na Constituição de 1988, com a previsão da alínea a, inciso II,

⁴¹⁷ FERREIRA, F.G.B.C. A regra de ouro como limite constitucional ao endividamento público no Brasil. In: CONTI, José Maurício (org.). *Dívida Pública*. São Paulo: Blucher, 2018, p. 618.

⁴¹⁸ COURI, Daniel Veloso et.al. *Regra de Ouro no Brasil: balanços e desafios*. Instituição Fiscal Independente – IFI. Estudo especial n. 5. Abril de 2018, p.9.

⁴¹⁹ GIMENE, Márcio. O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO*. Brasília, Vol.9, nº 1, 2019, pgs.5-14, p.20. As despesas com saúde e educação seriam os melhores exemplos de investimentos sociais não enquadrados como despesas de capital, mas com ampla potência de gerar retornos positivos à sociedade. Essa primeira vertente entende que, para fins de controle do endividamento público, seria mais adequada a análise substantiva das despesas, sem descartar, a priori, a possibilidade de as operações de crédito pagarem despesas correntes produtivas.

⁴²⁰ Isso aconteceria em virtude de peculiaridades da regra de ouro brasileira que a torna flexível, como as diversas fontes de receita financeira do Estado que afastam a necessidade de realizar novas operações de crédito, como amortizações do BNDES, resultados positivos do Banco Central transferidos ao Tesouro Nacional, remuneração das disponibilidades financeiras da conta única do Tesouro Nacional no Banco Central. Com isso, a regra pode, em tese, ser cumprida mesmo que o volume de operações de crédito cresça muito acima dos investimentos públicos, caso a diferença seja compensada pelas outras categorias contabilizadas entre as despesas de capital (CARVALHO JÚNIOR, A.C.C D'ÁVILA (et.al.). *Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias*. Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Estudo Técnico Conjunto nº 2, 2017).

⁴²¹ O controle das finanças públicas em direção à responsabilidade fiscal deve ser conduzido não por meio de busca de limites formais de endividamento, mas pela investigação do objetivo do endividamento. Portanto, por essa interpretação, não bastaria flexibilizar a regra de ouro, mas promover reformas estruturais nas práticas das finanças públicas. FERREIRA, F.G.B.C. A regra de ouro como limite constitucional ao endividamento público no Brasil. In: CONTI, José Maurício (org.). *Dívida Pública*. São Paulo: Blucher, 2018, p. 633.

§3º, do art. 166, que o ressalva da possibilidade de anulação de despesas com serviço da dívida pública em emendas ao projeto de lei orçamentária anual ou aos projetos modificadores.⁴²²

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, foi concebido um regime fiscal para garantir a solvência da dívida, com a assinatura do Programa de Estabilidade Fiscal, em novembro de 1998. No contexto de implementação do Plano Real para obtenção da estabilidade econômica, após a crise cambial de 1999, passou a ser adotada a política do chamado *tripé macroeconômico*, guiada pela combinação entre câmbio flutuante, metas de inflação e superávits fiscais primários.⁴²³ Segundo Paulo Rubem Santiago Ferreira:

O fato é que, pelo menos desde 1999, a dívida pública assumiu a centralidade no processo de execução orçamentária no país. Suas exigências, expressas desde então em metas inseridas anualmente nas leis de diretrizes orçamentárias (a formação do superávit primário como proporção anual do produto interno bruto) levaram o Estado a executar uma política fiscal de costas tanto para os objetivos gerais da República Federativa do Brasil, definidos no artigo 3º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, quanto para as necessidades específicas seja da infraestrutura do país seja para o adequado financiamento da expansão do acesso e da qualidade da execução das políticas sociais.⁴²⁴

Posteriormente, em maio de 2000, foi aprovada a LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), veiculadora de regras rígidas sobre as despesas e orçamento. A LRF trouxe inovações importantes em termos de transparência, organização e controle na gestão dos recursos públicos. Ao mesmo tempo, previu uma forma de alojar os direitos dos credores da dívida pública em posição de prevalência em relação a direitos sociais, para acomodar a busca de credibilidade do país perante investidores estrangeiros. Para Leda Paulani, por essa razão a LRF se inseriu entre as medidas adotadas no contexto do *estado de emergência econômica*.⁴²⁵

Com efeito, a LRF previu, no §1º, art. 4º, que a LDO deve conter um Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas as metas de resultado primário e nominal. A LDO é a lei

⁴²² Um trabalho escrito por Adriano Benayon e Pedro Antônio Dourado de Rezende discorre sobre como o dispositivo de proteção ao serviço da dívida foi inserido de modo fraudulento à CF/88, durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. O artigo teria sido adicionado irregularmente na etapa de sistematização, que não admitia revisão de mérito, apenas modificações pontuais de redação, erros ou contradições, sob o pretexto de fusão de propostas de diferentes dispositivos. Para detalhes: BENAYON, Adriano; REZENDE, Pedro Antonio Dourado de. *Anatomia de uma fraude à Constituição*. Brasília, DF, ago, 2006. Disponível em: <https://cic.unb.br/~pedro/trabs/fraudeac.pdf>. Acesso em: 04 set. 2021.

⁴²³ GIAMBIAGI, Fábio. et.al (org.). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.136-142.

⁴²⁴ FERREIRA, Paulo Rubem Santiago. *O superávit primário e o financiamento federal da educação básica no Brasil: o impacto do superávit primário no financiamento federal da educação básica (1999-2014)*. Belo Horizonte: Dialética, p.229.

⁴²⁵ PAULANI, Leda Maria. Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico no Brasil: o abandono da perspectiva do desenvolvimento. *X Jornada de Economia Crítica*, v. 23, 2006, p.16.

orçamentária que cuida do equilíbrio orçamentário. Ao final de um bimestre⁴²⁶, acaso haja frustração da arrecadação tributária e se desenhe a possibilidade de descumprimento das metas fiscais, deverão ser realizados limitação de empenho e de movimentação financeira. Trata-se do conhecido *contingenciamento de despesa* por decreto do Poder Executivo.

O contingenciamento se restringe a políticas sociais e despesas discricionárias⁴²⁷ da União, já que são ressalvadas as obrigações constitucionais e legais, as despesas relativas ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo específico e o serviço da dívida pública (§2º, art. 9º, da LRF). A par disso, a LRF não contém obrigação de indicação de metas sobre investimentos sociais:

É notável aí a ausência de objetivos para a política de investimento social. Essa omissão deve ser decorrência da convicção de que uma política de caráter fiscal é incapaz de influir na expansão do emprego e só causa inflação. Pode-se, assim, inferir que foi proposital essa iniciativa radicalizante, transformando em lei aquilo que deveria permanecer sendo apenas uma convicção teórica, que, aliás, enfrenta divergências no mundo acadêmico. A política de investimento social está sempre associada ao lado real da economia, pois se refere aos impostos pagos pelas pessoas físicas e pelas empresas produtivas e aos gastos fiscais do governo, como, por exemplo, os investimentos sociais (...). Contudo, passa a ter suporte legal a perspectiva da teoria monetária de que a política fiscal só serve para pagar juros da dívida pública, revogando-se as ideias em contrário.⁴²⁸

A legitimidade do contingenciamento depende da segurança do prognóstico realizado pelo Poder Executivo no projeto de lei orçamentária sobre o montante de receita esperado, não sendo incomuns as prognoses intencionalmente reduzidas. Nesses casos, abre-se a possibilidade de que as receitas apuradas a mais sejam direcionadas ao pagamento da dívida pública, em percentual maior que o fixado na LDO.⁴²⁹ Em regra, os decretos de contingenciamento são pautados pela discricionariedade, mas serão juridicamente adequados se motivados, para vincularem o Poder Executivo às próprias razões deduzidas. Dessa forma, abre-se a chance de controle social sobre as razões de escolha de determinadas áreas em detrimento de outras.⁴³⁰

⁴²⁶ O que é apontado pelo Relatório Resumido de Execução Orçamentária, previsto no art. 165, §3º, CF88, e no art. 52 da LRF.

⁴²⁷ As despesas primárias (despesas de custeio) são classificadas em despesas obrigatórias e discricionárias. As primeiras são as fixadas em compromissos legais do ente público, para atendimento dos mínimos constitucionais em saúde e educação, pagamento de servidores e aposentadorias, assistência social etc. Já as despesas discricionárias são aquelas sobre as quais há margem de decisão sobre a alocação e execução pelo Estado.

⁴²⁸ LIMA, Gerson. *Economia, Dinheiro e Poder Político*. Curitiba: InterSaberes, 2012, p. 285-286.

⁴²⁹ PINTO, Élica Graziane. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. *Revista Gestão & Tecnologia*, v. 6, n. 2, 2006.

⁴³⁰ Os contingenciamentos também atuam de modo negativo na formação dos restos a pagar (art. 36 da Lei nº 4.320/1964), por acarretarem a postergação de pagamentos para o exercício seguinte. De todo modo, recorrer

O uso abusivo dos contingenciamentos resvala no esvaziamento da função da própria LOA, que deveria ser um instrumento formado pela reunião da proposta do Poder Executivo com o Poder Legislativo. É claro que o contingenciamento existe como forma de adaptar a execução orçamentária às vicissitudes do cotidiano da administração pública. Na prática, contudo, a utilização demasiada e injustificada desse mecanismo pode rebaixar o significado do princípio democrático de definição do orçamento público no parlamento.⁴³¹

Em princípio, a única justificativa cabível para os contingenciamentos deveria ser o não atingimento da arrecadação tributária esperada. Na prática, porém, já foram realizados muitos contingenciamentos preventivos, medidas realizadas no começo do exercício financeiro, para priorizar o pagamento de juros e serviços da dívida. Com o saldo restante, recursos públicos foram usados de modo concentrado no final do exercício financeiro, em desvio de finalidade do contingenciamento, que obstaculariza as políticas públicas ao longo dos anos.⁴³²

De acordo com o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a única motivação que legitima o contingenciamento de empenho reside na comprovada redução da arrecadação em relação àquela que havia sido estimada e considerada na fixação das metas fiscais da LDO e na própria peça anual de orçamento. A pura e simples inexecução das despesas previstas na lei de orçamento anual – sem qualquer pressuposto de fato quanto ao cumprimento ou não das metas fiscais – não atenderá à finalidade que informa as peças orçamentárias, qual seja, programar a ação governamental dentro de um rol de prioridades alocativas para o exercício financeiro. Ora, quando o Poder Público aprova o

constantemente a restos a pagar gera a desorganização da programação financeira e pode aumentar a dívida pública, que, por sua vez, exige mais superávits e posteriormente novos contingenciamentos, em um círculo vicioso: “Em suma, o superávit das contas públicas, que deveria ser utilizado para efetivo pagamento dos juros e amortizações do estoque da dívida, acaba por “atender” também a essa nova dívida, criada pela emissão de títulos destinados aos restos a pagar. Essa prática pode, inclusive, ser um dos fatores que explicam a resistência da queda dos juros da economia, mesmo diante de “expressivos” superávits primários. Há, portanto, amplo espaço para que a prática de contingenciamento de despesas no Brasil seja revista. No campo econômico, cabe introduzir regra de efetivo controle do crescimento do saldo dos restos a pagar. Na esfera jurídica, exige-se que os decretos tenham motivação consistente e maior legitimidade democrática, já que o contingenciamento transformou-se em poderoso instrumento de política fiscal, sem, no entanto, submeter-se aos crivos da deliberação pública ou parlamentar”. (ALMEIDA, Mansueto et al. *Os impasses do contingenciamento*. Valor Econômico. São Paulo, 2 de março de 2012).

⁴³¹ No cenário atual, existe um movimento crescente e constante do Poder Legislativo em direção a galgar mais poderes sobre o orçamento, por meio de regras sobre emendas parlamentares (emendas individuais, de bancada estadual, de comissões permanentes e de relator) que tornam impositivo parte do orçamento ou tem ingerência sobre ele. Essa abertura de poder, contudo, está relacionada ao enfraquecimento do Poder Executivo, a fragilidade da capacidade de governar e de vazios de projeto de desenvolvimento nacional, bem como de aproximação do Presidente da República com o Centrão. Atualmente, calcula-se que cerca de R\$35 bilhões do orçamento da União têm a ingerência direta do Congresso Nacional, considerando-se emendas individuais, de bancada e de relator-geral. Esse montante é superior ao valor total de investimentos para 2021, em torno de R\$38,9 bilhões (PARENTE, Rafael Rocha. A Virada de Mesa no Jogo entre Legislativo e Executivo: Na Disputa pelo Controle do Orçamento, o Congresso está Mudando as Regras do jogo previsto na Constituição e o jogo de 2021 é pior para o Executivo. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento* – RBPO, Brasília, Volume 11, Edição Especial, 2021, pgs. 88-90).

⁴³² SADECK, Francisco; GERIN, Álvaro; VALLE, Bruno. *Contingenciamento: necessidade tributária ou instrumento da política econômica?* Nota Técnica 98. Brasília: INESC, maio 2005.

seu orçamento, ele deixa de alocar – em maior ou menor intensidade – receitas em diversas ações, porque algumas outras despesas foram priorizadas e, assim, espera-se que sejam executadas.⁴³³

Enquanto o orçamento público é limitado, não há qualquer regra sobre as consequências fiscais das demais políticas econômicas, como a cambial e a monetária.⁴³⁴ O projeto de lei complementar que deu origem à LRF continha a previsão de um limite para despesas com juros, com base em percentual da receita corrente líquida. Todavia, o dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, sob a justificativa de que uma regra desse tipo ocasionaria interpretação equivocada sobre a intenção de não pagamento dos juros.⁴³⁵

Além disso, o pagamento de juros é protegido na legislação ao não se exigir a demonstração da origem dos recursos para a criação de despesa obrigatória de caráter continuado, a compatibilidade com LOA e LDO, nem mesmo a estimativa de impacto, consoante o §5º, art. 17, da LRF.⁴³⁶ Para pagamento da dívida mobiliária, a LRF não ressalva a proibição de tomada de novos empréstimos pelo ente público em caso de atingimento de limites com despesa de pessoal (III, §3º, art. 23).⁴³⁷

O §1º, do art. 5º, da LRF⁴³⁸ preconiza que a LOA deve conter “todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão”. O §6º, art.

⁴³³ PINTO, Élide Graziane. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. *Revista Gestão & Tecnologia*, v. 6, n. 2, 2006.

⁴³⁴ O assunto dos efeitos fiscais das políticas econômicas sobre a dívida pública foi tratado no Capítulo 3 desta dissertação.

⁴³⁵ LIMA, Gerson. *Economia, Dinheiro e Poder Político*. Curitiba: InterSaber, 2012, p. 287.

⁴³⁶ Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

(...)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição

⁴³⁷ Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021).

⁴³⁸ Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

17, da LRF⁴³⁹, entretanto, ressalva o custeio da dívida de justificativa sobre o impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos outros dois seguintes; da demonstração da origem dos recursos; da comprovação da não afetação de metas de resultado previstas no Anexo de Metas da LDO e dos ônus de compensação de receita ou redução de despesa, na hipótese de não cumprimento.

O Anexo de Metas Fiscais indica o montante que deverá ser pago pelo serviço da dívida pública, uma das *cláusulas pétreas orçamentárias* existentes na Constituição brasileira.⁴⁴⁰ Fernando Scaff afirma que, além dos limites implícitos ao legislador orçamentário (reserva do possível, progressividade de direitos, mínimo existencial, dignidade da pessoa humana)⁴⁴¹, há os limites explícitos das cláusulas pétreas orçamentárias, dentre as quais os juros da dívida pública. Esses limites explícitos protegem determinadas pessoas e o legislador orçamentário não pode promover emendas destinadas a modificá-las, de acordo com o art. 166, §3º, II, b, da CF.

Segundo Guilherme Delgado:

O serviço da dívida pública não é suscetível à verdadeira apreciação pelo Congresso Nacional, fruto de emenda de redação na Constituinte (art. 166, parágrafo 3º, item b, da CF), que explicitamente autoriza essa isenção; e ainda da confecção de uma conta fechada – Sec. Do Tesouro/Banco Central, compulsoriamente incluída no Orçamento da União por autorização da lei específica nº 11.803/2008. São exemplos típicos de uma institucionalidade fiscal-financeira pouco republicana, se comparada aos países do chamado capitalismo organizado, majoritariamente integrantes da OCDE. Essa característica não apenas se mantém no período pós-1988, como também vira uma prática regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 – art. 8º, parágrafo 2), culminando com a EC 95/2016, que não apenas mantém o ‘serviço da dívida’ como estava (já desregulado), mas amplia para toda despesa financeira os atributos de irresponsabilidade fiscal e ilimitada criação de despesa por iniciativa do alto staff das finanças públicas – Banco Central e Tesouro Nacional.⁴⁴²

⁴³⁹ Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 (estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes) e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

(...)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

⁴⁴⁰ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.241.

⁴⁴¹ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.308.

⁴⁴² DELGADO, Guilherme Costa. Finanças Públicas sob o enfoque distributivo. In: CARDOSO JR, José Celso (org.). *A constituição golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018, p.141-142.

Sob a regra de resultado primário, o crescimento em políticas sociais e investimentos fica vinculado à capacidade de expansão da arrecadação tributária. Em tempos de aquecimento da economia, arrecada-se mais e amplia-se a possibilidade de gastos, como ocorreu entre 2003-2013, em que as receitas tributárias aumentaram. Na última década, diante da resistência em se fazer reformas tributárias progressivas e da debilidade econômica do país, a formação de superávits primários não foi mais possível, então a meta tem sido de déficit primário.

No âmbito econômico, a regra de resultado primário é criticada por ser uma regra *procíclica*, que desconsidera as peculiaridades da atuação estatal nos ciclos de altas e baixas da atividade econômica.⁴⁴³ Nesse sentido, é um regime que não facilita o planejamento de políticas públicas e tem viés *curto prazista*, já que, diante da frustração das expectativas de arrecadação, a medida politicamente mais conveniente é a redução de gastos para garantir a meta fiscal, em comparação com o mero descumprimento da meta, utilização de receitas extraordinárias e aumento de tributos. Igualmente se aponta que é uma regra contrária ao investimento público, porque os cortes atingem despesas discricionárias e impede o planejamento de longo prazo.⁴⁴⁴

Esse aspecto foi ressaltado por Fernando Scaff, para quem a concepção de equilíbrio fiscal no prazo tão curto de um exercício financeiro alimenta o círculo vicioso de orçamento sem reflexão sobre a efetividade do gasto e sobre a concretização de direitos.⁴⁴⁵ A preferência pela dívida pública leva uma situação em que “é o Anexo de Metas Fiscais que condiciona a execução orçamentária – e não a realização dos objetivos republicanos do art. 3º da CF”⁴⁴⁶.

Em conclusão, a meta de resultado primário fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO condiciona a realização do orçamento público federal à poupança de recursos para pagamento dos credores da dívida pública. É uma regra que contém a lógica da austeridade fiscal, posto que está baseada no controle de curto-prazo, ainda que às custas da realização de direitos sociais.

5.3 O TETO DE GASTOS E AS RAZÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE

A Emenda Constitucional nº 95/2016 acrescentou os artigos 106 a 114 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para criar o chamado Novo Regime Fiscal

⁴⁴³ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Austeridade e retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil*. Brasil Debate: Brasília, 2016, p.24.

⁴⁴⁴ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Austeridade e retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil*. Brasil Debate: Brasília, 2016, p.25.

⁴⁴⁵ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.321-322.

⁴⁴⁶ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 359.

dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, consistente na limitação do crescimento de despesas primárias⁴⁴⁷ à inflação, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido no ano anterior, a partir de 2017⁴⁴⁸, a ser aplicada por 20 anos. O novo regime ficou conhecido como *Teto de Gastos*, termo impreciso já que a regra ressalva algumas despesas, como as despesas financeiras da União, referentes a juros da dívida pública.⁴⁴⁹

Não estão inseridas no novo regime as exceções do §6º, art. 107, do ADCT, como transferências obrigatórias⁴⁵⁰ para Estados e Municípios, créditos extraordinários, despesas com as eleições e despesas de capital de empresas estatais não dependentes. Os limites são individualizados por Poderes Executivo, Legislativo (abrangido o Tribunal de Contas da União) e Judiciário, bem como Ministério Público Federal e Defensoria Pública Federal. Em caso de descumprimento dos limites, incidem as vedações constantes do art. 109 do ADCT, dentre elas proibição de concessão de aumentos, vantagens, criação de cargos, realização de concursos públicos, criação de despesa obrigatória. Se o Executivo descumprir o Teto de Gastos, ficam limitadas também a concessão de programas e financiamentos com expansão de subsídios e subvenções e a concessão ou ampliação de benefícios tributários.⁴⁵¹

A EC 95/2016 foi resultado da PEC 241, apresentada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados⁴⁵², em junho de 2016. A PEC refletiu o conteúdo da Exposição de Motivos Interministerial EMI nº 00083/2016, subscrita pelo então Ministro da Fazenda Henrique

⁴⁴⁷ As despesas primárias são os dispêndios destinados ao provimento de serviços e bens públicos (saúde, educação, manutenção da estrutura administrativa, programas de governo e investimentos). Dentre as despesas primárias, cujo crescimento foi limitado pela nova regra, estão as despesas obrigatórias, inclusive relativas à saúde e educação que tinham mínimos constitucionais, e as despesas discricionárias de investimentos.

⁴⁴⁸ Para o exercício de 2017, as despesas primárias foram fixadas no montante do exercício 2016, incluídos os restos a pagar, corrigidas do percentual de 7,2%, IPCA de 2016. A EC 113/2021 alterou a forma de apuração original, que considerava a inflação entre julho do ano anterior e junho do ano corrente. A partir de agora, a correção será apurada entre janeiro e dezembro, o que abre um espaço fiscal maior para o ano seguinte. Também de admitiu a mudança do índice, por outro que vier a substituí-lo.

⁴⁴⁹ Despesas financeiras são as decorrentes da assunção de uma dívida obtida a pessoa física ou jurídica ou empréstimo. São exemplos o pagamento de juros da dívida pública, o financiamento estudantil e subsídios.

⁴⁵⁰ A única despesa de educação ressalvada do teto está inserida nas transferências da União para os fundos de manutenção do ensino (art. 60, V e VII, do ADCT).

⁴⁵¹ A EC 95/2016 estipulou gatilhos, no art. 109, do ADCT, em caso de ultrapassagem de limites, mas ao mesmo tempo vetou o envio ao Congresso de Projeto de LOA com valores além dos limites do teto. Esse descompasso no desenho do teto conduziu a comandos contraditórios, pois ao mesmo tempo em que não se poderia enviar projeto de LOA ultrapassando o teto, o projeto determina o acionamento de gatilhos se desobedecido o teto. Na prática, assim, o acionamento dos gatilhos não era possível. Por isso, foi concebido o projeto de emenda que deu origem à EC 109/2021, que determina gatilhos caso a despesa primária obrigatória supere 95% da receita primária total.

⁴⁵² No Senado, a proposta recebeu o número de PEC 55/2016 e foi aprovada, em primeiro turno, com 61 votos favoráveis e 14 contrários, rejeitados os destaques da oposição para que fossem poupados da regra nova recursos da saúde e da educação e a limitação de reajustes de despesa obrigatória. Um dado interessante sobre a tramitação da PEC 55 é que a Consulta Pública realizada no site do Senado Federal contou com 345.654 votos negativos, contra 23.766 votos positivos. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>.

Meirelles e o então Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Dyogo de Oliveira. O objetivo descrito no documento foi de realizar “mudança de rumos nas contas públicas” e encontrar solução a médio e longo prazo para “o quadro agudo de desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal”.⁴⁵³

A Exposição de Motivos apontou a limitação de despesas primárias da União como o “único caminho” para assegurar a sustentabilidade da despesa pública, com fundamento nas seguintes premissas: i. a queda do resultado primário dos anos pretéritos supostamente derivara do aumento descontrolado de despesas primárias, resultando no crescimento da dívida bruta para 67,5% do PIB; ii. esse dado teria sido responsável pelas altas taxas de juros e pela redução da confiança dos agentes econômicos; iii. a regra de resultado primário teria conduzido a uma expansão anticíclica das políticas públicas, por isso precisaria ser atenuada por um regime imune às flutuações da economia, possibilitando mais “poupança” nos ciclos expansivos e “menores superávits” nos momentos de recessão.

A primeira observação sobre o Teto de Gastos é a de que ele focaliza despesas primárias como se elas fossem o problema central do desajuste nas contas públicas. São desconsideradas as altas despesas financeiras arcadas pela União no pagamento da dívida pública e a necessidade de ajuste do lado da receita, por aplicação da progressividade tributária, da reavaliação de renúncias fiscais e da cobrança efetiva da dívida pública.

A comparação com regras semelhantes adotadas em outros países, que constou da fundamentação da PEC, não ressaltou o insucesso e a instabilidade desses sistemas, nem mesmo as diferenças entre eles, como inclusão dos juros da dívida pública no teto, tempo de duração menos extenso e possibilidade de alteração na hipótese de melhoria na realidade econômica, como se extrai de levantamento do Fundo Monetário Internacional (FMI)⁴⁵⁴.

Sob uma perspectiva técnica de ciência das finanças, economistas apontam que o Teto de Gastos não tem fundamento teórico robusto e não existem instrumentos análogos em outros países. José Roberto Afonso e outros analisaram o documento *Fiscal Monitor* do FMI, que tratou de regras fiscais adotadas por 88 países desde 1985 e identificaram que apenas uma minoria utiliza regras de variação real do gasto (*expenditure rules*) e, *mesmo assim*, usam metodologias de cálculo diferentes da brasileira (com diferenciação de natureza da despesa e

⁴⁵³ BRASIL. *Exposição de Motivos Interministerial EMI nº 00083/2016 MF MPDG*. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0zvibieekgvm15ysyl0aorngc3411568.node0?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC+241/2016. Acesso em 27 jan. 2021.

⁴⁵⁴ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Fiscal Rules at a Glance*. Disponível em: <https://www.imf.org./external/datamapper/fiscalrules/map/map>. Acesso em: 20 fev 2020.

válvulas de escape para crescimento acima do PIB) e combinam com regras de teto para a dívida pública.⁴⁵⁵

Em outras palavras, o regime fiscal inserido pela EC 95/2016 é uma peculiaridade brasileira, desenhada por conveniência política.

Nesse cenário, na hipótese de retomada de crescimento futura do país, com recuperação do equilíbrio fiscal e incremento de receitas tributárias, não há a perspectiva de incorporar o aumento do PIB e os ganhos de arrecadação às políticas sociais. Em contrapartida, o próprio desenvolvimento econômico está comprometido pelo congelamento de investimentos em infraestrutura. Como afirma Kiyoshi Harada:

Não há como sustentar o desenvolvimento econômico, exigido pela expansão populacional, sem investimentos em áreas de infraestrutura. Outrossim, congelar despesa primária total por 20 anos, sem que tenha condições de prever as inúmeras variações conjunturais, dentro e fora do país, nesse interregno, e sem considerar a crescente demanda pelos serviços públicos básicos, decorrente do crescimento da população e do grau de politização e conscientização da sociedade em geral, é uma medida que atenta contra o princípio da razoabilidade.⁴⁵⁶

O Teto de Gastos foi concebido dentro de uma ideia de que haveria uma ganância em direitos sociais e funcionalismo público no Brasil. Não obstante, foi demonstrado pelos economistas Rodrigo Orair e Sérgio Gobetti, no artigo *Resultado primário e contabilidade criativa: Reconstruindo as estatísticas fiscais "acima da linha" do governo geral*, que não houve mais despesas primárias no governo Dilma que em outros governos. Na verdade, o baixo crescimento da economia contribuiu para a redução do denominador da equação dívida/PIB.⁴⁵⁷

Diante desse dado, a reforma constitucional escolheu como inimigos os elementos errados, pois não tratou dos principais responsáveis pela piora do quadro fiscal – as altas taxas de juros de remuneração de títulos públicos (diante dos aumentos sucessivos pelo Banco Central a partir de 2015), o baixo crescimento da economia e a redução da arrecadação tributária.⁴⁵⁸

Para Laura Carvalho, a partir da exposição de motivos da PEC 241/2016, a verdadeira intenção era, por vias transversas, retirar a vinculação constitucional orçamentária de saúde e da educação, visto que as verbas para essas áreas passaram a ser calculadas com base no valor

⁴⁵⁵ AFONSO, José Roberto; SALTO, Felipe; RIBEIRO, Leonardo. A PEC do teto e o resto do mundo. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 70, n. 10, p. 23-24, 2016.

⁴⁵⁶ HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Atlas, 2017, não paginado.

⁴⁵⁷ GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Octávio. *Resultado primário e contabilidade criativa: Reconstruindo as estatísticas fiscais "acima da linha" do governo geral*. Texto para Discussão, 2017.

⁴⁵⁸ CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira. Do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018, p.120.

vigente em 2017, ajustado a partir da inflação do ano.⁴⁵⁹ O Teto não revogou explicitamente os dispositivos que tratam de vinculação de receitas, porém na prática afastou sua aplicação pelo prazo vintenário⁴⁶⁰, já que o art. 110 do ADCT determina que, a partir do exercício 2018, os valores serão calculados mediante a atualização pelo IPCA das aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior (inciso II, do §1º, do art. 107, do ADCT).

Os pisos constitucionais em saúde e educação existem para assegurar a progressividade de financiamento dessas políticas, acompanhando a evolução da receita corrente líquida ou a receita de impostos. A EC 95/2016 retira essa lógica subjacente. Na saúde, por exemplo, tornou imóvel o montante de 15% da receita corrente líquida do exercício 2017⁴⁶¹, que totalizou R\$109,1 bilhões, R\$525,32 *per capita*.⁴⁶² Entre 2018 e 2036, último ano de vigência do regime fiscal, o valor mínimo deverá ser igual ao do exercício 2017, atualizado pelo IPCA, por aplicação do art. 110, do ADCT.⁴⁶³

Nesse cenário, o valor *per capita* será atingido a cada ano, dado o aumento populacional ao longo dos anos, provocando o encolhimento da universalidade e integralidade dos serviços públicos de saúde e de sua capacidade de ação diante de novas doenças.⁴⁶⁴ Um estudo demonstrou que as despesas de saúde como proporção da receita corrente líquida foram matematicamente reduzidas para 14,5% da RCL (2018) e 14,2% da RCL (2019), com projeções de 10% da RCL para 2036, último ano de vigência.⁴⁶⁵

Com a compressão também de despesas discricionárias pelo aumento de despesas obrigatórias, como as previdenciárias, há uma tendência de o mínimo constitucional se tornar

⁴⁵⁹ CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira. Do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018, p.121.

⁴⁶⁰ ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 32, n. 12, p. 1-5, 2016.

⁴⁶¹ A EC 95/2016 revogou o cumprimento escalonado do piso federal em percentual mínimo da receita corrente líquida (art. 2º da EC nº 86/2015), assim, em 2017, o percentual foi de 15% da RCL.

⁴⁶² MOUTINHO, Donato. Financiamento do direito à saúde e Novo Regime Fiscal: a inconstitucionalidade do artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Dir. sanit.*, São Paulo v.19 n.3, p. 68-90, nov. 2018/fev. 2019, p.83.

⁴⁶³ Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁴⁶⁴ ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 32, p. e00194316, 2016, p. 2.

⁴⁶⁵ MENEZES, Ana Paula do Rego; MORETTI, Bruno. REIS, Ademar A.C. dos. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade versus universalidade. *Saúde em Debate*, v. 43, p. 58-70, 2020.

um piso-teto, ou seja, de ser ao mesmo tempo o mínimo e o máximo em saúde⁴⁶⁶, educação e outras políticas, promovendo-se a desconstituição do incipiente Estado de bem-estar social no país.⁴⁶⁷

A escolha pela via da reforma constitucional empreendida pela EC 95/2016, ao invés da edição de lei complementar sobre matéria financeira, é indicativo da pretensão de desconfigurar as vinculações de receita em saúde e educação. Idealmente, o ADCT deveria ser utilizado para compor situações provisórias e não para instrumentalizar uma alteração profunda no âmbito social da Constituição Federal.⁴⁶⁸ Além da permanência do pacto social no texto constitucional permanente, pesquisas apontam que os brasileiros ainda apoiam o conjunto de direitos e garantias celebrado em 1988 e esperam a implementação de políticas públicas.⁴⁶⁹

As posições favoráveis ao Teto de Gastos o apontam como um mecanismo de implementação de maior responsabilidade fiscal, já que os gestores seriam obrigados a refletir criticamente sobre cada uma das políticas públicas, ações e programas vigentes, em um contexto de escolhas trágicas. Nesse sentido, José Maurício Conti acredita que o Teto de Gastos precisa ser respeitado, evitando-se interpretações exorbitantes de seus limites, para o bem da saúde das finanças públicas.⁴⁷⁰

Para Otacílio dos Santos Silveira Neto e Luiz Eduardo Rodrigues, o Teto de Gastos é uma medida adequada no contexto de crise fiscal do Estado e não conduz, necessariamente, a máculas no programa constitucional do Estado de bem-estar social. Dizem os autores que o regime não é rígido, já que, para eles, haveria a manutenção de limites mínimos de saúde e educação. Em sua opinião, o Teto deveria ser inserido em um contexto de reformas mais amplas do Estado, para a contenção de despesas obrigatórias, medida que seria indispensável no cenário de *reserva do possível* para despesas sociais.⁴⁷¹

Entre economistas favoráveis ao Teto de Gastos, a preocupação com a expansão das despesas obrigatórias também está presente. Para Felipe Salto, o Teto de Gastos é positivo na

⁴⁶⁶ FUNCIA, F; Ocké-Reis, C.O. Efeitos da Política de Austeridade Fiscal sobre o gasto público federal em saúde. In: ROSSI, Pedro; DWECK, E. Oliveira. A.L.L. *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 98.

⁴⁶⁷ CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira. Do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018, p.122.

⁴⁶⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. Os trinta anos da Constituição e as políticas públicas: a celebração interrompida. In: BOLONHA, Carlos; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de (org.). *30 anos da Constituição de 1988: uma jornada democrática inacabada*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

⁴⁶⁹ PASSOS, Luana. (et al.). *A política social e o conservadorismo econômico: o que revela o período recente*. Texto para discussão. Brasília: Ipea, 2020.

⁴⁷⁰ CONTI, José Maurício. *Levando o Direito Financeiro a sério: a luta continua*. 3ª ed. São Paulo: Blucher, 2019, p.476.

⁴⁷¹ SILVEIRA NETO, Otacílio dos Santos; RODRIGUES, Luiz Eduardo. A crise fiscal e consecução dos objetivos constitucionais: a política de ajuste fiscal como ferramenta para o desenvolvimento. In *Verbis*, Natal, V. 47, n. 1, jan. /jun. 2020. p. 157-178.

medida em que demonstra a problemática da expansão de despesas obrigatórias e obriga o debate político sobre o assunto. Ou seja, o Teto é valorizado como uma forma de pressionar a redução brusca de despesas, com especial foco no funcionalismo público e despesas previdenciárias.⁴⁷² Ademais, o Teto teria efeitos benéficos como “ancoragem de expectativas dos agentes econômicos”:

(...) o cumprimento do teto e seus efeitos sobre o controle do gasto público são essenciais para garantir um horizonte mínimo de estabilização da relação dívida/PIB, movimento convergente com a recuperação do equilíbrio fiscal. Com a deterioração da meta de resultado primário como instrumento de ancoragem das expectativas dos agentes econômicos, o teto de gastos torna-se ainda mais central. Sua instituição ofereceu a possibilidade de recuperar a solvência em horizonte relevante da política fiscal, contribuindo para a redução da estrutura a termo da taxa de juros e concedendo tempo ao governo e ao parlamento para avançar nas medidas necessárias ao controle da trajetória da dívida pública.⁴⁷³

Em artigo de opinião veiculado na imprensa, os economistas Marcos Lisboa, Marcos Mendes e Marcelo Gazzano atribuíram às despesas obrigatórias, sobretudo com os reajustes aos servidores públicos, a causa principal de desajuste de contas públicas nos últimos anos. Dessa forma, o Teto de Gastos seria um ponto positivo no caminho para reformas estruturais na forma de remuneração e progressão de servidores públicos, correção de benefícios previdenciários e assistenciais, além de transferências para o Sistema S.⁴⁷⁴

Como se pode perceber, as posições de defesa do Teto de Gastos desconsideram que ele não induz, necessariamente, a análises qualitativas da despesa pública. O limite de despesas é indiscriminado e antes de promover análises de razoabilidade e economicidade da despesa pública, ele abre espaço para mais disputas de financiamento entre as diversas áreas. O regime do Teto é rígido e as exceções foram sendo construídas com base em pressões de determinados grupos de poder ou por imposição da realidade. Não é verdade, ainda, que tenham sido mantidos os percentuais mínimos de saúde e educação, já que foi alterada a forma de cálculo, de acordo com o art. 110, do ADCT.

⁴⁷² SALTO, Felipe Scudeler; BARROS, Gabriel Leal de. *A importância da Emenda Constitucional nº 95/2016. Instituição Fiscal Independente*. Nota Técnica nº 21, 31 ago.2018, p.6.

⁴⁷³ SALTO, Felipe Scudeler; BARROS, Gabriel Leal de. *A importância da Emenda Constitucional nº 95/2016. Instituição Fiscal Independente*. Nota Técnica nº 21, 31 ago.2018, p.6.

⁴⁷⁴ LISBOA, Marcos; MENDES, Marcos; GAZZANO, Marcelo. Por que o governo deve cortar gastos para o Brasil crescer? Folha de S. Paulo, 08.set.2019. Disponível em:<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/por-que-o-governo-deve-cortar-gastos-para-o-brasil-crescer.shtml>. Acesso em 10 abr.2021.

Do ponto de vista econômico, embora se fale que o Teto foi favorável para a redução da percepção de risco dos agentes econômicos, não se enfrenta a questão de que a redução pontual da taxa de juros brasileira ocorreu em um cenário de debilidade econômica, desemprego e muita capacidade ociosa dos setores produtivos.

Contra as modificações realizadas pela EC 95/2016, sobretudo no art. 110, do ADCT, foram propostas diversas ações diretas de inconstitucionalidade no STF, ainda pendentes de julgamento.⁴⁷⁵ Dentre os argumentos apresentados nessas ações, estão as imputações de inconstitucionalidade material em virtude de: i. violação à separação de poderes, por inviabilizar por duas décadas o rearranjo democrático para elaboração dos orçamentos federais; ii. violação ao princípio da vedação do retrocesso social, sobretudo nas áreas de saúde e educação; iii. rompimento com identidade constitucional, cidadania e princípios da República, quanto à realização de direitos sociais; iv. violação ao princípio democrático, por inviabilizar programas de governo e cristalizar constitucionalmente um mecanismo de combate a situação de desequilíbrio fiscal circunstancial; v. esvaziamento do planejamento orçamentário, já que anteciparia decisões que deveriam ser tomadas quando da elaboração das leis orçamentárias; vi. congelamento dos pisos constitucionais mínimos com saúde e educação.

A Procuradoria Geral da República apresentou manifestação em algumas das ADIs, posicionando-se contrariamente à declaração de inconstitucionalidade, por considerar que a restrição por regra fiscal do exercício das competências orçamentárias do Poder Executivo e do Poder Legislativo não significa limitação ao princípio democrático, nem à autonomia financeira dos Poderes da União e do Ministério Público.⁴⁷⁶

Aderiu à tese de que o Novo Regime Fiscal seria apenas uma forma de contenção das despesas primárias, um mecanismo de viabilizar o crescimento econômico do país e o funcionamento do Estado, sem intromissão indevida na definição democrática do orçamento público.

⁴⁷⁵ São as ADIs nº 5633/DF (proposta por Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA, Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE), 5643/DF (proposta por Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal – FENASEPE), 5655/DF (proposta por Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT e Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR), 5658/DF (proposta pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT), 5680/DF (proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL), 5715/DF (Partido dos Trabalhadores – PT), 5734/DF (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), que poderão ser acessadas na íntegra no endereço eletrônico <https://portal.stf.jus.br/>.

⁴⁷⁶ As peças relacionadas às ADIs estão disponíveis no endereço eletrônico do STF: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5112200> e <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5130614>.

Considerou também que os pisos nos investimentos em saúde e educação estariam garantidos, motivo pelo qual não concordou com a tese de inconstitucionalidade por retrocesso social. De todo modo, esse princípio não seria absoluto, admitindo-se sua relativização, acaso seja possível preservar os núcleos essenciais dos direitos. Outrossim, afirmou-se que o novo regime deveria ser encarado como uma norma editada em um cenário de crise financeira, portanto visa à proteção da subsistência do próprio Estado a longo prazo.

A despeito das colocações do Ministério Público Federal, é inegável que o Teto de Gastos promoveu de modo excepcional a constitucionalização de uma regra fiscal que reduz a capacidade de ação do Estado. As novas regras impõem uma redução de despesas sociais, independentemente de eventuais aumentos de arrecadação por incremento da atividade econômica ou por reformas tributárias e cobrança de dívida ativa. Esse aspecto não foi contra-argumentado nas ADIs.

O princípio da vedação ao retrocesso social é implícito ao texto constitucional e se dirige aos direitos sociais. Não cabe retroceder no núcleo essencial das conquistas postas pelo avanço da sociedade nos direitos materiais. As emendas e leis que retirem ou limitem direitos experimentam esse limite. Além disso, a vedação do retrocesso contém um comando de efetivação da política pública para atender à confiança legítima dos cidadãos e a segurança jurídica depositada na garantia dos direitos. Os atos transgressores do núcleo essencial dos direitos sociais são inconstitucionais por violação à justiça social.

Na formulação de J.J. Gomes Canotilho:

O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição de retrocesso social. A idéia aqui expressa também tem sido designada como proibição de ‘contra-revolução social’ ou da ‘evolução reaccionária’. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A ‘proibição de retrocesso social’ nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.

(...)

O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos já realizado e efectivado através de medidas legislativas (‘lei da segurança social’, ‘lei do subsídio de desemprego’, ‘lei do serviço de saúde’) deve considerar-se constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa

‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura a simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador é inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado.⁴⁷⁷

Retomando a Exposição de Motivos da PEC nº 231, declarou-se que era buscada a redução dos gastos primários em 0,5% a.a. do PIB, o que significa que o montante de investimento per capita decairá. No que concerne especificamente ao tema, os investimentos tendem a ser cada vez mais reduzidos, dado serem despesa discricionária, o tipo de despesa que sofre ajustes por excelência. Essa redução dos investimentos prejudica até mesmo os repasses voluntários para os Municípios e Estados.⁴⁷⁸

Ainda, ao contrário do alegado, o Teto de Gastos afeta os pisos constitucionais mínimos de saúde⁴⁷⁹ e educação⁴⁸⁰, ao promover o congelamento desses patamares. Os mínimos constitucionais em saúde e educação foram concebidos como uma garantia civilizatória para vincular o legislador orçamentário em fontes de financiamento específicas, que não podem ser objeto de emenda parlamentar.⁴⁸¹ Atrelar percentuais mínimos de arrecadação ou da receita corrente líquida significa vincular o piso da saúde e da educação ao movimento de crescimento econômico do país – quanto mais atividade econômica, maior arrecadação e mais recursos direcionados às políticas dessas áreas.

Élida Graziane Pinto afirma que a EC 95/2016 inverteu a ordem de prioridades ao colocar em primeiro lugar um conceito de responsabilidade fiscal vinculado à dívida pública, em detrimento da responsabilidade com a realização de direitos fundamentais. Ao mesmo tempo, inseriu exceções “discricionárias e aleatórias”, como o custeio de eleições e a capitalização de empresas estatais não dependentes, como se verifica no art. 107, §6º, III e IV,

⁴⁷⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. p. 320-321, item n. 3, 1998, Almedina.

⁴⁷⁸ CORRÊA, Vanessa Petrelli; DWECK, Esther. Impactos do Teto de Gastos nos municípios. In: DWECK, Esther. ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p.128-141.

⁴⁷⁹ Na Saúde, o Teto de Gastos representou o congelamento do piso, pois tornou imóvel o montante de 15% da receita corrente líquida do exercício 2017⁴⁷⁹, que totalizou R\$109,1 bilhões, R\$525,32 *per capita*. Com o novo art. 110 do ADCT, entre 2018 e 2036, o valor mínimo deverá ser igual ao do exercício 2017, atualizado pelo IPCA. Nesse cenário, o valor *per capita* será atingido a cada ano, dado o aumento populacional ao longo dos anos, provocando o encolhimento da universalidade e integralidade dos serviços públicos de saúde e de sua capacidade de ação diante de novas doenças. (MOUTINHO, Donato. Financiamento do direito à saúde e Novo Regime Fiscal: a inconstitucionalidade do artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Dir. sanit.*, São Paulo v.19 n.3, p. 68-90, nov. 2018/fev. 2019, p.83).

⁴⁸⁰ Na Educação, o Teto de Gastos interfere no desenvolvimento do Plano Nacional de Educação (PNE) concebido pela Lei nº 13.005/2014, com metas e estratégias sobre universalização, redução das desigualdades, formação de profissionais. Em 2019, a perda de recursos já totalizava R\$32,6 bilhões (ROSSI, Pedro et al. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 40, 2019).

⁴⁸¹ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.323.

do ADCT.⁴⁸² Ela então questiona se existe legitimidade na reforma do ADCT, quando há evidente desconfiguração do núcleo de identidade constitucional ao se impor uma forma de ajuste tão longa, para vigência por duas décadas.

Os direitos sociais compõem a identidade constitucional e são limite material à reforma, por interpretação do art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal. Pode-se argumentar que a Constituição é dinâmica e pode ser reconstruída, por estar aberta à renovação da própria sociedade, como na ideia de *constituição viva*⁴⁸³. No contexto de um país subdesenvolvido, essa possibilidade de oxigenação da Constituição não significa carta branca para uma reforma destinada à retirada substancial do Estado do campo social. Há uma política pública de Estado que determina a ação pública destinada a eliminar os drásticos níveis de desigualdade.⁴⁸⁴

O Teto de Gastos interfere na capacidade redistributiva do gasto público no Brasil. Dadas as deficiências conhecidas da prática do Sistema Tributário brasileiro, a despesa social deveria contrabalançar esse estado de coisas pela entrega direta de bens e serviços públicos à população mais carente.⁴⁸⁵ A compressão das despesas primárias com políticas sociais para negros e indígenas, de modo indiscriminado, pode ser considerada como reforçadora do racismo estrutural.⁴⁸⁶ Além disso, unindo o recorte de raça ao de gênero, as mulheres desses grupos podem ser consideradas as mais atingidas.⁴⁸⁷

Cabe refletir que a constitucionalização de uma forma de equilíbrio fiscal não neutra, vinculada necessariamente a uma via de austeridade, dificultará bastante a alternância de agendas políticas no Poder Executivo Federal. Essa questão precisa ser lida no contexto político brasileiro, de vínculos e compromissos frágeis e oportunistas do Executivo com o Congresso Nacional, o que não depende necessariamente do grau de adesão do povo às propostas políticas.

Com efeito, sobre o princípio democrático e a pluralidade política, o Teto de Gastos subtrai do campo político o amplo e plural debate sobre as melhores formas de promover ajustes

⁴⁸² PINTO, Élica Graziane. Instrumentalidade da responsabilidade fiscal do custeio constitucional adequado dos direitos fundamentais. In: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara (Org.). *Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro*. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018, p.61.

⁴⁸³ ROSENFELD, Michel. *A identidade do sujeito constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p.40-48.

⁴⁸⁴ BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. *Pensar*, Fortaleza, v.16, n.2, p.562-588, jul./dez. 2011, p. 583.

⁴⁸⁵ SILVEIRA, Fernando Gaiger; VIANNA, Salvador Teixeira Werneck. Um passo à frente, dois atrás. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v.39, nº 02, p. 349-369, mai-ago, 2020.

⁴⁸⁶ ALMEIDA, Silvio et.al.. Racismo na economia e na austeridade fiscal. In: DWECK, Esther. ROSSI, Pedro. OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p.128-141.

⁴⁸⁷ OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de et.al.. Austeridade, pandemia e gênero. In: DWECK, Esther. ROSSI, Pedro. OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p.153-171.

fiscais, para atingir o desiderato de sustentabilidade financeira. Com isso, há uma mácula sobre a própria concepção clássica de democracia, a de escolha de representantes e programa de governo. A decisão de uma determinada composição do Congresso Nacional, sob o presidencialismo de coalizão atual, foi capaz de engessar a forma de controle fiscal pelos próximos 20 (vinte) anos. Em outras palavras, a combinação conjuntural de Presidente da República, deputados e senadores, por meio de modificação do ADCT, suspendeu a concretização adequada do sistema de direitos fundamentais. O princípio democrático permite a renovação política e está necessariamente vinculado à instituição de governo para o povo.⁴⁸⁸

O Teto de Gastos superou todos os parâmetros das anteriores regras fiscais ao visar à redução do próprio Estado. Como na interpretação de Guilherme Delgado Pinto, é possível afirmar que a EC 95/2016 representa o aprofundamento da inversão de valores nas finanças públicas brasileiras, por “tratar os proprietários de riqueza financeira com absoluta prioridade, tudo o mais lhes sendo caudatário”.⁴⁸⁹

Desde a promulgação, o Teto de Gastos foi objeto de modificações. A EC 102/2019 inseriu entre as parcelas excluídas do Teto de Gastos a transferência a entes subnacionais de parte dos valores arrecadados com leilões da cessão onerosa do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos sólidos, bem como a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa. Já a EC 108/2019 retirou do cálculo do Teto recursos direcionados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

A EC 109/2021, originada da PEC 186/2019 do Senado Federal e conhecida por PEC Emergencial, foi promulgada em 15 de março de 2021. Ela contém alguns elementos centrais: i. a criação de uma espécie de subteto antes do Teto de Gastos, de modo simultâneo a ele e à meta de resultado primário, para determinar barreiras automáticas de contenção de gastos; ii. o estabelecimento de um arcabouço fiscal para concessão de nova etapa do auxílio emergencial para enfrentamento da pandemia da Covid-19; iii. a fixação de regras para a regulação da relação dívida/PIB; iv. a previsão de regras extraordinárias para as finanças e contratações públicas no caso de calamidade pública, nos arts. 167-B a 167-G, da Constituição Federal.⁴⁹⁰

⁴⁸⁸ Como ressaltam Ingo Wolfgang Sarlet e outros: “A soberania popular deve ser compreendida então nessa dupla perspectiva, significando, em síntese, que tanto a titularidade quanto o exercício do poder estatal, incluindo a assunção de tarefas e fins pelo Estado e a realização das tarefas estatais, podem sempre ser reconduzidas concretamente ao povo, no sentido de uma legitimação democrática efetiva” (SARLET, Ingo Wolfgang et.al.. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, não paginado).

⁴⁸⁹ DELGADO, Guilherme Costa. *Terra, trabalho e dinheiro: Regulação e desregulação em três décadas da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Edições Loyola, 2018, p.72.

⁴⁹⁰ Cabe destacar que, no regramento sobre o estado de calamidade pública, a EC 109/2021 dispõe que o superávit financeiro do ano anterior ao do reconhecimento do estado excepcional pode ser aplicado ao “pagamento da dívida

Para o objeto do presente estudo, são de especial importância os itens i., ii. e iii., ao tratarem dos gastos públicos sob a perspectiva de fixação de mais controles e ao condicionar novas despesas com a pandemia à realização de ajustes fiscais. Em larga medida, a reforma constitucional apenas repetiu previsões já existentes sobre finanças públicas; por outro lado, materializou o discurso da austeridade fiscal como forma de retomar o crescimento, com foco no controle da despesa com o funcionalismo público.

A nova emenda constitucional foi fundamentada na bandeira do “realismo fiscal” supostamente introduzido pela EC 95/2016, que teria demonstrado efeitos positivos na redução dos juros e da inflação, contribuindo, supostamente, para o “avanço do investimento no país”.⁴⁹¹ Na Justificativa da PEC, não há qualquer menção à redução dos juros e da inflação por decorrência da debilidade da economia do país à época. A imprescindibilidade de realizar ajustes fiscais para mover a confiança empresarial foi ressaltada nos seguintes termos:

As despesas obrigatórias, responsáveis por mais de 94% da despesa primária total, apesar de terem seu crescimento arrefecido, ainda seguem trajetória ascendente. Embora essencial para o ajustes estrutural, a reforma da previdência não irá impedir o crescimento das despesas obrigatórias até meados da próxima década. Desta forma, este período de transição requer a adoção de medidas adicionais transitórias, para sustentar o Teto de Gastos, assegurar os ganhos advindos com a queda dos juros e da inflação e, como consequência, dissipar incertezas ainda remanescentes quanto à sua viabilidade.

Neste momento, faz-se necessário dar o passo decisivo para a estabilidade macroeconômica duradoura. As condições para a retomada do crescimento sustentável estão postas, mas precisamos do sopro de confiança da classe produtiva dos investidores e para acionar as engrenagens do crescimento econômico. Imbuídos desta nobre missão, apresentamos esta Proposta de Emenda à nossa Constituição Federal.⁴⁹²

O subteto veio em reforço da regra do Teto de Gastos, estipulando níveis menores para permitir que sejam antecipados os gatilhos de ajuste fiscal fixados pela EC 95/2016.⁴⁹³ Nos

pública”: Art. 167-F. Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B desta Constituição: (...) II - o superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento pode ser destinado à cobertura de despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública de âmbito nacional e ao pagamento da dívida pública.

⁴⁹¹ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 186/2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>. Acesso em 15 jun.2021, p.13.

⁴⁹² BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 186/2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>. Acesso em 15 jun.2021, p.14.

⁴⁹³ A EC nº 95/2016 estipulou gatilhos, no art. 109, do ADCT, em caso de ultrapassagem de seus limites, mas ao mesmo tempo vetou o envio ao Congresso de Projeto de LOA com valores além dos limites do teto. Esse descompasso no desenho do teto conduziu a comandos contraditórios, pois ao mesmo tempo em que não se poderia enviar projeto de LOA ultrapassando o teto, o projeto determina o acionamento de gatilhos se desobedecido o teto. Na prática, assim, o acionamento dos gatilhos não era possível. Por isso, foi concebido o projeto de emenda que deu origem à EC nº 109/2021, que determina gatilhos caso a despesa corrente supere 95% da receita corrente.

termos do art. 109, do ADCT, para a União, se for verificada a proporção de 95% (noventa e cinco por cento) da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total, serão aplicadas vedações ao Poder ou órgão quanto a medidas de ampliação do funcionalismo público⁴⁹⁴, vantagens para servidores, criação de despesas obrigatórias ou seu reajuste acima da inflação. Com o acionamento das vedações apontadas, a revisão geral do funcionalismo do inciso X, caput, art. 37, da CF fica vedada.⁴⁹⁵

Sobre as medidas de contenção fiscal, como visto, as medidas de ajuste já regulamentadas pela própria EC 109/2021 são direcionadas para os servidores, os serviços e políticas públicas, sem considerações sobre os custos financeiros do Estado. O resultado da reforma bem refletiu o constante da justificativa da PEC 186/2019⁴⁹⁶, baseada no diagnóstico de que houve um “crescimento acelerado da despesa pública” nos últimos anos, o que seria “a raiz do problema fiscal”, principalmente quanto à despesa de pessoal.

Como a justificativa da PEC não apontou estudos empíricos sobre o peso da despesa de pessoal e como ela se concentra, identificam-se alguns problemas que podem ser acentuados com a EC 109/2021:

No longo prazo, as medidas de contenção fiscal — especialmente: 1) na Emenda à Constituição nº 95, do congelamento de gasto público; 2) no substitutivo da PEC 186 (PEC emergencial); 3) na PEC 32/2020, da reforma administrativa, e outras investidas sobre os servidores, os serviços públicos e as políticas públicas — trarão como consequência o aumento da miséria e da desigualdade no país, já que a proibição de ampliação da despesa com

⁴⁹⁴ São vedados: I – a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação da remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata o artigo; II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas: a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa; b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal; e d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares; V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV; VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; IX - aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinados a qualquer membro de Poder, servidor ou empregado da administração pública e a seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo.

⁴⁹⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

⁴⁹⁶ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 186/2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>. Acesso em 15 jun.2021.

programas e políticas sociais prejudica principalmente os mais pobres e mais vulneráveis, que dependem da prestação do Estado. A depender do comportamento das finanças públicas, podemos ter períodos prolongados, ou intercalados, de congelamento salarial e vedação de ingresso de servidores, não apenas reduzindo salários, na prática, pois não haverá, sequer, a reposição de perdas inflacionárias, e o sucateamento do serviço público, que poderá ser substituído por pessoal temporário e terceirizados, que não são computados como despesas com pessoal.⁴⁹⁷

Quanto ao regime fiscal concebido para prorrogação do auxílio emergencial, a EC 109/2021 fixou um limite de R\$44 bilhões⁴⁹⁸ fora do limite de Teto de Gastos, por meio de crédito extraordinário (afastamento dos requisitos do §3º, do art. 167, da CF⁴⁹⁹). De acordo com especialistas, o montante foi insuficiente para fazer frente aos gastos necessários para amparar os milhões de brasileiros que sofreram com o desemprego durante a pandemia. Assim, na opinião de Élide Graziane Pinto, seria mais adequado aprovar uma exceção ao Teto de Gastos, por reforma ao §6º, art. 107, do ADCT.⁵⁰⁰

As demais mudanças da EC 109/2021 concernentes ao controle de contas públicas apenas repetem, de certo modo, princípios antigos na legislação financeira do país. Segundo a Justificativa da PEC, a intenção era estabelecer “a dívida pública como âncora fiscal de longo prazo”.⁵⁰¹

Acrescentado à Constituição pela EC 109/2021, o art. 163, VIII, determina que uma lei complementar disporá sobre a “sustentabilidade da dívida”, com previsão de indicadores para apuração, níveis de compatibilidade com resultados fiscais, trajetórias de convergência a

⁴⁹⁷ QUEROZ, Antônio Augusto de. Efeitos da PEC Emergencial sobre o servidor público. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 12 mar. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-12/queiroz-efeitos-pec-emergencial-servidor-publico>. Acesso em 15 jun. 2021.

⁴⁹⁸ Em junho de 2021, vem sendo noticiada uma possível prorrogação do auxílio, que seria feito por Medida Provisória – crédito extraordinário e saldos da rodada anterior. Se isso for feito, ficará comprovado que a EC 109/2021 era desnecessária e foi utilizada apenas como chantagem para a aprovação de regras fiscais restritivas, para reduzir progressivamente o tamanho do Estado. Haverá violação da boa-fé objetiva e conduta contraditória (PINTO, Élide Graziane. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 15 jun.2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-15/contas-vista-prorrogacao-auxilio-revelia-ec-109-desnuda-cf-tratada-ldo>. Acesso em: 15 jun.2021).

⁴⁹⁹ Em 2021, as despesas com a pandemia já não eram, tecnicamente, imprevisíveis. Logo, não seria o caso de abertura de crédito extraordinário, dado que o §3º, do art. 167, o prevê apenas nos casos de “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”.

⁵⁰⁰ PINTO, Élide Graziane. ‘Museu de grandes novidades’ da PEC Emergencial. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 9 mar. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-09/contas-vista-museu-grandes-novidades-pec-emergencial>. Acesso em: 15 jun. 2021. O dispositivo já excepciona do Teto de Gastos primários transferências constitucionais dos royalties do petróleo, do Simples Nacional, do IOF Ouro, a repartição de receitas tributárias com os Estados e Municípios, aos Fundos de Participação, do salário-educação, a complementação do Fundeb, do fundo de assistência financeira ao Distrito Federal; créditos extraordinários; despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes; transferências de valores arrecadados com os leilões do Pré-sal.

⁵⁰¹ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 186/2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>. Acesso em 15 jun.2021, p.17.

limites, medidas de ajuste, suspensões e vedações e planejamento de venda de ativos para redução do montante da dívida. No parágrafo único do dispositivo, permite-se a vinculação de receitas públicas a órgão, fundo ou despesa se for destinada ao pagamento da dívida pública por legislação específica. O paradoxo dessa previsão é que a Constituição Federal já dispõe, no inciso XIV, art. 48, e inciso VI, art. 52, a determinação de fixação de limites para a dívida pública mobiliária e consolidada da União, que não foram regulamentados até o momento. No §2º, do art. 165, da CF, foi acrescentada às regras relativas à Lei de Diretrizes Orçamentárias a necessidade de suas metas serem consonantes à “trajetória sustentável da dívida”, para orientação da LOA.

Outras previsões periféricas se direcionaram à fixação do dever de avaliação de políticas públicas, elemento já previsto nos incisos I e II, do art. 74, da CF; e a obrigatoriedade de revisão das renúncias fiscais para redução ao limite máximo de 2% do PIB, no interregno de até 8 (oito) anos, nos termos do art. 4º, da PEC.

O art. 167-F dispensa o cumprimento de restrições para contratação de operações de crédito durante o exercício financeiro em que valer o estado de calamidade. De igual modo, permite a aplicação do superávit financeiro apurado no ano anterior nos gastos emergenciais, bem como à “quitação da dívida pública”. Porém, mesmo no caso de vigência do regime extraordinário fiscal, serão aplicadas à União as restrições do art. 167-A, da Constituição, quando a relação das despesas correntes e receitas correntes superar 95%

Visando aumentar os espaços no Teto de Gastos, a EC 113/2021, de 8 de dezembro de 2021, modificou a forma de atualização pela inflação, para fixar que, a partir do exercício 2018, a correção do limite se daria pela variação do IPCA apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, no valor realizado até o mês de junho e estimado até dezembro. Essa estimativa será elaborada mensalmente pelo Poder Executivo para envio à comissão mista do orçamento.⁵⁰² Previu que o aumento de limites, até R\$ 15 bilhões, no exercício de 2021, seria

⁵⁰² A redação do art. 107, do ADCT, foi alterada:

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

(...)

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

I - 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); e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

(...)

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)

destinado apenas ao atendimento de despesas de vacinação contra a Covid-19 e ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico. No exercício 2022, o destino seria o chamado Auxílio Brasil e ações de saúde, previdência e assistência social.⁵⁰³

A EC 114/2021, de 16 de dezembro de 2022, trouxe disposições sobre limitação de pagamento de precatórios, fixando que, até o fim de 2026, a proposta orçamentária apenas poderá estabelecer limites para alocação de pagamento de precatórios no valor equivalente à despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido pelo IPCA. O espaço fiscal deverá ser utilizado, de acordo com as novas regras, para o financiamento do Auxílio Brasil e para a seguridade social. Isso significa que foram relativizados os direitos de credores de precatórios, sob o suposto fundamento de abrir mais espaço fiscal dentro do Teto de Gastos para prestações sociais.⁵⁰⁴

§ 12. Para fins da elaboração do projeto de lei orçamentária anual, o Poder Executivo considerará o valor realizado até junho do índice previsto no inciso II do § 1º deste artigo, relativo ao ano de encaminhamento do projeto, e o valor estimado até dezembro desse mesmo ano. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)

§ 13. A estimativa do índice a que se refere o § 12 deste artigo, juntamente com os demais parâmetros macroeconômicos, serão elaborados mensalmente pelo Poder Executivo e enviados à comissão mista de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)

§ 14. O resultado da diferença aferida entre as projeções referidas nos §§ 12 e 13 deste artigo e a efetiva apuração do índice previsto no inciso II do § 1º deste artigo será calculado pelo Poder Executivo, para fins de definição da base de cálculo dos respectivos limites do exercício seguinte, a qual será comunicada aos demais Poderes por ocasião da elaboração do projeto de lei orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021).

⁵⁰³ BRASIL. *Emenda Constitucional nº 113, de 08 de dezembro de 2022*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm. Acesso em: 13 abr. 2022.

⁵⁰⁴ BRASIL. *Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2022*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm. Acesso em: 13 abr.2022.

6 O TETO DE GASTOS COMO BLOQUEIO À CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

6.1 A REDUÇÃO DO ESTADO SEM DESCONSTITUIÇÃO DO PACTO SOCIAL PELO TETO DE GASTOS

A partir dos capítulos anteriores, identificou-se o que o regime fiscal da União é formado por regras que se sobrepõem e restringem, de forma rígida, a atuação do Estado. A título de promover uma noção econômica *específica* de equilíbrio fiscal, de cunho neoliberal, foram criadas limitações que sujeitam despesas sociais e investimentos públicos em infraestrutura social e econômica às necessidades de proteção da dívida pública.⁵⁰⁵

A autorestrição pela regra de resultado primário ditou os rumos do planejamento de políticas públicas e foi um fator decisivo ao historicamente baixo percentual de investimento público, sob a Constituição de 1988.⁵⁰⁶ Não obliterou, porém, a implementação de serviços e bens públicos, desde que as receitas estivessem disponíveis, pelo aumento da carga tributária ou da arrecadação.

Com a constitucionalização do Teto de Gastos, pela EC 95/2016, esse cenário mudou: mesmo com eventual melhoria do caixa, as despesas primárias não podem crescer além da inflação apurada na forma do §13, art. 107, do ADCT. Isso significa a adoção de um critério arbitrário e oblíquo para redução do Estado, sem submissão explícita de nova pactuação democrática de projeto de país.

Ao desatrelarem o crescimento das despesas primárias ao desempenho da economia do país e a eventual incremento da arrecadação tributária, as reformas constitucionais nas finanças públicas bloquearam a possibilidade de o orçamento ser executado de forma diferente por governos menos liberais. A questão sobre o “quanto de Estado” é desejado pela sociedade está atrelado a uma *opção política* adotada segundo o estágio de desenvolvimento econômico.⁵⁰⁷ Ocorre que, no caso do Teto de Gastos, essa decisão foi retirada do campo da renovação política para engessar por muito tempo a possibilidade de rotatividade de regimes de governança.

Sabe-se que outra alteração da Constituição para modificar essas amarras está relacionada à capacidade de formação de coalizões pela Presidência da República, nem sempre presentes. Com isso, a retórica da escassez de recursos, do controle de gastos e da

⁵⁰⁵ CARVALHO, Laura. *Curto-circuito: O vírus e a volta do Estado*. Todavia, 2020, não paginado.

⁵⁰⁶ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Austeridade e retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil*. Brasília: Brasil Debate, 2016, p.15.

⁵⁰⁷ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, não paginado.

sustentabilidade da dívida pública a todo custo foi cristalizada e terminou por reconfigurar a identidade e o perfil do Estado brasileiro por um mecanismo financeiro.⁵⁰⁸

Como as despesas estão impedidas de crescer de acordo com a necessidade presente e com o aumento da população, há um desalinhamento do regime fiscal brasileiro com os objetivos do art. 3º, da Constituição, ou seja, construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. O regime fiscal também prejudica o atingimento da soberania nacional no âmbito produtivo, tornando mais difícil a transformação estrutural do país com indução do Estado.

Ao mesmo tempo, a descoordenação de regras fiscais de cunho austero facilita a articulação *clientelista* do orçamento público, já que, na prática, o Teto de Gastos vem sendo flexibilizado em manobras casuísticas, numa espécie de ação que também pode ser classificada como de *austeridade seletiva*, como as já indicadas no Capítulo 4. As despesas primárias são mantidas no Teto de Gastos, enquanto alguns gastos são permitidos por fora dele, como as emendas parlamentares.⁵⁰⁹

As emendas parlamentares legalmente impositivas ou artificialmente impositivas⁵¹⁰ têm sido responsáveis pela alocação de grande parte do orçamento público, no tratamento seletivo do orçamento público, a par da retórica de manutenção do Teto de Gastos.⁵¹¹ Há, nos últimos anos, a alteração das relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo na definição do orçamento.

A compressão promovida pelo Teto de Gastos alimenta um acirramento da disputa pelo controle da despesa e, a partir de 2020, destacaram-se as emendas do relator-geral como forma

⁵⁰⁸ MORETTI, Bruno et.al.. *Austeridade fiscal e clientelismo em meio ao recrudescimento da pandemia*. Nota de política econômica. Instituto de Economia UFRJ, 2021, p.18.

⁵⁰⁹ As alterações ao Teto de Gastos já foram tratadas em momento anterior o texto. Ressalte-se que a lei orçamentária de 2021 foi aprovada com subestimativa de despesas obrigatórias para possibilitar emendas parlamentares sem controle adequado, privilegiando a captura orçamentária (PINTO, Élica Graziane. Seis meses da emenda emergencial revelam engodo fiscal brasileiro. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 21 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-21/contas-vista-seis-meses-emenda-emergencial-revelam-engodo-fiscal-brasileiro>. Acesso em: 27 set. 2021.).

⁵¹⁰ O Orçamento Impositivo foi instituído pela EC 86/2015, ao determinar a execução obrigatória de emendas individuais, metade das quais deve ser destinada à saúde. A EC 100/2019 determinou a execução obrigatória de emendas parlamentares de bancada estadual, metade das quais deve ser destinada a investimentos. Pela Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021, a Secretaria de Governo e o Ministério da Economia proibiu o contingenciamento de emendas de relator em percentual superior às demais despesas discricionárias. Com isso, o Poder Executivo fixou uma limitação não prevista em lei, viabilizando a utilização clientelista do orçamento público.

⁵¹¹ MORETTI, Bruno et.al.. *Austeridade fiscal e clientelismo em meio ao recrudescimento da pandemia*. Nota de política econômica. Instituto de Economia UFRJ, 2021.

de alocação da pequena margem das despesas discricionárias de investimentos no orçamento federal. A execução das emendas se torna uma moeda de troca para aprovação de projetos de lei favoráveis ao governo, em uma prática manifestamente clientelista.

Quando da entrada em vigor do caráter impositivo das emendas individuais e de bancada, pensou-se um regime sem previsão constitucional para que as emendas do relator-geral pudessem criar programações orçamentárias. O relator-geral é o deputado ou senador designado para, naquele exercício, confeccionar o parecer final do orçamento. Ordinariamente, esse tipo de emenda servia para corrigir erros e omissões, com base no art. 144, da Resolução nº 01/2006 – CN, com a expressa vedação de inclusão de programação nova e de acréscimo de valores a programações constantes de projetos.

Não obstante essa previsão, no intuito de galgar mais um passo na impositividade do orçamento e para viabilizar a alocação particularista de recursos, na análise da LDO 2020 (Lei Federal nº 13.898/2019), o relator-geral do orçamento formulou um projeto substitutivo incluiu as emendas de comissão permanente (marcador RP8) e de relator geral (marcador RP9). Embora aprovados os dispositivos pelo Congresso Nacional, após o envio ao Presidente da República, foi vetado parcialmente (Veto nº 43/2019). Depois, os marcadores R8 e R9 foram restabelecidos após votação de projeto de lei da Presidência da República (Lei nº 13.957/2019).⁵¹²

No relatório das Contas do Presidente da República de 2020, analisados pelo Tribunal de Contas da União, foram apresentadas objeções a respeito da falta de transparência das emendas do relator-geral, nos seguintes termos:

Não foram esclarecidos os critérios objetivos que nortearam a distribuição das emendas RP-9. Também não foram apresentadas evidências quanto à uniformização da sistemática de transferência aos entes subnacionais beneficiários, razão pela qual se faz necessária a adoção de providências para assegurar a ampla publicidade em plataforma centralizada de acesso público dos documentos utilizados para embasar as escolhas alocativas.⁵¹³

⁵¹² Nas ADPF 850, 851 e 854 (disponíveis em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>) foi questionada a constitucionalidade das emendas do relator. Os principais argumentos levantados nas ações foram: i. violação ao princípio da legalidade; ii. exceção ao regime geral do orçamento impositivo sem qualquer previsão constitucional para emendas de relator-geral para inclusão de programação orçamentária; iii. violação aos princípios da moralidade e impessoalidade, por inexistência de critérios equitativos dos limites percentuais e ausência de rastreabilidade dos recursos; iv. violação ao princípio da publicidade e da transparência, por ausência de divulgação da lista de parlamentares beneficiados e do emprego dos recursos; v. violação do princípio da eficiência, por ausência de demonstração da conexão da aplicação com as políticas públicas em curso.

⁵¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Contas do Presidente da República 2020*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em 20 jan.2022.

A imprensa noticiou que, com base nas emendas do relator-geral (RP9), foi arquitetado um esquema de compra superfaturada de tratores, em execução de R\$3 bilhões, concentrados na base de apoio do Presidente da República. Não houve isonomia entre municípios. O esquema ficou conhecido como “Orçamento Secreto” ou “Tratoração” e auxiliou que o governo federal pudesse eleger seus candidatos ao Senado e à Câmara dos Deputados.⁵¹⁴

Em 2021, não obstante a ausência de previsão legal ou constitucional para esse tipo de emenda, a Portaria Interministerial ME/Segov-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021, do Ministério da Economia e do Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República acolheu o caráter impositivo das emendas de relator, ao consignar que, a exemplo das outras despesas discricionárias, os recursos desse tipo de emenda podem ser obstados *apenas* diante de objeções técnicas e, em caso de contingenciamento, ele deve atingir até o montante aplicado a outras despesas discricionárias.⁵¹⁵

Nessa toada, por ocasião no PLOA 2021, o relator-geral foi autorizado a propor emendas sobre o projeto de orçamento. Na LOA 2021 (Lei nº 14.144, de 2021), as emendas de relator foram orçadas em 16,850 bilhões, sem indicação de qualquer limite e sem identificação do parlamentar proponente.⁵¹⁶

Inicialmente, uma decisão da Ministra Rosa Weber suspendeu a execução das verbas e a liminar foi referendada, em novembro de 2021. Em resposta à suspensão de execução das emendas do chamado “Orçamento Secreto”, o Congresso Nacional editou a Resolução 2/21, publicada em 02.12.2021⁵¹⁷ (altera a Resolução nº 1, de 2006), a que determina a publicação

⁵¹⁴ O ESTADO DE SÃO PAULO. *Orçamento Secreto: leia todas as reportagens sobre o tema*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,leia-todas-as-reportagens-sobre-o-orcamento-secreto,70003719972>. Acesso em: 20 dez. 2021.

⁵¹⁵ Art. 41. São considerados impedimentos de ordem técnica para o empenho das despesas relativas às emendas de que trata este Título, sem prejuízo das demais hipóteses, previstas ou identificadas na forma do § 2º do art. 67 da Lei nº 14.116, de 2020 - LDO-2021: I - não comprovação, por parte de Estados, Distrito Federal ou Municípios que fiquem a cargo do empreendimento após sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para sua operação e manutenção; II - não comprovação de que os recursos alocados são suficientes para conclusão do empreendimento ou de etapa útil com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade; III - incompatibilidade com a política pública setorial do órgão responsável pela programação; IV - incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo; V - omissão ou erro na identificação da unidade da federação beneficiada, quando couber; e VI - outras situações ou eventos de ordem fática ou legal, devidamente justificados, que obstem ou suspendem a execução da programação orçamentária primária discricionária até o término do exercício financeiro de 2021. Parágrafo único. Não constitui impedimento de ordem técnica a indevida classificação de Modalidade de Aplicação e de Grupo de Natureza de Despesa. (BRASIL. *Lei 14.303, de 21 de janeiro de 2022*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/LOA-2022-Sancionada-a-Lei>. Acesso em: 27 jan. 2022.)

⁵¹⁶ SANTOS, Lenir. MORETTI, Bruno. Emendas parlamentares: para onde caminha o orçamento público? *Conjur*, 9 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-09/opiniao-emendas-parlamentares-onde-orcamento-publico>. Acesso em: 31 jan. 2022.

⁵¹⁷ BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução nº 2/21 – CN*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/r-e-s-o-l-u-c-a-o-364244733>. Acesso em: 25 jan. 2022.

individual de todas as destinações das emendas RP9, no endereço eletrônico da Comissão Mista de Orçamento.⁵¹⁸ Determina-se, na normativa, que as indicações tenham compatibilidade com o PPA e com a LDO e com as diretrizes da política pública vigente.⁵¹⁹ Além disso, no PLOA deverá ser ressaltado o limite máximo (os limites constitucionais de emendas individuais e de bancada), salvo erros, omissões e recomposições de dotações canceladas, e a lista de políticas públicas que podem constar de emendas.

Diante do avanço nas medidas de transparência e sob a justificativa de continuidade de obras e serviços públicos, decisão monocrática da ministra Rosa Weber, em 16.12.2021, liberou os pagamentos. A decisão foi confirmada no plenário virtual, autorizando a execução das emendas, com ampliação do prazo para apresentar a lista de parlamentares beneficiados.

Na LOA 2022 (Lei 14.303, de 21 de janeiro de 2022), as emendas parlamentares totalizaram R\$16,5 bilhões e as emendas de relator foram mantidas, com obediência ao teto estabelecido na Resolução do Congresso Nacional 2/21, publicada em 02.12.2021.

O valor das emendas de relator ficou dentro do limite aprovado em projeto de resolução pelo Congresso no fim de novembro. Pela nova regra, o teto deve se limitar ao total das emendas de bancada e individuais impositivas. Para 2022, o Orçamento libera R\$ 10,93 bilhões para emendas individuais e R\$ 7,54 bilhões para as emendas de bancada estadual. Os parlamentares apresentaram 6.689 emendas individuais e coletivas, sendo 5.231 de deputados, 866 de senadores, 415 de bancada estadual e 177 de comissão. Ao todo, foram destinados R\$ 21,12 bilhões para atender a essas emendas.⁵²⁰

O Orçamento Geral da União sempre apresentou uma baixa execução de investimentos públicos. Além da inexistência de prioridade política para a alocação de recursos em infraestrutura, já que não geram, em regra, resultados políticos imediatos, uma hipótese dos economistas para aquele fato é o desenho das regras fiscais da União. Com a necessidade de se

⁵¹⁸ Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil. § 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no caput, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo. § 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida.

⁵¹⁹ "Art. 53. (...) IV - autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas. Parágrafo único. O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144.

⁵²⁰ AGÊNCIA DO SENADO. Congresso Nacional aprova o Orçamento para 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/21/aprovado-orcamento-2022>. Acesso em: 28 jan.2021.

atingir a meta de resultado primário e o teto de gastos primários, os investimentos públicos são as rubricas mais penalizadas nos ajustes fiscais, justamente pela natureza de despesa discricionária.⁵²¹

Na apuração dos valores empenhados para investimentos no exercício 2021, mediante pesquisa de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, verificamos que 41,4% das receitas para despesas discricionárias com investimentos foram alocadas por emendas parlamentares, sendo 10,8% de emendas individuais, 9,6% para emendas de bancada estadual e o impressionante número de 21% para emendas de relator.

Tabela 2 - Valores empenhados do Grupo de Despesa Investimentos no Orçamento Geral da União, exercício 2021

	R\$ bilhões	% do valor total
Despesas discricionárias	25.148	58%
Emendas		41,4%
Individuais	4.664	10,8%
Bancada estadual	4.166	9,6%
Relator	9.179	21%
Total	43.159	100%

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP (Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true. Acesso em 29 jan. 2022).

No exercício 2022, dados do SIOP indicaram que a dotação atual (valor inicialmente previsto na LOA, somados com créditos ou alterações) de despesas discricionários perfaz 42,3% de emendas parlamentares, repetindo-se os 21% para emendas de relator:

Tabela 3 - Dotação Atual do Grupo de Despesas Investimentos no Orçamento Geral da União, exercício 2022

	R\$ bilhões	% do valor total
Despesas discricionárias	22.878	57%
Emendas		42,3%

⁵²¹ QUEIROZ, Rholden Botelho. SEGUNDO, Hugo de Brito Machado (orientador). *O controle da inexecução orçamentária e a promoção dos direitos fundamentais e dos objetivos da República*. Tese (doutorado). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2020, p.50-51.

Individuais	5.268	13%
Bancada estadual	3.052	7,6%
Comissão permanente	0.280	0,7%
Relator	8.422	21%
Total	39.901	100%

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP (Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40p1k04&anonymous=true. Acesso em 29 jan. 2022).

No tocante às emendas de relator, a Resolução nº 2/2021 albergou medidas de transparência e limitação, inclusive com a previsão de compatibilidade com o PPA, a LDO e com a “legislação aplicável à política pública a ser atendida” (art. 69-A, §2º da Resolução nº 01/2006-CN, alterada pela Resolução nº 2/2021 - CN).

Não obstante, a verdade é que 21% de todos os recursos para investimentos ainda estarão sob o comando do relator, o que não é compatível com o princípio da impessoalidade. Abre-se espaço para o tratamento clientelista do orçamento público, já que, embora as sugestões de alocação sejam “oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, agentes públicos ou da sociedade civil” (art. 69-A, caput, da Resolução nº 01/2006-CN, alterada pela Resolução nº 2/2021 – CN), o poder de indicação ainda é exclusivamente do relator-geral. Essa é uma capacidade muito ampla e canalizadora de preferências por alguns beneficiários em detrimento de outros.

Na definição do orçamento de 2022, as emendas de relator foram “blindadas”, inclusive por meio de cortes em áreas essenciais e despesas obrigatórias, como as relativas ao INSS, Educação e Meio Ambiente. Isso significa que, para acomodar as despesas de relator, a própria equipe da Presidência da República, influenciada por parlamentares e por órgão do Congresso Nacional, desconsiderou a real necessidade de financiamento daquelas áreas.⁵²²

Como se observa, há uma ingerência direta do Poder Legislativo sobre o orçamento. A nova correlação de forças do presidencialismo de coalizão brasileiro não corrige as graves distorções do sistema político e o hiato de representatividade política do povo na condução dos

⁵²² De fato, os ministérios elaboram os levantamentos sobre suas necessidades e repassam à Casa Civil, chefiada por um senador pertencente ao Centrão. Por outro lado, a Secretaria de Governo do Congresso, que articula a relação com o governo, tem lugar na comissão de técnicos de assessoramento da Junta de Execução Orçamentária do Ministério da Casa Civil e da Economia (TOMAZELLI, Idiana; HOLANDA, Marianna; COLETTA, Ricardo Della. Blindagem a emendas consagra domínio do centrão sobre Orçamento em ano eleitoral. *Folha de S. Paulo*, 31 jan. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/01/blindagem-a-emendas-consagra-dominio-do-centrao-sobre-orcamento-em-ano-eleitoral.shtml>. Acesso em: 31 jan. 2022).

cofres públicos. A repartição fisiológica de verbas orçamentárias, em troca de apoio e sustentabilidade política, demonstra que os problemas não desapareceram. A disfuncionalidade do sistema representativo permanece a mesma, mas acentuada pela conexão aberta entre os órgãos do Poder Executivo responsáveis pela execução orçamentária e o Centrão.

Enquanto isso, a pressão das despesas que crescem em termos reais compõe a narrativa da necessidade constante de reformas estruturais:

(...) o teto de gastos leva ao ajuste permanente das despesas primárias, independentemente da arrecadação. Como algumas despesas seguem crescendo em termos reais, outras devem ser reduzidas, de modo que o teto é um indutor de reformas neoliberais que visam reduzir o Estado e os serviços públicos. Neste contexto, as despesas discricionárias (custeio da administração pública e investimentos) são imediatamente afetadas, mas a lógica de “reformas permanentes” afeta também os gastos obrigatórios, conforme exposto pela Reforma da Previdência e pela EC nº 109 (...). Ademais, o orçamento de saúde tornou-se um instrumento para cumprimento do limite do teto, diante do congelamento do piso do setor.⁵²³

É sabido que a tributação brasileira não privilegia a equidade, dado o foco excessivo em consumo, em detrimento da renda e do patrimônio. Com o direcionamento de atenção dos ajustes fiscais às despesas públicas, é arrefecido o debate sobre a necessidade de incremento da arrecadação tributária, tanto pela perspectiva de maior progressividade, em busca de atingir as pessoas com maior capacidade econômica, quanto pelo prisma da necessidade de incentivo estatal à produtividade da economia.

Não é certo afirmar que o Teto de Gastos era a única saída possível, no contexto da crise econômica a partir de 2014. O ordenamento jurídico nacional já indicava uma série de medidas para ajustes de despesas.⁵²⁴

As mudanças, de fato, necessárias para reequilibrar as públicas e promover o custeio constitucionalmente adequado dos direitos fundamentais não demandam maior inovação legislativa no regime da responsabilidade fiscal. A sociedade brasileira precisa, isso sim, é de compromisso sério com a revisão de privilégios [como o são, por exemplo, as renúncias fiscais concedidas ao

⁵²³ MORETTI, Bruno et al. *Austeridade fiscal e clientelismo em meio ao recrudescimento da pandemia*. Nota de política econômica. Instituto de Economia UFRJ, 2021, p.16.

⁵²⁴ Como a possibilidade de redução de despesas com publicidade institucional e contratação de shows artísticos; despesas com obras ou serviços novos, sem que anteriores tenham sido feitas; controle de renúncias fiscais deferidas sem prazo determinado, quanto às medidas compensatórias e compensação dos impactos fiscais causados por despesas obrigatórias de caráter continuado; diligência na busca por executar a dívida ativa; controle de pessoal ocioso (PINTO, Élica Graziane. Instrumentalidade da responsabilidade fiscal do custeio constitucional adequado dos direitos fundamentais. In: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara (Org.). *Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro*. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018, p.72).

arrepio do art. 14 da LRF, tal como acentua Pinto (2018) e os incentivos creditícios, via BNDES, sem qualquer exame de efetividade]; precisa mitigar discricionariedades na execução e no exame das contas anuais dos entes políticos (haja vista os rotineiros falseamentos de gasto mínimo e os desvios de recursos para fins nada republicanos); precisa conter abusos (como, por exemplo, o regime de parcelas indenizatórias em detrimento do teto remuneratório do serviço público); precisa investigar e eliminar inchaços no quadro de pessoal; precisa refutar frouxidões interpretativas e acompanhar cotidianamente o fluxo do dinheiro público. Melhor e mais íntegro controle é ponto de partida, mas não basta, porque as causas estruturais de desequilíbrio fiscal seguem alheias ao debate público provocado pela EC 95. A vinda de um “Novo Regime Fiscal” adia e, de certa forma, mantém oculta a real demanda pela reforma tributária, única capaz de enfrentar a injusta regressividade e a irracionalidade federativa do nosso modelo arrecadatório. Também é necessária a correção de distorções nos regimes previdenciários (geral e próprio tanto dos servidores, quanto dos militares). Mas, sobretudo, é imperativa a necessidade de fixação das balizas para a gestão da dívida pública federal (balizas essas referidas a limites máximos e aos deveres de transparência e motivação). Nessas três grandes fontes de tensão, de fato, reside o núcleo dos maiores conflitos distributivos incidentes sobre o orçamento público, para os quais nossos legisladores deveriam reconduzir inadiavelmente seu foco.⁵²⁵

A doutrina do direito financeiro e a literatura de finanças públicas consultados convergem no sentido de que o equilíbrio das contas públicas pode ser alcançado no médio e longo prazos e não de forma abrupta, custe o que custar. Frise-se que a ameaça fiscal baseada na necessidade de controle de gastos a todo e qualquer custo, por um receio coletivo excessivo sobre o crescimento da dívida pública, mostrou-se equivocado na prática, entre 2020 e 2021, anos de combate à pandemia da Covid-19. Nesse período, registrou-se o maior déficit primário da história do país e, mesmo assim, a taxa de juros atingiu o menor nível histórico⁵²⁶ e não houve *quebra generalizada* do país, o que demonstra que as restrições fiscais da forma como concebidas não são *necessárias* ao Estado.

No âmbito da realidade econômica, as medidas de austeridade fiscal a partir de 2014 não produziram as soluções prometidas. De acordo com a apuração de Ladislau Dowbor e Bruno Barbosa Cezar, a austeridade praticada tem relação de causalidade direta com o a queda do PIB, o aumento da desigualdade, do desemprego e a retração do índice de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF).⁵²⁷

⁵²⁵ PINTO, Élide Graziane. Instrumentalidade da responsabilidade fiscal do custeio constitucional adequado dos direitos fundamentais. In: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara (Org.). *Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro*. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018, p.68-69.

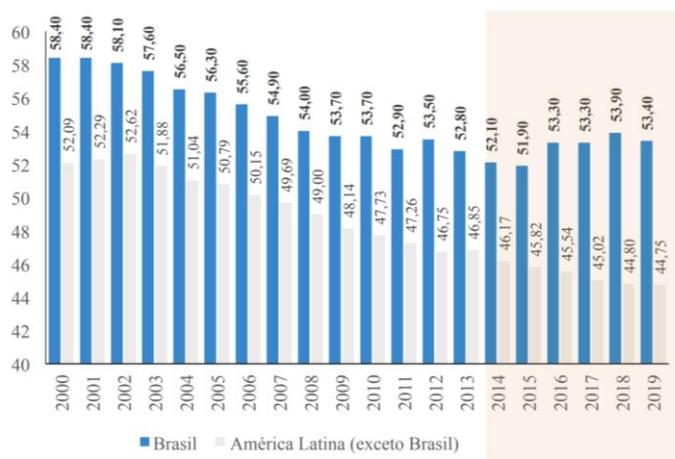
⁵²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Contas do Presidente da República 2020*. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo/>. Acesso em: 28 set. 2021.

⁵²⁷ DOWBOR, Ladislau. CEZAR, Bruno Barbosa. Muito além da pandemia: dois modelos em conflito. In: ROSSINI, Gabriel (org.). *Covid-19: Economia, Sociedade e Território*. São Paulo: UFABC, 2021, no prelo.

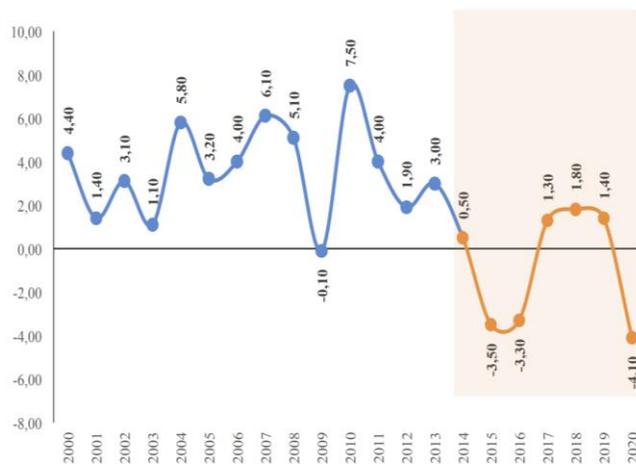
A tendência de redução da desigualdade na fase de políticas econômicas distributivas, do início da década, foi revertida entre 2014 e 2015, quando o Coeficiente de Gini saiu de 52,80 para 52,20 e, em seguida, 51,90. Essa dinâmica seria corolário do Teto de Gastos, que afetou as prestações sociais aptas a promover redistribuição de renda. Já o Produto Interno Bruto (PIB), com a redução dos investimentos públicos, teria estagnado, ainda quando computou índice positivo, dado o aumento da população no período.

Em paralelo, o índice de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), que representa a ampliação de capacidade produtiva, por meio de investimentos em ativos fixos (infraestrutura e maquinários), também sofreu uma queda expressiva a partir de 2014, o que demonstra a insuficiência do resgate da confiança dos empresários para alterar o estado da economia. A baixa demanda agregada, demonstrada pelo aumento vertiginoso do desemprego a partir de 2014, pode explicar a tendência de retração dos investimentos produtivos.

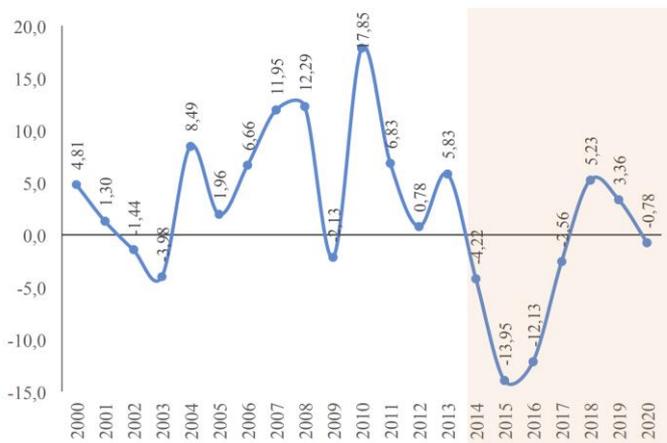
Figura 4 - Coeficiente de Gini



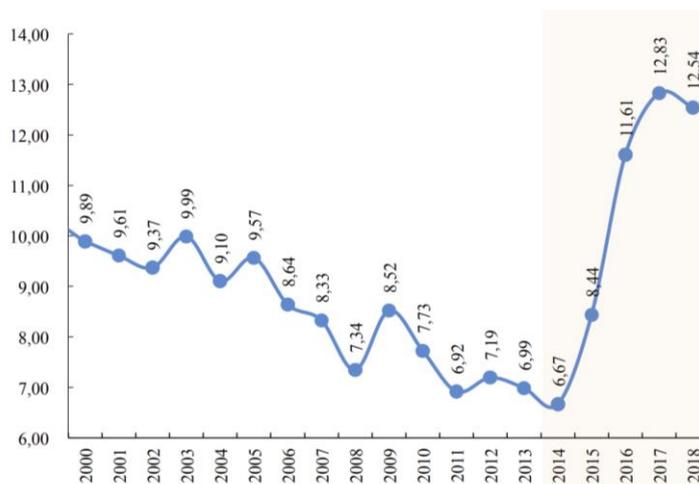
Fonte: DOWBOR, Ladislau. CEZAR, Bruno Barbosa. Muito além da pandemia: dois modelos em conflito. In: ROSSINI, Gabriel (org.). *Covid-19: Economia, Sociedade e Território*. São Paulo: UFABC, 2021, no prelo.

Figura 5 - Produto Interno Bruto - Var.% a.a.

Fonte: DOWBOR, Ladislau. CEZAR, Bruno Barbosa. Muito além da pandemia: dois modelos em conflito. In: ROSSINI, Gabriel (org.). *Covid-19: Economia, Sociedade e Território*. São Paulo: UFABC, 2021, no prelo.

Figura 6 - FBCF - Var.% anual

Fonte: DOWBOR, Ladislau. CEZAR, Bruno Barbosa. Muito além da pandemia: dois modelos em conflito. In: ROSSINI, Gabriel (org.). *Covid-19: Economia, Sociedade e Território*. São Paulo: UFABC, 2021, no prelo.

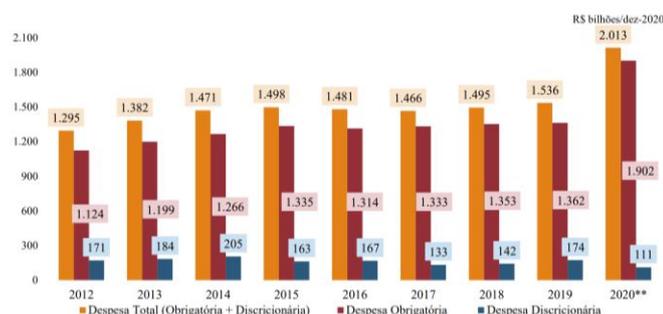
Figura 7 - Taxa de desemprego -% força de trabalho

Fonte: DOWBOR, Ladislau. CEZAR, Bruno Barbosa. Muito além da pandemia: dois modelos em conflito. In: ROSSINI, Gabriel (org.). *Covid-19: Economia, Sociedade e Território*. São Paulo: UFABC, 2021, no prelo.

De acordo com as Contas do Governo da República de 2020, apresentadas para apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), as despesas primárias discricionárias têm sido objeto de redução anual, especialmente em virtude das regras da EC 95/2016 e do aumento das despesas obrigatórias (o que ocorre com o aumento populacional e com a implementação dos direitos consagrados na Constituição). Em 2017, o pequeno crescimento foi produzido por uma despesa extraordinária (revisão de contrato de cessão onerosa com a Petrobrás). Sem ela a despesa discricionária de 2019 foi inferior à de 2018. O relatório ressalta o risco de o encolhimento das despesas discricionárias impactar investimentos, custeio de órgãos públicos e políticas relevantes.⁵²⁸

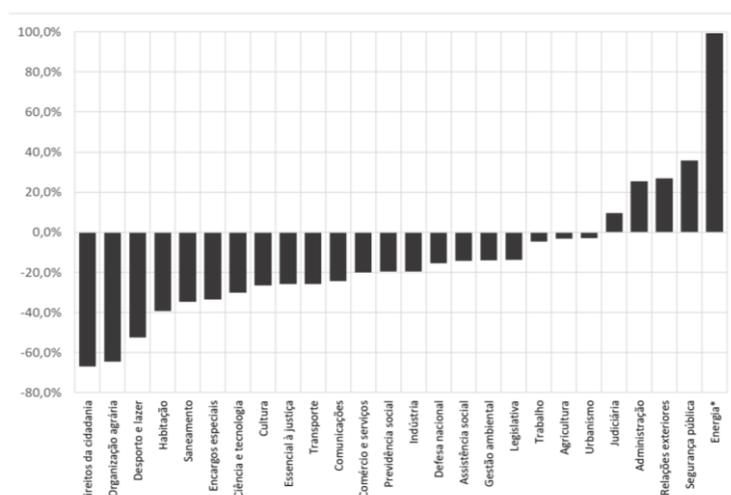
⁵²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Contas do Governo da República 2020*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em 11 jan.2022.

Figura 8 - Despesas primárias (acumulado doze meses) - 2012 a 2020 - em valores de dez/2020 (IPCA)



Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Contas do Governo da República 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em 11 jan.2022.

Figura 9 – Despesas primárias discricionárias por função (exceto saúde e educação) (variação real % de 2016 a 2019)



Fonte: DWECK, Esther. Por que é imprescindível revogar o teto de gastos? In: DWECK, Esther. ROSSI, Pedro. OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. (org). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p.91.

O quadro acima indica as funções mais atingidas pelo subfinanciamento das despesas primárias pelo Teto de Gastos, que foram direito da cidadania, organização agrária, desporto e lazer, habitação, encargos especiais, ciência e tecnologia e cultura. Cabe observar que a função energia recebeu execução extraordinária atípica em 2019.⁵²⁹

⁵²⁹ DWECK, Esther. Por que é imprescindível revogar o teto de gastos? In: DWECK, Esther. ROSSI, Pedro. OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. (org.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p.91.

A partir dos dados expostos até aqui, cabe uma reflexão. É evidente que a Constituição tem a pretensão de permanência ao longo do tempo. Como ela é o estatuto da política e dos direitos fundamentais, depende da estabilidade para conferir segurança e gerar confiança aos cidadãos. A Constituição Política não é feita de modo artificial, com normas organizatórias técnicas, despidas de quaisquer valores e crenças sociais. Existe um caráter ideológico no ordenamento jurídico que não é imutável, já que os próprios valores sociais são objeto de constante transformação.⁵³⁰

Ao mesmo tempo, ela não é um documento canônico inalterável e insuscetível ao dinamismo social, já que, pela própria natureza mutável da vida em sociedade, a Constituição e sua interpretação acompanham a mudança dos fatos sociais. Ocorre que tratar a Constituição como se fosse uma lei qualquer, ao sabor da casuística, levanta suspeitas sobre a execução do constitucionalismo abusivo no exercício do poder de reforma.⁵³¹

O constitucionalismo abusivo por meio de emendas constitucionais surge quando um determinado bloco de poder tenta viabilizar seus planos políticos mediante modificações constitucionais.⁵³² No caso de alterações baseadas sob a justificativa de ajuste fiscal, o argumento da emergência ganha densidade quase automática, dada a pretensa neutralidade da interpretação econômica sobre o orçamento público. Na espécie, o constitucionalismo abusivo subsidia a perpetuação da retórica da falta de dinheiro e o obscurecimento da questão da ausência de progressividade tributária e da falta de limites para as despesas financeiras do país.

As reformas constitucionais e a austeridade fiscal podem constituir meio de bloquear a Constituição Econômica, como afirmaram Giovani Clark, Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento.⁵³³ Se, como apregoam Lênio Streck e José Bolzan, o Brasil ainda não se desincumbiu do ônus da concretizar as promessas da modernidade, cabe à teoria constitucional proteger o núcleo de direitos sociais e econômicos para possibilitar a defesa de direitos contra as investidas das tendências de desregulamentação do neoliberalismo.⁵³⁴

O caminho trilhado pelo Teto de Gastos e outras emendas constitucionais se aproxima de escoimar a Constituição de 1988 da abertura para agendas sociais amplas. A Constituição de

⁵³⁰ DANTAS, Ivo. *Teoria do Estado Contemporâneo*. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2016, p.266.

⁵³¹ SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. (Des)venturas para a constante reforma constitucional financeira. In: SCAFF, Fernando Facury. *Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como?* Belo Horizonte: Letramento, 2020, p.743.

⁵³² STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Comentário ao artigo 3º. In: CANOTILHO, J. Gomes et al (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁵³³ CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: EDUFPI, 2020.

⁵³⁴ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Comentário ao artigo 3º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; _____ (Cord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, sem paginação.

1988 não adotou uma ideologia única, por ausência de um projeto de poder hegemônico à época de sua concepção, então se pode dizer que ela apresentou uma síntese de diversas ideologias, as quais convivem e retiram legitimidade dos princípios constitucionais.⁵³⁵

As políticas econômicas são legítimas à medida em que se adequem ao projeto de transformação da realidade socioeconômica do país. Diversas reformas constitucionais pretendem reinaugurar o processo constituinte, para enquadrar a Constituição a um ponto de vista puramente liberal ou de neutralização dos poderes estatais na economia.

A Constituição de 1988, concebida sob o signo da pluralidade, com as emendas, se radicalizou na busca do purismo da ideologia liberal. O Estado, que antes deveria se ocupar com a concretização de direitos, agora, se ocupa com interesses financistas, voltado ao fortalecimento do agronegócio, do extrativismo dos recursos naturais em detrimento da preservação dos ditos recursos e do desenvolvimento (art. 170, VI da Constituição de 1988), bem como da ampliação do poderio e dos ganhos do setor financeiro (juros), bloqueando o desenvolvimento do mercado interno, enquanto instrumento de incremento do setor industrial, tecnológico e de distribuição de renda, via emprego e salário (art. 219 da Constituição de 1988).⁵³⁶

Essa postura contrasta com o princípio interpretativo de *ideologia constitucionalmente adotada*, concebido por Washington Albino Peluso de Souza, para designar a unidade criada na Ordem Jurídica quando são juridicizadas e mescladas ideologias políticas de diferentes matizes.⁵³⁷ O fundamento de legitimidade de uma política econômica deve ser o respeito à diversidade de princípios liberais e socializantes da Constituição, sendo inadmissível impor modelos padronizados e uma ideologia política uniforme, sem consideração sobre justiça e o nível de benefício geral que atingem.⁵³⁸

O tratamento dos elementos ideológicos devem (sic) ser captados pela Constituição, de modo a oferecerem estrutura orgânica que corresponda à sua condição autônoma de “ideologia constitucionalmente adotada” e, portanto, desligada dos modelos ideológicos puros ou compostos que as tenham inspirado. Sua objetivação deverá atingir a característica de valor jurídico, captado na realidade do país de que se trate (no presente caso, no presente caso, o Brasil), com todas as peculiaridades desta, no que sejam voltadas para

⁵³⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de Direito Econômico*. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2017.

⁵³⁶ CLARK, Giovani et.al.. A Constituição Econômica de 1988 e sua ideologia adotada: apontamentos históricos. *Rev. Sem. De Direito Econômico*, Porto Alegre, v.01, n.01, e0107, jan./jun., 2021, p.20.

⁵³⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p.84.

⁵³⁸ São as manifestações dos princípios da ambiguidade e da economicidade, utilizados por Washington Peluso de Souza como diretrizes para a interpretação da política econômica. O primeiro princípio explica a forma de compatibilização dos elementos de cunho liberal e socializante de uma Constituição. O segundo se coloca como um critério de aferição, pelo intérprete da Constituição, da política econômica recomendável, como sendo a que produz mais consequências em harmonia com os objetivos constitucionalmente definidos (SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p.383).

os objetivos político-econômicos. (...) Suas definições e conceitos deverão ser perfeitos e acabados, no sentido técnico-jurídico, de modo a evitar que se transformem em meras linhas gerais com referência a medidas apenas anunciadas e transferidas a leis infraconstitucionais nem sempre editadas, sem que isso importe em referência a tipos de Constituição, rígida ou flexível.⁵³⁹

A pluralidade de regimes econômicos cabíveis à luz da Constituição não resguarda a tentativa de se retirar o Estado de cena para entregar toda a regência da sociedade e da economia a empresas privadas e oligopólios.⁵⁴⁰ As afirmações sobre o princípio da subsidiariedade da atuação estatal também são elemento que demonstra o caráter tendencioso da delimitação do papel do Estado apenas como regulador e fiscalizador da economia, sem considerar que o art. 173 apenas indica que a atividade econômica em sentido estrito deve ser excepcional.⁵⁴¹

A essa tendência específica, como bem designado por Souza Neto e Mendonça⁵⁴², pode-se denominar “fundamentalismo de mercado”, que desconsidera as debilidades da iniciativa privada para atender a todas as necessidades do desenvolvimento nos campos sociais, de infraestrutura, de pesquisa e de desenvolvimento.

Giovani Clark, Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento advogam a necessidade de atualizar a teoria de Washington Albino Peluso de Souza, diante do pluralismo produtivo acolhido pela Constituição de 1988. Para os autores, a ideologia constitucionalmente adotada não está limitada ao sistema econômico capitalista e aos princípios e regras liberais e sociais; compreende hoje modos de produção plurais, alternativos, de cunho coletivo e participativo e experiências inovadoras na organização do trabalho.⁵⁴³

Essa ilação é compatível com a ampliação do campo de possibilidades refletidas fora na análise econômica e cultural tradicionais, de cunho neoclássico e utilitarista, do *Homo economicus* que age de maneira egoísta e racional, em busca de aumentar seus ganhos pessoais. As relações de produção, consumo e troca podem se pautar em redes de cooperação, associação, economia compartilhada, buscando-se valores além do puramente monetário.⁵⁴⁴

⁵³⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p.99.

⁵⁴⁰ BERCOVICI, Gilberto. A iniciativa econômica na Constituição brasileira de 1988. *Estado e Constituição: Estado Social e poder econômica face a crise global. Florianópolis: Empório do Direito*, p. 47-69, 2015, p.57.

⁵⁴¹ BERCOVICI, Gilberto. A iniciativa econômica na Constituição brasileira de 1988. *Estado e Constituição: Estado Social e poder econômica face a crise global. Florianópolis: Empório do Direito*, p. 47-69, 2015, p.60.

⁵⁴² SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Fundamentalização e Fundamentalismo na Interpretação do Princípio Constitucional da Livre Iniciativa. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, pp.721-722 e 740.

⁵⁴³ CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: EDUFPI, 2020, p.51-53.

⁵⁴⁴ Nesse sentido, CASTELLS, Manuel (org.) *Outra Economia é Possível. Cultura e Economia em tempos de crise*. Rio de Janeiro: Zahar, 2019, p.46.

No Brasil, portanto, o pluralismo produtivo deve ser implantado de forma planejada, incentivado e protegido pela União, Estados e Municípios, ou seja, as diversas formas de produção, circulação, repartição e consumo, possíveis dentro dos parâmetros constitucionais, não podem ser desprezados ou excluídos e sim conviverem entre si (inclusive os baseados nos meios de produção privada). O que nossa Constituição Econômica veda é a eliminação total dos meios de produção privados, assim como a omissão interventiva estatal no âmbito social e econômico e o desplanejamento público.⁵⁴⁵

A noção de ideologia constitucionalmente adotada também pode ser atualizada com considerações sobre a constitucionalização simbólica: é preciso levar em conta que a Constituição de 1988 foi construída sob pactuações para comportar os diferentes interesses e as pressões sociais do momento histórico.⁵⁴⁶ Assim, mesmo diante da recusa de interpretações contraditórias de dispositivos constitucionais e da adoção da Constituição como um filtro hermenêutico, a dificuldade aparece com a tibieza da vontade política de cumprir os direitos positivados.

Nesse contexto, para compreender o processo de enquadramento liberal da Constituição de 1988, também cabe considerar a teoria da constitucionalização simbólica, desenvolvida por Marcelo Neves. Nos termos de sua tese, a função simbólica da Constituição em relação a direitos fundamentais predomina, em países periféricos, sobre a sua força normativo-jurídica.⁵⁴⁷ A constitucionalização simbólica geralmente assume o papel de *legislação álibe*: ao positivarem e defenderem discursivamente os direitos, agentes políticos envidam esforços para vincular sua imagem a uma pauta plural e igualitária, sem compromisso real com a política efetivo de alterar condições materiais da sociedade.

Na base do constitucionalismo simbólico, está um tipo de relação social entre sobreincluídos, os privilegiados inseridos nos grupos de poder, e subincluídos, as massas lembradas apenas na parte dos deveres e preteridas nos direitos.⁵⁴⁸ Malgrado o texto constitucional contemplar regras direcionadas à consecução da cidadania, entendida como o empoderamento do indivíduo como sujeito de direitos e deveres, a concretização dela é impedida por elementos externos à ordem jurídica e que exercem uma influência não autorizada por seus códigos, como os fatores econômicos e políticos. Esses elementos da realidade

⁵⁴⁵ CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Número Esp. Em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, p. 265-300, 2013, p. 293.

⁵⁴⁶ RIBAS FILHO, José Luiz Amorim. Constituição Econômica e Constituição Simbólica: sugestões sobre a ideologia constitucional. *Rev. Sem. De Direito Econômico*, Porto Alegre, v.01, n.01, jan/jun, p.9.

⁵⁴⁷ NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994, p. 37-40.

⁵⁴⁸ NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol.37, n. 2, 1994, p. 253-276, p. 259.

exercem “ingerências bloqueantes e destrutivas de particularismos políticos e econômicos na reprodução do Direito”⁵⁴⁹, ou seja, o sentido normativo-jurídico da Constituição é concretamente viabilizado apenas no que não ameaçar o *status quo* e comprometer a esfera de poder dos sobreincludos.

A aplicação material da Constituição é bloqueada pela existência de um Estado aberto às investidas do poder político e econômico, que a instrumentaliza em seu benefício, de modos cada vez mais elaborados. Para Marcelo Neves, sobretudo a partir da Operação Lava Jato, sob a bandeira do combate à corrupção, o Poder Judiciário serviu como uma forma de impedir a permanência de um projeto político progressista e de barrar o resultado que, por meio da política tradicional, as classes dominantes não mais conseguiam. Com o impeachment de Dilma Rousseff, é iniciado um processo de ruptura da constitucionalização simbólica, rumo a uma experiência mais agressiva de *degradação constitucional*, de desmonte de políticas públicas, criação do Teto de Gastos, perseguição a movimentos populares e servidores públicos, reforma trabalhista, previdenciária, dentre outros.⁵⁵⁰

A degradação constitucional vai além da constitucionalização simbólica, por significar o afastamento definitivo do texto constitucional. Já a constitucionalização simbólica tem um caráter dúplice: se é verdade que, de fato, ela dá azo a uma ilusão sobre o cumprimento de direitos fundamentais, simultaneamente permite que a Constituição permaneça como um recurso para a luta política.⁵⁵¹

A inclinação liberal das reformas financeiras da Constituição de 1988 representa a ideologia do Estado mínimo via austeridade fiscal. Esse movimento, como colocou Mariana Mazzucato ao tratar da função do Estado na economia, ostenta a qualidade de uma “visão míope e deslocada histórica e empiricamente”⁵⁵² ao que acontece na realidade.

O Estado como indutor da economia e como articulador de políticas industriais protecionistas, políticas comerciais e tecnológicas foi essencial para o desenvolvimento econômico dos países de industrialização originária e retardatária. No livro *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, o economista Ha-Joon Chang colocou em perspectiva a postura dos países desenvolvidos de recomendar ou impor como condicionantes de apoio aos países periféricos as instituições e políticas econômicas

⁵⁴⁹ NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol.37, n. 2, 1994, p. 253-276, p. 259.

⁵⁵⁰ NEVES, Marcelo. *Constituição e Direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro*. São Paulo, WMF Martins Fontes, 2018, p.405-410.

⁵⁵¹ NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994, p. 92-95.

⁵⁵² MAZZUCATO, Mariana. *O valor de tudo. Produção e apropriação na economia global*. Tradução de Odorico Leal. São Paulo: Portifolio-Penguin, 2000, p.289.

neoliberais. Essa atitude não encontra compatibilidade com as práticas utilizadas por aqueles países no curso de seu próprio desenvolvimento⁵⁵³; para manter sua dominância no capitalismo global, eles utilizariam da artimanha de “chutar a escada” dos demais para impedir que persistam no caminho da prosperidade econômica.⁵⁵⁴

A economista Mariana Mazzucato, já citada, também em um estudo histórico revelou que os principais avanços desenvolvidos nas últimas décadas, que deram subsídio a progressos na tecnologia da informação, biotecnologia, meio ambiente, partiram de investimentos e assunção de riscos em pesquisa e desenvolvimento feitos com recursos públicos. Ao contrário do que o senso comum propaga, por exemplo, escondido sob o liberalismo norte-americano sempre existiu um Estado desenvolvimentista via investimentos no setor de defesa nacional. Ao discorrer sobre o assunto, a autora não pretende eliminar a importância do setor privado para a economia, antes procura ressignificar o papel do Estado como condutor da própria formação dos mercados.⁵⁵⁵

Para Mariana Mazzucato, existe um conflito discursivo sobre o papel do Estado, que o põe como uma entidade extratora de valor e não criadora de valor na economia. A pecha de que o Estado é necessariamente ineficiente, quando repetida à exaustão, afeta a forma como se teoriza a respeito do assunto e também o próprio comportamento dos atores econômicos, o que se chama “performatividade”.⁵⁵⁶ Diante disso, é preciso revisar o modo como o Estado se coloca como um ente produtivo e gerador de valor ao dispor do orçamento público, das empresas públicas e das capacidades estatais no fornecimento de serviços públicos universais, nos investimentos em infraestrutura e pesquisa nas universidades e, assim, integrando a reprodução do capital no sistema capitalista de produção.

⁵⁵³ Um exemplo emblemático é o caso dos Estados Unidos, que, como outros países desenvolvidos, protegeram sua indústria nascente com práticas protecionistas entre 1820 e 1931. Ao mesmo tempo, as principais diretrizes políticas e econômicas vigentes na política externa americana recomendaram aos países em desenvolvimento a liberalização de seus mercados, justamente para permitir a expansão livre das empresas americanas, que, já robustas, podem monopolizar os mercados (CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004, p.66).

⁵⁵⁴ CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Unesp, 2004, *passim*.

⁵⁵⁵ MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado*. Tradução de Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014, não paginado.

⁵⁵⁶ “Em outras palavras, não se trata de um debate abstrato, mas de uma discussão que acarreta consequências de grande alcance – tanto sociais e políticas como econômicas – para todos. A maneira como discutimos valor afeta a forma como todos nós, desde corporações gigantescas até o mais modesto consumidor, agimos como atores na economia e, por sua vez, o impacto que nela causamos, além da maneira como medimos seu desempenho. Isso é o que os filósofos chamam de “performatividade”: o modo como falamos sobre as coisas afeta o comportamento e, por conseguinte, a forma como as teorizamos. Em outras palavras, é uma profecia autorrealizável.” (MAZZUCATO, Mariana. *O valor de tudo. Produção e apropriação na economia global*. Tradução de Odorico Leal. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2000, p.22).

Em comentário sobre o neoliberalismo, no livro *Em Busca do Dissenso Perdido*, José Luís Fiori pontuou, ainda em 1995, que os exemplos dos países desenvolvidos e dos países asiáticos e Japão ensinavam que o desenvolvimento econômico não depende de uma escolha sobre presença ou ausência de Estado ou sobre Estado máximo ou mínimo. Para o autor, já àquela época, a verdadeira questão era sobre enfrentar os problemas da estrutura produtiva na competição internacional, do fortalecimento institucional do país contra a possibilidade de ataques especulativos, de como viabilizar políticas industriais e sociais.⁵⁵⁷

Em uma conclusão semelhante, Ladislau Dowbor afirma que, no século XXI, a pauta do Estado mínimo não tem consistência diante dos desafios atuais dos países:

No mundo em rápida transformação estrutural, em vez de falar em “Estado mínimo”, mais vale acompanhar as soluções que são adotadas com sucesso em diferentes países, inclusive com regimes políticos diferenciados, como o sistema de educação na Finlândia, a saúde pública e de acesso universal no Canadá, a orientação do sistema financeiro para o investimento produtivo na China, as caixas municipais de poupança que permitem finanças de proximidade na Alemanha, as formas de organização descentralizada e participativa das políticas sociais no Kerala (Índia), e assim por diante.⁵⁵⁸

A análise crítica de todos esses elementos nos autorizam a concluir que a constitucionalização do Teto de Gastos como um limite sem critérios qualitativos para as despesas públicas compõe um projeto de redução do Estado brasileiro a termos puramente liberais, em um contexto político e social de degradação constitucional, na contramão dos exemplos históricos de desenvolvimento de diversos países no mundo.

6.2 O BRASIL NA CONTRAMÃO: MUDANÇAS ECONÔMICAS NO MUNDO COM A COVID-19 E PROPOSTAS FISCAIS ANACRÔNICAS

A complexa arquitetura normativa fiscal e o financiamento decrescente das políticas públicas deixam transparecer o aprofundamento do descompasso entre a Constituição Econômica e a Constituição Financeira, fenômeno batizado por Gilberto Bercovici e Luis Fernando Massonetto de *Constituição dirigente invertida*.

No artigo *A Constituição Dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica*, os autores trataram da desconexão entre o orçamento

⁵⁵⁷ FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaio Crítico Sobre a Festejada Crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995, p. 168.

⁵⁵⁸ DOWBOR, Ladislau. *Pão nosso de cada dia: opções econômicas para sair da crise*. São Paulo: Autonomia Literária, 2021, p. 23.

estatal, nas capacidades de financiamento público e a implementação das funções estatais direcionadas ao desenvolvimento, sob a Constituição Federal de 1988. Eles discorreram sobre uma mudança considerável do direito financeiro, antes integrado ao direito econômico para possibilitar a reprodução do capital na economia real, para agora atuar em prol do favorecimento do capitalismo financeiro.

No Brasil, a Constituição de 1988 e a prática do período posterior refletem claramente este ponto de inflexão. Elaborada sob os auspícios de sucessivas reformas financeiras, a constituição espelha a tensão entre as ordens econômica e financeira, ora tratando-as de maneira separada, como no isolamento da constituição orçamentária e da constituição tributária, ora integrando-as como elemento indivisível, pela convergência de princípios comuns e indissociáveis.⁵⁵⁹

A transformação da Constituição de 1988 em uma mera carta de intenções ganha roupagens cada vez mais sofisticadas. A concretização constitucional é continuamente protelada, já que é admitida apenas nos termos que ressalvem os ganhos do capital financeirizado. Na lógica de controle de gastos a qualquer custo, as regras do direito financeiro ganham vida autônoma, sem vinculação finalística com as obras e serviços de cunho universal.⁵⁶⁰ A forma por excelência de conferir esse destaque às normas financeiras tem sido a reforma constitucional.

Com efeito, até o momento de encerramento desta dissertação, a Constituição de 1988 foi objeto de emenda constitucional 120 vezes, já compreendidas as 6 emendas constitucionais de revisão. Um dos temas centrais tratados nas reformas é a atividade financeira do Estado - hoje são 74⁵⁶¹, ao se considerarem as últimas promulgadas em 2020 e 2021 (EC 106, 108, 109, 111, 112, 113, 114 e 119).

Nessa esteira, ainda são aplicadas ou estão em curso propostas de cunho anacrônico no âmbito financeiro. Adiante, trataremos da EC 106/2020 e das PEC 187 e 188.

⁵⁵⁹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, XLIX, 2006, pp.57-77, p. 60.

⁵⁶⁰ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, XLIX, 2006, pp.57-77, p. 68.

⁵⁶¹ De acordo com a pesquisa realizada por Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff, até a EC 105/2019, 68 emendas trataram de questões relacionadas a aumento de receita pública, DRU, criação e prorrogação de fundos; alteração de regras orçamentárias; federalismo fiscal; ampliação de benefícios fiscais; controle fiscal e dívida pública e precatórios (SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. (Des)venturas para a constante reforma constitucional financeira. In: SCAFF, Fernando Facury. *Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como?* Belo Horizonte: Letramento, 2020, p.740-744.).

No contexto da Covid-19⁵⁶², o Presidente da República solicitou reconhecimento de calamidade pública (Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020) e o Congresso Nacional a reconheceu, por meio do Decreto Legislativo nº 06, de 20.03.2020, para fins de incidência do art. 65 da LRF, que flexibiliza diversas normas sobre finanças públicas.⁵⁶³ No âmbito da ADI 6357/DF⁵⁶⁴, proposta pelo Presidente da República e relatada pelo Min. Alexandre de Moraes, foi deferida a liminar, para conferir interpretação conforme à Constituição de dispositivos da LRF e afastar, assim, possível responsabilização por descumprimento de regras fiscais.

A EC 106, de 07.05.2020, chamada Emenda do Orçamento de Guerra, instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da pandemia e tornou prejudicada a mencionada ADI por perda superveniente de objeto e de interesse de agir. A emenda permitiu a realização de despesas e a concessão de renúncias tributárias fora dos requisitos convencionais da LRF e excepcionou o cumprimento da regra de ouro prevista na Constituição Federal para aceitar endividamento superior ao gasto com despesas de capital, até o fim do estado de calamidade pública do Decreto Legislativo nº 06, ou seja, 31.12.2020.

Ao menos três disposições da EC 106/2020 causaram polêmicas. No art. 7º, foi permitida ao Banco Central a compra e venda de títulos de emissão do Tesouro Nacional e de ativos vendidos no mercado secundário de títulos públicos e de títulos privados classificados até determinada categoria de risco.⁵⁶⁵ Sobre o assunto, Giovani Clark e outros pontuaram que a medida trata de mais uma forma de reforma da Constituição violadora da ideologia constitucionalmente adotada:

⁵⁶² Esclareça-se que, antes da EC 106/2020, foi reconhecida a situação de calamidade pública pelo Congresso Nacional, pelo Decreto Legislativo nº 06/2020, de 20.03.2020, o que autorizou a dispensa do atingimento de resultados fiscais e limitação de empenho (art. 65 da LRF). Na ADI 6357, o STF afastou as exigências de cumprimento da LRF e da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, relacionadas à demonstração de compensação orçamentária para criação e expansão de programas para enfrentamento da pandemia.

⁵⁶³ O dispositivo permite, enquanto durar a emergência, a flexibilização dos deveres de cumprimento dos limites com gasto com pessoal (art. 23), endividamento (art. 31) e a necessidade de contingenciamento para atingir a meta de resultado primário (art. 9º). Cabe acrescentar que, com a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, foram conferidas competências administrativas às autoridades para decretar medidas de isolamento, quarentena, realização compulsória de exames médicos; regras sobre licitação em contexto de emergência, dentre outros.

⁵⁶⁴ No julgado, foi afastada excepcionalmente a incidência dos arts. 14, 16, 17, 24 da LRF e do art. 114, caput e §14 da LDO/2020, durante a calamidade pública, para despesas relacionadas apenas à pandemia.

⁵⁶⁵ Art. 7º O Banco Central do Brasil, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, e com vigência e efeitos restritos ao período de sua duração, fica autorizado a comprar e a vender: I - títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional; e II - os ativos, em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que, no momento da compra, tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a BB- ou superior, conferida por pelo menos 1 (uma) das 3 (três) maiores agências internacionais de classificação de risco, e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central do Brasil.

Tal comando altera diretamente as normas de Direito Econômico e Financeiro, pois expande a liberdade do Banco Central para comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional nos mercados secundários local e internacional, bem como operar na venda de direitos creditórios e títulos privados de crédito no mercados secundários, no âmbito do sistema financeiros (mercado de capitais). O referido comando ressalva, ainda, que o Banco Central deverá publicar diariamente as operações realizadas, prestará contas ao Congresso Nacional a cada 30 dias, que poderá sustar as medidas adotadas por meio de Decreto Legislativo (arts. 7º, 8º e 9º da Emenda Constitucional nº 106/2020). Sob a justificativa da necessidade de “salvar” a economia real e produtiva por causa da crise gerada pela Covid-19, o Congresso Nacional permitirá que a União compre “títulos duvidosos” estocado nos bancos, atuando como um verdadeiro *Bad Bank*, pois aqueles desejam socializar suas perdas à sociedade. É a eterna exceção do Estado Mínimo em prol do Máximo, para proteger o capital financeiro.⁵⁶⁶

Já o parágrafo único do art. 3º⁵⁶⁷ admitiu a concessão de incentivos fiscais fora dos requisitos estipulados pela LRF, inclusive para empresas em débito com a seguridade social, excepcionando a regra do §3º, art. 195, da CF. O art. 6º permitiu operações de crédito para pagamento de juros e encargos da dívida mobiliária, além do refinanciamento dela. Esses elementos também demonstram a articulação financeira favorável ao tratamento privatista das finanças públicas.

À parte das controvérsias citadas, a flexibilização das regras fiscais autorizou o endividamento em nível superior, durante a vigência do estado de calamidade, com pagamento de auxílio emergencial e a abertura de créditos extraordinários para as medidas de enfrentamento da crise sanitária. Fato é que a mobilização de recursos dessa forma explicitou como as restrições fiscais decorrem de limitações autoimpostas pelo país e que, mesmo diante de um excepcional endividamento, ao contrário das previsões, não houve a falência das finanças públicas nacionais. A constante ameaça de “falência” do país, de ameaça fiscal, que acompanha as previsões sobre finanças públicas no Brasil, cujo foco é, em regra, despesas primárias com a sociedade, provou-se equivocada.⁵⁶⁸

⁵⁶⁶ CLARK, Giovanni et al.. A Pandemia e a Emenda Constitucional do Orçamento de Guerra (Nº 106/2020. In: CLARK, Giovanni (org.) et al. *Pandemia, política econômica e as mudanças na ordem jurídica*. 2ª ed. Belo Horizonte: RTM, 2022, p.103-104.

⁵⁶⁷ Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal.

⁵⁶⁸ MORETTI, Bruno et.al.. *Austeridade fiscal e clientelismo em meio ao recrudescimento da pandemia*. Nota de política econômica. Instituto de Economia UFRJ, 2021, p.12.

A vigência da EC 106/2020 fixada até 31.12.2020 desconsiderou o estado da pandemia e as necessidades decorrentes da chegada de novas variantes da Covid-19, ao invés de se realizar uma revisão no Teto de Gastos, que já tinha exceções no §6º, do art. 107, do ADCT. Com isso, a própria Emenda do Orçamento de Guerra foi uma reafirmação pela austeridade fiscal consubstanciada na EC 95/2016, uma contração de serviços públicos na contramão das exigências da realidade fática, sem reflexão sobre a necessidade de planejamento público das despesas.⁵⁶⁹

Até mesmo no contexto normativo excepcional, a saúde pública foi atingida por uma estratégia de baixa execução dos valores aprovados em créditos extraordinários. Como revelaram Pinto e Afonso⁵⁷⁰, até meados de maio de 2020, a execução orçamentária da União e os auxílios a Estados e Municípios foram omissos e descoordenados, com desabastecimento de medicamentos e paralisação de serviços. A inação compôs a narrativa negacionista da gravidade da pandemia pelo governo federal, além de favorecer a execução posterior por conveniência política, condicionada às alianças nas eleições municipais de 2020. Os recursos represados em 2020 chegaram a R\$80 bilhões.⁵⁷¹

Essa tendência de execução financeira a destempo faz parte do conjunto de ações destinadas a reforçar a retórica da austeridade fiscal, além de subsidiar a ideologia negacionista da pandemia.⁵⁷² Nesse cenário, o Brasil foi considerado o país com pior performance de gestão pública no combate à pandemia.⁵⁷³

Prosseguindo na análise das propostas anacrônicas, a PEC 187 e a PEC 188 compõem o chamado Plano Mais Brasil (cuja epígrafe é “A Transformação do Estado”) do governo de Jair Bolsonaro, cujo objetivo declarado é o de “impedir novas crises das contas públicas, como

⁵⁶⁹ PINTO, Élide Graziane. Prorrogação de auxílio à revelia da EC109 desnuda CF tratada como LDO. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 15 jun.2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-15/contas-vista-prorrogacao-auxilio-revelia-ec-109-desnuda-cf-tratada-ldo>. Acesso em: 19 jun.2021.

⁵⁷⁰ AFONSO, José Roberto; PINTO, Élide Graziane. Saúde e orçamento da Covid-19: a velha falta de prioridade e uma nova tragédia anunciada. Disponível em: <https://joserobertoafonso.com.br/saude-e-orcamento-afonso-pinto/>. Acesso em 07 dez. 2020.

⁵⁷¹ FOLHA DE SÃO PAULO. R\$ 80 bi de verba da Covid em 2020 ficam parados, e parte segue represada. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/02/r-80-bi-de-verba-da-covid-em-2020-ficam-parados-e-parte-segue-represada.shtml>. Acesso em: 01 mar 2021.

⁵⁷² Essa lógica da necessidade de promover ajustes fiscais seguiu sendo reafirmada na condução da aprovação da LOA e da LDO de 2021, mesmo diante da recuperação lenta do país. O argumento que invoca a imperatividade dos ajustes fiscais desconsidera a importância dos gastos públicos no momento da retração econômica e, portanto, que evitar despesas públicas é parte da causa e não consequência da crise. A condução do processo orçamentário em relação ao PLDO 2021 e PLOA 2021 foi muito conturbado e acarretou grande polêmica ao se revelar que foram subestimadas despesas obrigatórias, a fim de acomodar indevidamente espaço fiscal para emendas parlamentares, em claro desvio de finalidade. O acontecimento ficou conhecido como “orçamento secreto” ou “tratoração”.

⁵⁷³ LOWY INSTITUTE. *Covid Performance Index*. Disponível em: Covid Performance - Lowy Institute. Acesso em: 28 fev. 2021.

a que o país atravessou nos últimos anos, e oferecer estabilidade fiscal à União e aos entes subnacionais”.⁵⁷⁴

A PEC 187, de 2019, visa fixar reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extinguir os que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação da emenda. A proposta é eliminar todos os fundos não previstos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais, nas Leis Orgânicas Municipais e no ADCT.⁵⁷⁵ Na Justificativa da PEC, fala-se em busca de revisão e modernização do arcabouço constitucional dos orçamentos públicos, para alegadamente conferir mais liberdade na alocação de prioridades. Em seguida, afirma-se que se busca “restaurar a capacidade do Estado Brasileiro de definir e ter políticas públicas condizentes com a realidade socioeconômica atual, sem estar preso a prioridades definidas no passado distante”.⁵⁷⁶

Na hipótese de o fundo não ser ratificado, os valores nele contido serão objeto de transferência do respectivo patrimônio para o Poder ao qual vinculado e o superávit financeiro identificado das fontes de recursos respectivas serão destinados à amortização da dívida pública do ente, consoante o art. 5º da PEC. Há a previsão de que parte dos recursos “poderá” ser aplicado em “projetos e programas voltados à erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura que visem a reconstrução nacional” (parágrafo único, art.4º). Ainda no texto da Justificativa, colocou-se que, na União, a PEC permitiria a realização de “desvinculação imediata de um volume apurado como superávit financeiro da ordem de R\$219 bilhões, que poderão ser utilizados na amortização da dívida pública da União”.⁵⁷⁷

Como se pode perceber, a fundamentação de pagamento da dívida pública encontra-se presente em mais uma proposta de reforma constitucional e poderá, acaso seja aprovada, ser listada como uma das formas de privatização das finanças públicas no Brasil.

A PEC 188/2019 tem por fundamento uma proposta de “novo modelo fiscal para a Federação Brasileira, que tem por objetivo assegurar o fortalecimento fiscal da República”, mediante a elaboração de meios de ajustes fiscal para compatibilizar a Constituição com a realidade econômica. Afirma-se que a maior parte do crescimento da despesa primária dos entes

⁵⁷⁴ BRASIL. Plano Mais Brasil. A Transformação do Estado. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-mais-brasil>. Acesso em: 19 jun. 2021.

⁵⁷⁵ Fundos que seriam mantidos: Fundos Constitucionais por repartição de receitas, como os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, FUNDEB, Fundo Nacional de Saúde.

⁵⁷⁶ BRASIL. Texto inicial da Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>. Acesso em: 19 jun. 2021.

⁵⁷⁷ BRASIL. Texto inicial da Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>. Acesso em: 19 jun. 2021.

federativos teria sido com pessoal ativo e inativo e, quanto à União, as despesas obrigatórias e o endividamento demonstrariam a necessidade de “esforços fiscais”.

No tocante à dívida pública, a proposta é de transformá-la em “âncora fiscal de longo prazo”⁵⁷⁸, de forma que todos os atos públicos deveriam seguir a ideia de sustentabilidade da dívida. Traria também a proposta de desvinculação de despesas para que o Congresso Nacional tivesse mais liberdade nas decisões orçamentárias, bem como medidas de redução com pessoal; medidas de descentralização de recursos para Estados e Municípios, previsão de um plano de revisão de benefícios tributários; indicação de lei complementar para revisão da forma de criação e desmembramento de Municípios.

A proposta de alteração do parágrafo único, art. 6º, da Constituição, estabelece que “será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”. Com a indicação desse conceito indeterminado – “equilíbrio fiscal intergeracional” – procura-se subordinar a realização de direitos sociais e econômicos constitucionalmente previstos ao que se tem como viabilidade econômica do presente, circunstância também não definida de modo suficiente.

Segundo Fernando Scaff, equilíbrio fiscal intergeracional designaria uma situação em que “receita, despesa e crédito devam ser utilizados não apenas no interesse da atual geração, mas também no das futuras”.⁵⁷⁹ Ocorre que o sentido adotado pelos que aduzem esse princípio ofusca o fato de que os direitos do futuro dependem de construção constante no presente.⁵⁸⁰

Para José Celso Cardoso Jr e Lício Raimundo, o “equilíbrio fiscal intergeracional” seria um *pseudoconceito*, questionável na teoria e da prática, e derivaria de uma renitência de adoção da teoria monetarista nas regras fiscais brasileiras.⁵⁸¹ A exemplo do que se discorreu

⁵⁷⁸ Alguns dispositivos que eram tratados na PEC 188/2019 foram alterados na EC 109/2021, como o inciso VIII, art. 163 da CF traria a indicação da sustentabilidade da dívida; o §2º, art. 165 também traria disposições sobre política fiscal e dívida pública; os arts.163-A e o 164-A.

⁵⁷⁹ SCAFF, Fernando Facury. As eternas reformas constitucionais no Brasil e as PECs 186, 187, 188 do Governo Bolsonaro. In: SCAFF, Fernando Facury et.al.. *Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como?* Belo Horizonte: Letramento/Casa do Direito, 2020, p.155.

⁵⁸⁰ “(...) (1) Os direitos sociais devem ser assegurados hoje, de forma contínua e permanente, sem os quais não haverá futuro, como se exemplifica com os direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à alimentação, à maternidade etc. Sem eles o desinvestimento social terá o mesmo efeito de uma bomba de nêutrons para grande parcela da população, pois exterminará as pessoas, mantendo o patrimônio; (2) É importantíssimo ter os olhos voltados para a questão do crédito público, pois seu mau uso pode ocasionar o esgotamento das fontes que devem amparar esses investimentos em capital humano, transformando o orçamento em um instrumento de reprodução do capital, amparando primordialmente o pagamento dos juros e a repactuação do serviço da dívida. Em primeiro lugar, deve vir a pessoa humana, e o Direito Financeiro tem importante papel a desempenhar na análise e implementação desses direitos, seja para a presente, seja para as futuras gerações.” (CARDOSO JR, José Celso; RAIMUNDO, Lício da Costa. *Ilusões fiscais: equívocos do monetarismo e colapso histórico do liberalismo econômico. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*. Brasília, Volume 10, nº 1, 2020, pgs.155).

⁵⁸¹ CARDOSO JR, José Celso; RAIMUNDO, Lício da Costa. *Ilusões fiscais: equívocos do monetarismo e colapso histórico do liberalismo econômico. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*. Brasília, Volume 10, nº 1, 2020, pgs.50-65,

anteriormente, essa forma de pensamento é anacrônica desde quando se evidenciou, no cenário internacional, que a expansão monetária promovida não causou inflação, diante do cenário de baixo dinamismo econômico, desemprego e estagnação.

Na percepção dos autores citados, a noção de “equilíbrio fiscal intergeracional” tem dois problemas principais: i. engessa a possibilidade de atuação anticíclica e de planejamento do Estado a um conceito contábil de curto prazo - o déficit no exercício financeiro – que sequer é adequado ao Poder Público, posto que as finanças públicas são complexas e determinadas por dinâmicas diferentes; ii. contém uma visão estática de um fenômeno dinâmico, já que desconsidera que o futuro é construído no presente, pelo acúmulo de instituições maduras, bem equipadas, com *know-how*.

Nesse sentido, é indispensável conceber o endividamento do Poder Público como algo inerente ao próprio processo de desenvolvimento econômico, embora se deva observar como ocorre a gestão dessa dívida e a que ela aproveita. Em substituição ao conceito proposto pela PEC nº 188, seria mais adequado falar em *necessidade de financiamento da despesa pública* e em *controle intertemporal de uma trajetória saudável da dívida pública*, segundo os autores.

Há, portanto, equívocos conceituais e operacionais no conceito de déficit aplicado ao setor público, que precisam ser mais bem explicados. Déficit é um conceito contábil que se calcula como a diferença entre receitas e despesas correntes, dentro de um determinado horizonte temporal, por exemplo, um dia, um mês, um ano civil. Faz mais sentido quando aplicado às finanças pessoais ou empresariais, pois nesses casos as alternativas de financiamento para déficits persistentes estão reduzidas a poucas opções, tais como: corte de despesas, aumento de receitas, venda de ativos, empréstimos. As garantias desses empréstimos também estão limitadas por critérios ligados ao valor presente estimado dos ativos e fluxos de renda já existentes e daqueles estimados para o futuro, e por critérios atuariais aplicados ao horizonte de sobrevivência das pessoas, famílias ou empresas. (...)

É, então, pelas razões acima, que no caso do setor público, o conceito mais adequado, do ponto de vista das finanças públicas e da natureza das funções públicas, as quais visam não o lucro nem a reprodução individual ou familiar, mas sim o desenvolvimento nacional e o bem-estar coletivo, é o conceito de necessidade de financiamento da despesa pública. A despesa pública pode e deve ser financiada com recursos provenientes do conjunto das fontes tributárias possíveis na economia, sendo preciso buscar sempre o máximo de progressividade tributária pelo lado da arrecadação com o máximo de redistributividade fiscal pelo lado do gasto. Essa é, aliás, uma condição necessária para que as políticas públicas em geral (inclusive as políticas de pessoal) cumpram papéis satisfatórios em termos de desempenho econômico (eficiência e economicidade) e combate às desigualdades sociais (eficácia e efetividade).⁵⁸²

⁵⁸² CARDOSO JR, José Celso; RAIMUNDO, Lício da Costa. Ilusões fiscais: equívocos do monetarismo e colapso histórico do liberalismo econômico. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*. Brasília, Volume 10, nº 1, 2020, pgs.50-65, p.59.

Atualmente, diante das profundas crises do capitalismo em nível global, sobretudo com a crise sanitária da Covid-19, o Estado foi convocado para atuar de modo ativo em infraestrutura e geração de empregos, como a aprovação do maior plano de investimentos em décadas nos Estados Unidos⁵⁸³ e de revitalização da indústria na França.⁵⁸⁴ A relevância dos investimentos públicos para a recuperação da crise ganhou destaque até mesmo nos meios mais conservadores, como o FMI⁵⁸⁵, que passou a recomendar medidas de contenção das recessões, em uma relativização da política dominante.

Trata-se de um novo capítulo na *crise no neoliberalismo*, ao trazer à tona de forma dramática a necessidade de repensar o papel do Estado em sua função de desenvolvimento socioeconômico. Diante da urgência em elaboração de políticas para superação da crise sanitária e da crise econômica que a seguiu, a teoria econômica vem passando por renovação sobre as funções estatais direcionadas ao investimento público em infraestrutura social, produtiva e tecnológica.

Esse movimento decorre da constatação empírica de que o neoliberalismo não foi capaz de entregar o crescimento econômico e a distribuição de renda e riquezas prometidos. Pela visão neoclássica da economia, o Estado deveria se abster de intervir nos processos econômicos, salvo diante de externalidades negativas, concentração de poder econômico e casos de incerteza elevada. Ocorre que a noção de *espontaneísmo de mercado e do livre comércio* para proporcionar o desenvolvimento econômico se mostrou falaciosa, pois o movimento natural desse tipo de economia é acentuar a financeirização e a desindustrialização.⁵⁸⁶

Enfim, as propostas centrais de política econômica ainda permanecem vinculadas à ideia de equilíbrio orçamentário ao custo de despesas, ainda que elas sejam relevantes para a manutenção e estímulo da estrutura produtiva nacional, para geração de empregos e para cumprir os direitos fundamentais inscritos na Constituição de 1988.

⁵⁸³ EL PAÍS. Biden consegue aprovar no Senado o maior plano de infraestrutura em décadas com apoio republicano. Washington, 10 ago. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-08-10/biden-consegue-aprovar-no-senado-o-maior-plano-de-infraestrutura-em-decadas-com-apoio-republicano.html>. Acesso em: 19 out. 2021.

⁵⁸⁴ O GLOBO. De olho na reeleição, Macron anuncia plano de 30 bilhões de euros para reindustrializar a França. São Paulo, 12 out. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/de-olho-na-reeleicao-macron-anuncia-plano-de-30-bilhoes-de-euros-para-revitalizar-industria-na-franca-25234653>. Acesso em: 19 out. 2021.

⁵⁸⁵ O GLOBO. FMI: investimento público pode impulsionar saída da crise econômica causada pela pandemia. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/fmi-investimento-publico-pode-impulsionar-saida-da-crise-economica-causada-pela-pandemia-1-24677296>. Acesso em: 05 out. 2020.

⁵⁸⁶ GALA, Paulo; RONCAGLIA, André. *Brasil, uma economia que não aprende. Novas perspectivas para entender nosso fracasso*. São Paulo: Edição do Autor, 2020, p.21.

6.3 PERSPECTIVAS DE SUPERAÇÃO DA AUSTRIDADE FISCALISTA

Em contrapartida, os defeitos do regime fiscal brasileiro têm sido identificados por diversos estudos que propõem desenhos alternativos para as regras jurídicas veiculadoras de restrições ao orçamento. Neste tópico, sem a pretensão de examinar tecnicamente as propostas, dada sua relação direta com os instrumentais da ciência econômica e a limitação do objeto deste trabalho ao direito financeiro, apresentaremos algumas concepções sobre o desenho da política fiscal mais favorável a promover o desenvolvimento e, assim, cumprir a Constituição Federal em seu mister de ser um instrumento de transformação da realidade, como um guia da política.

Trata-se de um movimento para superar o *anacronismo* das regras fiscais brasileiras praticado de modo predominante nas últimas décadas em relação ao debate econômico no resto do mundo. No exterior, o regime fiscal vem sendo revisado por relativização de premissas clássicas como a relação dívida/PIB como métrica de sustentabilidade fiscal.⁵⁸⁷ A “caixa de ferramentas” da teoria econômica tradicional, fundamentada nas expectativas racionais dos agentes, em modelos matemáticos fixos e na presunção de equilíbrio da economia são objeto de questionamento.⁵⁸⁸

Não obstante, persiste no Brasil a visão tradicional, em que o objetivo central permanece sendo a vigilância da trajetória da dívida pública para atingir o equilíbrio do orçamento e não da economia real, das necessidades de reversão da ociosidade da capacidade humana e produtiva, além do bem-estar social. O desafio é vincular a gestão orçamentária e o regime fiscal aos objetivos sociais e à melhoria da colocação internacional do Brasil em termos produtivos e tecnológicos.⁵⁸⁹ Outra fronteira é delinear uma nova dimensão de responsabilidade fiscal, mais próxima a um conceito que abranja responsabilidade social.

(...) não há trade-off entre responsabilidade fiscal e social. Na verdade, admitindo a garantia dos direitos humanos como finalidade da política fiscal, a responsabilidade social não é algo externo, mas constitutivo da responsabilidade fiscal. O equilíbrio orçamentário, a estabilização da dívida e reduções de gastos públicos não podem constituir objetivos em si. Quando a busca por superávits fiscais condiciona a garantia

⁵⁸⁷ Sobre o assunto, dentre outros trabalhos: FURMAN, Jason; SUMMERS, Lawrence. *A Reconsideration on Fiscal Policy in the Era of Low Interest*. Discussion Draft, 30 nov.2020. Disponível em: <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/programs/growthpolicy/reconsideration-fiscal-policy-era-low-interest-rates-jason>. Acesso em: 13 out. 2021.

⁵⁸⁸ BICHLER, S. NITZAN, J. The 1,2,3 Toolbox of Mainstream Economics: Promising Everything, Delivering Nothing, *Working Papers on Capital as Power*, No. 2021/03, The Bichler and Nitzan Archives, Toronto, <http://bnarchives.yorku.ca/678/>. Em interessante passagem, os autores concluem que: “These issues are yet to be addressed and resolved. In the meantime, mainstream economics remains a theology dressed as science. Like a well-organized religion, it promises everything and delivers nothing.”

⁵⁸⁹ GIMENE, Márcio. O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO*. Brasília, Vol.9, nº 1, 2019, pgs.5-14, p.6.

de direitos humanos, trata-se de uma política fiscal irresponsável. Nesse contexto, uma política fiscal responsável deve respeitar os direitos humanos, garantir a estabilização social e buscar a realização progressiva dos direitos.⁵⁹⁰

No artigo *Toward a New Fiscal Constitution* (2020), Mariana Mazzucato e Robert Skidelsky perceberam que a recuperação do pós-pandemia se delineia como uma oportunidade de construção da *economia do bem-comum*, uma atenção especial às capacidades estatais para promover maior bem-estar às sociedades. Nesse intuito, o orçamento precisa ser instrumento do desenvolvimento de longo prazo, dirigido ao aproveitamento da capacidade produtiva. A proposta é que os orçamentos públicos sejam construídos sob a forma de missões, com a adoção de objetivos estratégicos no meio ambiente, na saúde, na educação e na produtividade econômica, além de objetivos de produção de empregos.⁵⁹¹

Para os economistas Pedro Rossi, Grazielle David e Esther Dweck, baseados nas ideias acima apontadas, as regras fiscais deveriam ser construídas com esteio na necessidade de financiamento de missões sociais, a partir da identificação de objetivos específicos. O desenvolvimento do setor produtivo seria orientado pelas necessidades sociais, via políticas de como educação, saúde, infraestrutura urbana, mobilidade urbana, habitação e iniciativas de tecnologia verde. O essencial é que essas regras priorizem a atuação anticíclica durante a queda da atividade econômica e facilitem investimentos públicos e transferência de renda.⁵⁹²

Na sugestão do economista Márcio Gimene, a reforma do regime fiscal brasileiro abrangeria seis medidas, quais sejam, a revogação do Teto de Gastos; a instituição de um orçamento-programa plurianual; a revogação das metas de resultado primário da LDO; a revogação da regra de ouro; a aprovação de uma Lei Complementar de Finanças Públicas, prevista nos arts. 163 e 165 da Constituição Federal, para avanço nas institucionalidades sobre planejamento e orçamento, bem como a utilização da LDO como instrumento do desenvolvimento, mediante a fixação de metas de resultado factíveis.⁵⁹³ Esse conjunto

⁵⁹⁰ DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p.248.

⁵⁹¹ MAZZUCATO, Mariana; SKIDELSKY, Robert. *Toward a New Fiscal Constitution*. *Project Syndicate*, 10 jul.2020. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/new-fiscal-constitution-job-guarantee-by-mariana-mazzucato-and-robert-skidelsky-2020-07>. Acesso em: 01 out. 2021.

⁵⁹² DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Austeridade e retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil*. Brasília: Brasil Debate, 2016, p.25.

⁵⁹³ GIMENE, Márcio. O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO*. Brasília, Vol.9, nº 1, 2019, pgs.5-14, p.19-21.

transformaria a lógica atual de subordinar o planejamento do país aos valores disponíveis “na boca do caixa”, ou seja, no momento de desembolso financeiro.⁵⁹⁴

Na perspectiva da economista Laura Carvalho, o regime fiscal ideal deveria possibilitar a atuação anticíclica do Estado durante as crises econômicas, a estabilização dívida/PIB em prazos maiores que o exercício financeiro e a preservação de investimentos públicos em infraestrutura. A meta de resultado primário seria amenizada em momentos de variação natural do ciclo econômico (o que é chamado de resultado estrutural), ou mediante a estipulação de bandas para as metas e a abertura para gastos primários com efeito multiplicador.⁵⁹⁵

Em trâmite no Senado, a PEC 131/2019 tem como proposta acrescentar o inciso V ao §6º, do art. 107 (que prevê exceções ao Teto de Gastos) para assegurar a aplicação de um percentual do PIB para “investimento público federal e demais despesas federais que contribuem diretamente para a Formação Bruta de Capital Fixo”. Ainda, acrescenta o art. 115, do ADCT para estabelecer, dentre outros aspectos, que lei definirá a distribuição dos investimentos, com destinação de, no mínimo, 25% para projetos de mobilidade urbana, infraestrutura sustentável, desenvolvimento de energias limpas e renováveis e tecnologias ao setor industrial voltados para eficiência energética.⁵⁹⁶

Cabe destacar a PEC 36/2020, no Senado, a qual visa revogar a EC 95/2016, a regra de ouro e retirar a eficácia da regra de resultado primário da LRF. Em acréscimo, busca alavancar o PPA como lei de metas plurianuais para despesas primárias, para retirar a característica curto-prazista de verificação do equilíbrio fiscal na legislação brasileira. A PEC também tem em vista a exclusão de determinadas despesas do Teto, para redução dos impactos da pandemia.⁵⁹⁷

No tocante às revisões das interpretações sobre finanças públicas, nos últimos anos tem se destacado a chamada Teoria Monetária Moderna (*Modern Monetary Theory* – MMT), uma forma de abordagem da macroeconomia⁵⁹⁸ que explicita as contradições das teorias tradicionais

⁵⁹⁴ GIMENE, Márcio. O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO*. Brasília, Vol.9, nº 1, 2019, pgs.5-14, p.21.

⁵⁹⁵ CARVALHO, Laura. *Curto-circuito: O vírus e a volta do Estado*. Todavia, 2020, não paginado.

⁵⁹⁶ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 131, de 2019*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138536>. Acesso em: 13 out. 2021.

⁵⁹⁷ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2020*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144893>. Acesso em: 13 out. 2021.

⁵⁹⁸ No Brasil, o debate sobre os elementos de revisão da leitura macroeconômica de países com soberania monetária pode ser encontrado, com destaque, nos artigos e livros do economista André Lara Resende (ver RESENDE, André Lara. *Consenso e Contrassenso: déficit, dívida e previdência*. Valor Econômico, São Paulo, 08 mar.2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2019/03/08/consenso-e-contrassenso-deficit-divida-e-previdencia.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2021; RESENDE, André Lara. *Consenso e contrassenso: por uma economia não dogmática*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020. RESENDE, André Lara. *Juros, moeda e ortodoxia*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020). Já o Instituto de Finanças Funcionais e Desenvolvimento – IFFD é uma iniciativa que reúne pesquisadores brasileiros e estrangeiros para as reflexões sobre as implicações da Teoria Monetária da Moeda como instrumento do desenvolvimento e da justiça social no Brasil, fora da visão fiscalista

sobre o funcionamento das economias atuais, para os países que têm soberania monetária e moeda fiduciária.⁵⁹⁹ Ao lado da MMT, o conceito de finanças funcionais consagrado pelo economista Abba Lerner observa o orçamento como um meio para atingir o pleno emprego e o desenvolvimento econômico. Apresentaremos as principais características dessas tendências, que desmobiliza as noções de austeridade, crise fiscal e responsabilidade fiscal definida como o simples equilíbrio entre receitas e despesas dentro do orçamento público.

De início, a MMT tem uma faceta *meramente descritiva* de como *já acontece atualmente*, no dia a dia, a despesa pública nas economias com soberania monetária e moeda fiduciária. O pressuposto de toda a perspectiva é o de que esses Estados têm o poder criador da moeda como unidade de conta e forma de cobrança dos tributos.

Historicamente, a moeda surgiu como criação estatal deliberada e não como elemento espontâneo de relações privadas. Assim, por uma questão de ordem lógica, os particulares só têm acesso à moeda estatal, inclusive para pagar seus tributos, se o Estado previamente houver realizado gastos públicos em algum momento do passado.⁶⁰⁰ Com isso, as restrições financeiras anunciadas por meio da noção de crise fiscal e remediadas por medidas de austeridade não seriam reais.⁶⁰¹

Diante da identificação da necessidade de promover gastos, os países sempre poderão criar moeda pela inserção de dados numéricos em suas bases digitais.⁶⁰² Ao serem observados os balanços contábeis do Banco Central, empiricamente se constata que o setor público não aguarda recursos advindos da arrecadação tributária e de empréstimos para realizar despesas e transferências. Na verdade, amiúde, essas operações acontecem a partir do saldo positivo presente na Conta Única do Tesouro Nacional no Banco Central.⁶⁰³ A tributação e a venda de

da macroeconomia. Dentre os estudiosos, destacam-se, dentre outros, a Simone Deos, professora da Unicamp, Daniel Negreiros Conceição, Professor da UFRJ e David Deccache, doutorando em economia pela UNB. Os documentos relacionados ao IFFD podem ser consultados no endereço eletrônico <https://iffdbrasil.org/>. Também deve ser mencionada a página eletrônica <https://mmtbrasil.com/>, criada por pesquisadores da UFRJ, UFPR, UnB, UFRGS e Unicamp para divulgar e analisar as noções centrais da MMT.

⁵⁹⁹ A soberania monetária envolve a capacidade de os países realizarem gastos públicos, cobrarem impostos e tomarem empréstimos na própria moeda que emite, desde que ela seja não conversível em ouro (a moeda não tem lastro real, apenas fiduciário) ou em moeda estrangeira sem um preço fixo (ou seja, adoção do câmbio flutuante) (KELTON, Stephanie. *The deficit myth: Modern Monetary Theory and how to build a better economy*. Hachette UK, 2020, não paginado).

⁶⁰⁰ DALTO, Fabiano A.S et al.. *Teoria Monetária Moderna – MMT. A Chave para uma Economia a Serviço das Pessoas*. Fortaleza: Nova Civilização, 2020, não paginado.

⁶⁰¹ DALTO, Fabiano Abranches Silva. Crise Fiscal do Estado: por que ela não existe?. *MMT Brasil*, 26 fev. 2020. Disponível em: <https://mmtbrasil.com/crise-fiscal-do-estado-por-que-ela-nao-existe/>. Acesso em: 05 out. 2021.

⁶⁰² KELTON, Stephanie. *The deficit myth: Modern Monetary Theory and how to build a better economy*. Hachette UK, 2020, não paginado.

⁶⁰³ A Conta Única do Tesouro Nacional reúne todas as receitas tributárias, as receitas financeiras obtidas por empréstimos, as receitas extraordinárias, dentre outras, e é remunerada na forma da Medida Provisória nº 1.789, de 1998. Na prática, como não é possível antecipar exatamente o montante da arrecadação tributária e da captação de recursos via venda de títulos públicos, o “colchão de liquidez” presente na Conta Única do Tesouro Nacional

títulos públicos, antes de serem uma forma de captação de recursos imprescindíveis, seriam mecanismos de regular a distribuição de moeda disponível aos agentes, amainar a desigualdade e possibilitar a abertura de espaço para o gasto público não estimular a inflação.⁶⁰⁴

Ao invés de restrições financeiras, os Estados teriam restrições reais à despesa pública, seja a representada pela possibilidade de inflação e pelo aumento sistemático de preços, sejam os limites reais dados pelos fatores de produção disponíveis, como a mão-de-obra, a estrutura produtiva, o conhecimento técnico, a tecnologia.

No livro *The Deficit Myth*, a economista Stephanie Kelton elencou uma série de mitos e lugares comuns que a MMT procura combater.⁶⁰⁵ O primeiro mito é o da analogia das finanças públicas com o orçamento doméstico, eis que o Estado tem o poder de emitir moeda, tributar e fixar a taxa dos títulos públicos. O segundo é de que os déficits públicos sempre são negativos, afinal a diferença entre arrecadação e despesas significa que, dentro do equilíbrio total daquela economia, os agentes particulares têm condições de manter superávits e acumulam renda. A terceira falácia enfrentada pela MMT é o de que os déficits públicos causam sobrecarga às gerações seguintes, dado que, em realidade, historicamente, os déficits foram essenciais na recuperação do pós-Segunda Guerra. Em quarto lugar, evidencia que o investimento público abre oportunidades aos investimentos privados e não concorre com eles.

Diante desses elementos, Stephanie Kelton concluiu que os déficits mais relevantes para um país são os relacionados a bem-estar social, às condições materiais da população, à oferta de empregos, de educação e de infraestrutura, além do déficit democrático, que afeta o grau de desigualdade das sociedades atuais. Nessa toada, os direitos sociais não são a causa das crises fiscais, posto que, salvo por restrições fiscais autoimpostas, o Estado com moeda soberana não tem carência de recursos. O foco sobre as finanças públicas precisa ser a *qualidade* das políticas públicas para o progresso social e não a avaliação sobre se cabem ou não no orçamento.

varia ao longo do ano (SERRANO, Franklin; PIMENTEL, Kaio. Será que “Acabou O Dinheiro”? Financiamento do Gasto Público e Taxas de Juros num país de moeda soberana. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, n. 2, p. 1-29, p.6).

⁶⁰⁴ SERRANO, Franklin; PIMENTEL, Kaio. Será que “Acabou O Dinheiro”? Financiamento do Gasto Público e Taxas de Juros num país de moeda soberana. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, n. 2, p. 1-29, p.6.

⁶⁰⁵ KELTON, Stephanie. *The deficit myth: Modern Monetary Theory and how to build a better economy*. Hachette UK, 2020, não paginado. Para a autora: “MMT is not a religion, and it’s not looking for disciples to follow some creed. What it offers is a realistic description of how a modern fiat currency works, along with some prescriptive ideas about how to transform that understanding into better public policy. By helping us to see more clearly what the obstacles are (e.g., inflation) and aren’t (e.g., running out of money), MMT opens the door to a new way of thinking about how we could run our economy. In almost all cases, it shows us that we have allowed myths and misunderstandings about money, debt, and taxes to hold us back. By tearing down these myths, MMT shows us that it’s possible to build a stronger and more secure future for ourselves, our global partners, and future generations.”

Um ponto de ataque central da MMT às leituras tradicionais é quanto à eleição da sustentabilidade da relação dívida/PIB como parâmetro de solvência do país. Como visto anteriormente, se o Estado é emissor da moeda, não poderá se tornar insolvente nos empréstimos feitos nela. A preocupação com o nível de dívida pública, portanto, não deveria ser a essência da política econômica. Afasta-se também a ideia de que o alto nível de dívida pública torna o Estado refém do mercado financeiro, que exigiria altas taxas de juros para os títulos públicos quando observasse risco de inadimplência.⁶⁰⁶ Sobre o assunto das taxas de juros da dívida pública, André Lara Resende assim se posicionou:

Títulos de vencimentos mais longos pagam um prêmio sobre a taxa básica porque, como exigem uma estimativa do custo de carregamento até datas mais distantes, implicam maior risco de que possam vir a ter um retorno inferior ao custo de seu financiamento até a data de resgate. Essa é a única razão para que os títulos de mais longo prazo paguem juros superiores aos de curto prazo. As duas razões adicionais por trás de uma estrutura a termo de taxa de juros – o risco de crédito e o risco de liquidez – não existem quando a dívida é denominada em moeda nacional e de responsabilidade de um Estado que emite a sua moeda fiduciária. (...) Um Estado que emite a sua própria moeda fiduciária só irá deixar de servir a sua dívida por opção política, nunca por incapacidade financeira. Pela mesma razão, numa eventual crise de liquidez, o banco central, como agente emissor, será sempre capaz de recomprar ou de refinarciar os títulos em poder de mercado. Não existem riscos de crédito nem de iliquidez associados a títulos da dívida pública de um Estado emissor de sua moeda fiduciária.⁶⁰⁷

Na *faceta propositiva*, a MMT apregoa que o Estado deve aproveitar sua capacidade de emissor da moeda para promover políticas públicas de pleno emprego dos fatores de produção e desenvolvimento, bem como investimentos em atividades produtivas, infraestrutura social e econômica, ciência e tecnologia. O centro das preocupações orçamentárias precisa ser reconstruir o país, combater desigualdades e alcançar os novos paradigmas produtivos e

⁶⁰⁶ Sob a lógica observada pela MMT, as taxas de juros de curto prazo dos títulos públicos são fixadas pelo Banco Central e as taxas de juros de longo prazo são fixadas a partir das expectativas de inflação, nunca pelo risco de “calote”, já que ele não existe para os países com soberania monetária e moeda fiduciária. O endividamento do Estado não equivale ao endividamento privado e não acarreta fragilização financeira (DALTO, Fabiano A.S et al. *Teoria Monetária Moderna – MMT. A Chave para uma Economia a Serviço das Pessoas*. Fortaleza: Nova Civilização, 2020, não paginado).

⁶⁰⁷ RESENDE, André Lara. *Consenso e contrassenso: por uma economia não dogmática*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020, p.149.

ambientais.⁶⁰⁸ Afinal, a responsabilidade fiscal deve compreender a responsabilidade social com as pessoas e as empresas.⁶⁰⁹

A noção de finanças funcionais de Abba Lerner enaltece que o Estado deve ser a força motriz dos investimentos que dão impulso ao crescimento econômico e ao pleno emprego. Essa ideia transforma a noção de orçamento público regido por metas fiscais (“finanças saudáveis”) para uma formação direcionada a metas reais para atingir o pleno emprego e a melhoria da distribuição de renda da população.⁶¹⁰

É preciso pontuar a existência de críticas à aplicação das interpretações da MMT nos países emergentes. De acordo com alguns estudiosos contrários à aplicação irrestrita das conclusões da teoria, países como o Brasil precisam da entrada de fluxos de dólares do exterior, para adimplir suas obrigações externas e manter reservas internacionais. Existiria uma dependência de capitais internacionais e isso influenciaria os tipos de política econômica adotados, inclusive a taxa de juros aplicada aos títulos públicos para atrair investimentos externos.⁶¹¹ O espaço de liberdade da elaboração de políticas para os países “em desenvolvimento” seria bem inferior ao dos Estados Unidos, como emissor da principal moeda do sistema internacional.

De todo modo, para superar a forma de inserção subordinada dos países periféricos no cenário internacional e compensar a assimetria monetária, é de rigor a reestruturação produtiva, atualmente centrada em produtos primários cujos preços oscilam muito e não contribuem para robustecer a balança comercial como os produtos manufaturados, mais complexos em tecnologia.⁶¹² Ademais, é necessária a eliminação dos gargalos de infraestrutura existentes no país. Para tanto, é vital o financiamento e o planejamento, em um projeto nacional compreendido entre as metas do orçamento público.

⁶⁰⁸ DECCACHE, David. Repensando o papel do Estado em um mundo pós-pandemia: lições da teoria monetária moderna. *Revista Eletrônica ComCiência*, São Paulo, 13 mai 2021. Disponível em: <https://www.comciencia.br/repensando-o-papel-do-estado-em-um-mundo-pos-pandemia-lico-es-da-teoria-monetaria-moderna/>. Acesso em: 01 out. 2021.

⁶⁰⁹ MARTINS, Norberto. Responsabilidade Fiscal? *MMT Brasil*, 30 jul.2021. Disponível em: <https://mmtbrasil.com/responsabilidade-fiscal/>. Acesso em: 05 out. 2021.

⁶¹⁰ LINS, Renata. Finanças Funcionais: A contribuição de Abba Lerner. *MMT Brasil*, 9 abr. 2021. Disponível em: <https://mmtbrasil.com/financas-funcionais-a-contribuicao-de-abba-lerner/>. Acesso em: 11 out.2021.

⁶¹¹ LEAL, Julia. Modern Money Theory e a Economia Brasileira: Limites Impostos pela Subordinação Financeira. *Boletim Finde* - Edição de maio/ago de 2021, v. 2, n. 2, p. 39-45, p.44.

⁶¹² LEAL, Julia; PAULA, Luiz Fernando de. Subordinação Financeira das Economias Periféricas Emergentes: Uma Abordagem Estruturalista-Keynesiana. *Boletim Finde* - Edição de maio/ago de 2021, v. 2, n. 2, p. 46-53.

7 CONCLUSÃO

Esta dissertação tentou responder à questão de se a austeridade fiscal exercida com base no Teto de Gastos, compreendido no contexto das regras fiscais antecedentes que a ele se sobrepõem, são convergentes com princípios e valores da Constituição Econômica de 1988. A hipótese de pesquisa cogitou que a constitucionalização do Teto de Gastos, sobretudo dentro da atual arquitetura normativa fiscal da União, pereniza a orientação de Estado mínimo e facilita a privatização das finanças públicas ao priorizarem a dívida pública sobre as despesas sociais.

A pesquisa bibliográfica, a análise da legislação de regência e a confrontação de dados da realidade econômica apontaram para a confirmação da hipótese de pesquisa.

O trabalho identificou que o Teto de Gastos, muito além de uma forma neutra de controle de gastos, consubstancia uma política de redução do Estado por meios oblíquos, mediante bloqueio do projeto de superação do subdesenvolvimento contido na Constituição Federal de 1988, ao impedir que as despesas primárias acompanhem as necessidades sociais advindas do crescimento populacional e da atualização tecnológica, e sejam compatíveis com o estágio de evolução da economia. Além disso, seu desenho normativo resguarda as despesas financeiras com juros da dívida e facilita a instrumentalização privatista das finanças públicas na relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo.

O Teto de Gastos é inconstitucional por esgarçar a identidade constitucional, composta por direitos sociais e pelo núcleo dos arts. 1º, 3º e 170, além dos princípios e valores da Ordem Econômica e Social, que fundamentam o dever de buscar o desenvolvimento nacional. A EC 95/2016 violou o princípio da vedação de retrocesso social, ao impedir a expansão de políticas públicas, e o princípio democrático, ao constitucionalizar um mecanismo de controle de suposto desequilíbrio fiscal que impede o exercício de governos de orientação distinta. Ademais, aprofundou a situação de debilidade do planejamento de políticas públicas no país, já que promove o desfinanciamento ou o subfinanciamento de serviços públicos e investimentos.

O regime fiscal também impõe a realização de novas reformas constitucionais nas despesas obrigatórias, ao comprimir as despesas primárias a um mínimo que pode ser insustentável até mesmo para a manutenção administrativa do Estado. Trata-se de um mecanismo que subsidia um projeto de abdicação do poder-dever do Estado de atuar como provedor de serviços públicos (art.175 da CF/88) ou como agente produtivo em campos estratégicos (art.173 da CF/88), despindo-se também da função de planejamento econômico (art. 174 da CF/88).

Após a introdução, o primeiro passo da investigação, no Capítulo 2, foi destacar algumas nuances históricas da formação dos objetivos socioeconômicos do Estado no Ocidente, contidos na Constituição Econômica. Identificou-se que: a) a existência dos mercados depende de leis, direitos e garantias de regulação estatal; b) o direito econômico fornece técnicas para a condução estatal da política econômica, além de ser instrumento para a avaliação jurídica das interações entre agentes econômicos; b) o período histórico que pode ser classificado como desenvolvimentista, no Brasil, embora com variação ideológica e ambiguidades, consagrou o Estado como produtor e coordenador de investimentos; c) com as deficiências dos projetos nacionais, a hiperinflação e o amplo endividamento externo, o neoliberalismo mudou o direcionamento do financiamento estatal para a primazia do controle de contas públicas.

No Capítulo 3, foi observado como, originariamente, a Constituição Federal de 1988 concebeu um modelo de Estado forjado para atuar ativamente no desenvolvimento, pelo desempenho de funções atinentes ao bem-estar social e ambiental e ao fornecimento de infraestrutura para amparar a atividade produtiva e tecnológica do país. Com um lugar próprio, sem substituir a iniciativa privada e sem atuar de forma subsidiária, ao Estado foi conferido protagonismo em conceber e fornecer políticas sociais e econômicas deliberadamente voltadas à mudança do *status quo*.

Conquanto haja elementos liberais e sociais na Constituição de 1988, a partir dela é incabível a adoção do Estado mínimo como *política de Estado* e não meramente como *opção política pontual de governo*.⁶¹³ O resultado da Assembleia Nacional Constituinte foi uma composição de interesses diversos que reuniu elementos progressistas e herdou estruturas pretéritas quanto às organizações administrativa e financeira estatais. Todavia, o conjunto dos artigos 1º, 3º e 170 contém o núcleo de um processo de transformação social que deve ser conduzida pelo Estado.

À vista desse dado, enquanto estiverem presentes os entraves estruturais para alçar o Brasil a condições mais dignas de desenvolvimento humano, reduzir a drástica desigualdade de renda e desemprego, além de reverter a progressiva desindustrialização, o país depende de um Estado *necessário e indispensável* para cumprir direitos fundamentais e não de um Estado mínimo. A precária realidade material do país indica que as tentativas de “amarrar as mãos do Estado”, sob uma concepção apriorística de que o mercado tem mais habilidades para assumir o desenvolvimento nacional e organizar a sociedade, são ilegítimas do ponto de vista constitucional.

⁶¹³ BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. *Pensar*, Fortaleza, v.16, n.2, p.562-588, jul./dez. 2011, p. 583.

De mais a mais, trata-se de uma acepção equivocada sob a perspectiva histórica, em razão de não existirem experiências internacionais de mudança de patamares de bem-estar e de crescimento econômico sem a atuação do Estado. A propósito, no Brasil, como visto anteriormente, a construção de um país urbanizado e industrializado dependeu de planejamento estatal, pelo reforço das institucionalidades estatais, da burocracia técnica e pelo manejo de formas de financiamento.⁶¹⁴

O neoliberalismo substituiu a mentalidade de planejamento estatal, em direção ao predomínio do equilíbrio orçamentário e da implementação do gerencialismo, sob o norte de conferir eficiência e economia de recursos ao setor público. O Estado obediente mimetizaria o setor privado nas técnicas de gestão, reduzindo, para tanto, o espaço de deliberação política. Como enfatiza Wendy Brown, para as teorias neoliberais, a decisão democrática tendencialmente produz excesso de Estado e viola a liberdade individual, em direção ao totalitarismo.⁶¹⁵ Essa ideia está na base de diversas reformas, da abertura comercial e da liberalização de capitais, assim como da redução de impostos e de prestações sociais.

Nesse enquadramento, instala-se a *austeridade como figura central da política fiscal*⁶¹⁶ e regras fiscais foram concebidas para regular a antiga discricionariedade na política econômica. Como visto no Capítulo 4, as teorias econômicas neoliberais pressupõem que as despesas do Estado concorrem com as da iniciativa privada e devem ser reguladas para evitar a inflação. Ao promoverem a execução equilibrada do orçamento público, os países demonstrariam ao mercado a seriedade de suas economias, garantindo a segurança para obtenção e manutenção dos lucros privados. Além do mais, sinalizariam que, com gastos controlados, não haveria necessidade futura de aumentar impostos.

A austeridade aproxima o orçamento público do orçamento doméstico e essa analogia é indevida, já que as finanças públicas são completamente diferentes das finanças privadas, quanto a fontes, capacidade de endividamento e valores de ordem pública subjacentes.

A austeridade foi desacreditada por diversos estudos econômicos, em virtude da observação empírica de que o aumento do endividamento público em diversos países com capacidade ociosa não produziu inflação e as taxas de juros ficaram próximas a zero. Na verdade, a relação de causalidade mais acertada, de acordo com a literatura, é a de que a

⁶¹⁴ Como explicado no Capítulo 2, a fase do Estado desenvolvimentista tem defeitos pela pouca participação popular, pela baixa importância às questões social, ambiental e urbanística.

⁶¹⁵ BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. Tradução de Mario Antunes Marinho. São Paulo: Filosófica Politeia, 2019, p.77.

⁶¹⁶ LOPREATO, Francisco Luiz C. Um olhar sobre a política fiscal recente. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 279-304, jul./dez. 2002, p.281.

contração fiscal do governo conduz ao aumento do endividamento, por retirar gastos estratégicos da economia e reduzir a arrecadação tributária. Em consideração a isso, justificar a austeridade fiscal com base na equação dívida/PIB é um paradoxo.

Outra questão é a de que, no Brasil, a dívida pública da União não tem limites, o que torna menos impopular implementar o endividamento do que aumentar ou redistribuir a carga tributária. Os juros da dívida pública não precisam ser justificados quanto a fontes de custeio, adequação a metas da LDO, nem se submetem a compensações com aumento de receita ou redução permanente de despesas.

Para mais, as regras fiscais da União protegem o serviço da dívida dos ajustes fiscais, com sacrifício das despesas primárias, destinadas às prestações sociais e aos investimentos públicos. É possível assegurar que o arcabouço das regras fiscais atuais da União facilita a privatização das finanças públicas, dado que estão fora do debate econômico os mecanismos institucionais que permitem a prática dos juros nominais mais altos do mundo e conferem vantagens aos detentores da dívida pelo desenho favorável dos títulos públicos.

A reflexão sobre a dívida é essencial quando se analisam políticas de austeridade. A dívida pública não é formada apenas por despesas fiscais, ela é resultado dos efeitos das políticas monetária, cambial e creditícia sobre o orçamento público. As políticas macroeconômicas são, geralmente, concebidas como de natureza técnica e escapam do controle democrático. As polêmicas em torno da utilização dos juros básicos da economia como forma de controle da inflação, tais quais os efeitos do aumento dos juros na remuneração dos títulos públicos, sugerem como o assunto precisa ser enfrentado sob a perspectiva da Constituição de 1988, como todo e qualquer tipo de política pública.

À vista do exposto, existe uma *austeridade seletiva* no Brasil, que atinge despesas primárias específicas, sem tratar das despesas financeiras com altos juros da dívida pública, das iniquidades de vários benefícios fiscais e da injustiça do sistema tributário brasileiro. Sob a aplicação recalcitrante de teorias econômicas ultrapassadas ou revistas no debate econômico internacional, a interação das regras fiscais brasileiras corrobora a manutenção das relações entre subincluídos e sobreincluídos⁶¹⁷ nas relações econômicas e de poder.

Como foi ponderado no Capítulo 5, o orçamento público é subordinado à fórmula do art. 9º da LRF, pela qual devem ser praticados contingenciamentos quando não atingida a meta de resultado primário, uma forma de garantir o pagamento dos juros da dívida pública. A inflexão da política fiscal a partir de 2015 e, principalmente, a EC 95/2016 representam formas

⁶¹⁷ NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol.37, n. 2, 1994, p. 253-276.

de austeridade neoliberal mais agressivas, destinadas a reduzir a participação do Estado na sociedade. Para Marcelo Neves, a conjuntura atual revela a tendência de ruptura da constitucionalização simbólica para um cenário de *degradação constitucional*⁶¹⁸, diante de um progressivo desmonte do Estado.

A partir do Teto de Gastos, dogmas fiscais se instalaram de forma drástica na Constituição Federal, por meio do ADCT. O texto permanente da Constituição, no núcleo de direitos fundamentais, princípios e valores, continua vigente, mas sua concreção passou a ser restringida pelas “disposições provisórias”. Acolheu-se uma suspensão da Constituição Federal por pelo menos 20 anos, em uma postura que pode ser considerada como assemelhada ao constitucionalismo abusivo promovido, com subterfúgio formal na lei, por governos autoritários que restringem paulatinamente garantias e direitos, visando a determinado projeto de poder.

Ao contrário dos argumentos favoráveis ao Teto de Gastos, ele não era a única solução possível ao alegadamente preocupante estado das contas públicas (o que, em si, já era ponto de controvérsia) e não viabilizou a filtragem da qualidade das despesas; antes, promoveu e promove continuamente compressão indiscriminada de despesas e induz à realização de mais reformas constitucionais. Perante problemas concretos que se impuseram, o Teto foi excepcionado por emendas supervenientes e o que sucedeu, na prática, foi o direcionamento de recursos para determinados nichos e a destinação de verbas para emendas parlamentares.

O cenário se aprofundou com a EC 109/2021, que impõe, dentre outras regras, vedações de despesa, relacionadas principalmente ao funcionalismo público, quando a despesa obrigatória primária da União atingir 95% da despesa primária total. A EC 106/2020 excepcionou o Teto de Gastos para inserir o pagamento de auxílio emergencial na pandemia da Covid-19 e criou regras específicas para calamidades públicas, sem se desvencilhar do dogma da austeridade fiscal. No mesmo sentido, a PEC 187 e a PEC 188 são orientadas pela transformação da dívida pública na âncora de sustentabilidade financeira, sem resolver problemas centrais do financiamento de políticas públicas.

Em resumo, o desenho do regime fiscal no Brasil tem-se revelado uma forma de reduzir o Estado por meios oblíquos, pelo desenho restritivo das regras e pelo seu perfil contrário ao

⁶¹⁸ NEVES, Marcelo. *Constituição e Direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018, p.405-410.

investimento público e não propício ao planejamento. Prioriza-se, ainda, o pagamento da dívida pública sobre os demais compromissos do Estado com a sociedade.⁶¹⁹

Regras fiscais são importantes para garantirem estabilidade, previsibilidade e segurança na aplicação de recursos públicos, fornecendo parâmetros objetivos para o gasto público responsável e eficiente. Contudo, as regras fiscais não são o meio juridicamente adequado para promover uma transformação substancial sobre o papel do Estado nas diretrizes constitucionais mais sensíveis, que são os direitos fundamentais e o dever de promover o desenvolvimento nacional de forma soberana.

Os resultados da realidade econômica a partir de 2014 até 2019, antes da elevação das despesas extraordinárias da pandemia, revelam que houve involução no Coeficiente de Gini, queda do PIB, depressão significativa do índice FBCF e elevação do desemprego. Esses efeitos contradizem a tese da *austeridade expansionista*, segundo a qual o controle de despesas pelo Teto de Gastos estimularia os investimentos privados, o aumento da produtividade, o aquecimento do consumo e da produção, ao sinalizar responsabilidade fiscal do governo.

A realidade da Covid-19 e os desafios deste momento histórico estimularam todo o mundo a ativar os poderes do Estado para recuperação da economia, prestação de assistência social e geração de empregos. Houve uma inflexão internacional na prática e na teoria das políticas econômicas, com reflexos em políticas públicas. No Brasil, os fatos demonstraram como as tarefas e funções precípuas do Estado foram destruídas nos momentos mais críticos da pandemia. Assinala Mariana Mazzucato que as funções estatais precisam de investimento contínuo, especialização de pessoas e habilidades, financiamento adequado, para que o planejamento das estratégias sociais e produtivas se efetive.⁶²⁰

Como apurado no Capítulo 6, a teoria de que a relação dívida/PIB deve ser uma preocupação constante tem sido escanteada nos estudos atuais como indicador de importância crucial, por inexistir um número exato que revele um perigo de “inadimplência” (tecnicamente o termo seria equivocado para países que emitem dívidas na própria moeda). Advoga-se, ainda, que dívida do setor público é renda do setor privado, então, encarada sob o prisma da contabilidade, seria equivocado pensar que a dívida *necessária e automaticamente* compromete as futuras gerações.

⁶¹⁹ Como colocou o economista Guilherme Melo em artigo de opinião, “(...) o atual conjunto das regras fiscais brasileiras colocam o Estado em um falso dilema: priorizar quem vive de juros ou priorizar quem vive de pão” (MELO, Guilherme. A política por trás do orçamento público. *IREE*, 25 de abril de 2021. Disponível em: <https://iree.org.br/a-politica-por-tras-do-orcamento-publico/>. Acesso em: 19 out. 2021).

⁶²⁰ MAZZUCATO, Mariana. *O valor de tudo. Produção e apropriação na economia global*. Tradução de Odorico Leal. São Paulo: Portifolio-Penguin, 2000, p.289.

O crescente endividamento deve ser enfrentado do ponto de vista do incentivo à desigualdade de riquezas, bem como sob a perspectiva de ser um meio para escapar à reforma tributária progressiva e aos demais ajustes necessários no plano da receita pública. O problema compõe um contexto amplo de reflexão sobre o desenvolvimento nacional e a concentração de renda.

Por todo o exposto, para cumprir a Constituição Federal a sério, é necessária a revisão do arcabouço fiscal da União, sobretudo a revogação do Teto de Gastos ou a declaração de sua inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI em curso. Novos parâmetros para o orçamento federal podem ser arquitetados, com base na prevalência dos direitos fundamentais e das metas de desenvolvimento nacional, portanto mais próximos da ideologia constitucionalmente fixada.

Para tanto, é preciso investir em reformas política, tributária e fiscal, bem como em melhorias nas instituições, como o Banco Central, a fim de que a Constituição e o Estado sejam instrumentos dos direitos fundamentais e do desenvolvimento nacional. É necessário repensar de forma crítica as motivações e diretrizes da política brasileira, bem como viabilizar um incremento da consciência constitucional na população, para que a composição congressional reflita a composição plural e complexa do país, do ponto de vista econômico, social e racial.

De forma específica ao objetivo do trabalho, é essencial que as políticas macroeconômicas, suas regras de regências e instituições condutoras sejam repensadas, à luz da Constituição de 1988. É impreterível, ainda, que a dívida pública se torne instrumento do Estado Democrático de Direito e seja aperfeiçoada para amenizar os efeitos maléficos do capitalismo financeiro, a saber, enriquecimento do sistema financeiro, concentração de renda nas elites investidoras, inclusive por um arcabouço tributário benéfico à riqueza financeira, e desestímulo à aplicação dos recursos disponíveis em atividades econômicas com efeitos positivos em termos de emprego e renda de toda a sociedade.

Como desdobramentos da pesquisa, pensamos ser necessária a investigação sobre institucionalidades que ampliem o controle democrático da política monetária do Banco Central e da dívida pública, bem como amplifiquem o debate sobre políticas macroeconômicas para vários tipos de correntes acadêmicas no âmbito econômico. Conjuntamente, é necessário investigar a consequência da austeridade da União e de suas regras fiscais no federalismo fiscal e no financiamento de políticas estaduais e municipais.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. Memória da Assembleia Constituinte de 1987/1988: as finanças públicas. *Revista do BNDES*, v. 6, n. 11, p. 21-48, jun. 1999.

AFONSO, José Roberto; PINTO, Élide Graziane. Saúde e orçamento da Covid-19: a velha falta de prioridade e uma nova tragédia anunciada. Disponível em: <https://joserobertoafonso.com.br/saude-e-orcamento-afonso-pinto/>. Acesso em 07 dez. 2020.

AFONSO, José Roberto; SALTO, Felipe; RIBEIRO, Leonardo. A PEC do teto e o resto do mundo. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 70, n. 10, p. 23-24, 2016.

AGÊNCIA DO SENADO. Congresso Nacional aprova o Orçamento para 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/21/aprovado-orcamento-2022>. Acesso em: 28 jan.2021.

AGÊNCIA SENADO. *Especialistas divergem sobre os cálculos do governo para justificar a reforma da Previdência*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/16/especialistas-divergem-sobre-os-calculos-do-governo-para-justificar-a-reforma-da-previdencia>. Acesso em 14 ago. 2021.

AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 9º ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALESINA, Alberto; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco. *Austeridad: cuándo funciona y cuándo no*. Deusto, 2020.

ALMEIDA, Mansueto et al. *Os impasses do contingenciamento*. Valor Econômico. São Paulo, 2 de março de 2012.

ALMEIDA, Silvio et al. Racismo na economia e na austeridade fiscal. In: DWECK, Esther. ROSSI, Pedro. OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. (org.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p.128-141.

ANDRADE, José Maria Arruda de. Hermenêutica da ordem econômica constitucional e o aspecto constitutivo da concretização constitucional. *R. Fórum Dir. Fin. e Econômico – RFDFFE*. Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 249-268, mar./ago. 2012.

ARANTES, Flávio; JUNIOR, Geraldo Biasoto. A política fiscal no contexto da financeirização: teoria insuficiente e indicadores inadequados. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v.26, Número Especial, p. 1063-1095, dez.2017.

ARAÚJO, Victor Leonardo de Araujo; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. (org.). *A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações*. São Paulo: Hucitec, 2021.

ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2007.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de Estatísticas Fiscais*. Março 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/inecon/Estatisticasfiscais.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2021.

BARBOSA, Nelson. Dois conceitos de dívida bruta e um conceito de dívida líquida. *Blog do IBRE* 19 mai 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/dois-conceitos-de-divida-bruta-e-um-conceito-de-divida-liquida>. Acesso em 06 ago. 2021.

BASTOS, Carlos Pinkusfeld. OLIVEIRA, Bruno Rodas. Políticas econômicas, teorias e contextos sociais. In: ARAÚJO, Victor Leonardo de. MATTOS, Fernando Augusto Mansor de (Orgs.) *A economia brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações*. São Paulo: Hucitec, 2021.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.21, n. 3 (46), p. 779-810, dez. 2012.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA JR., Paulo Nogueira (org.). *Paulo Nogueira Batista: Pensando o Brasil, ensaios e palestras*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 134-135.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988?. *Revista Direito e Práxis*, v. 10, p. 1769-1811, 2019.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2016.

BENAYON, Adriano; REZENDE, Pedro Antonio Dourado de. *Anatomia de uma fraude à Constituição*. Brasília, DF, ago, 2006. Disponível em: <https://cic.unb.br/~pedro/trabs/fraudeac.pdf>. Acesso em: 04 set. 2021.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 36, n. 142, p. 35-51, 1999.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (orgs.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico na periferia do capitalismo. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 11, n. 1, p. 95-99, 2006.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas XLIX (2006)*, pp.57-77.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. *Pensar*, Fortaleza, v.16, n.2, p.562-588, jul./dez. 2011.

BIANCHI, Alvaro. “Austeridade”: *história de uma fraude teórica*. Outras Palavras, São Paulo, 05 mai.2013. Disponível em: <https://outraspalavras.net/sem-categoria/austeridade-historia-de-uma-fraude-teorica/>. Acesso em: 17 ago. 2021.

BIASOTO, Gilberto. OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (orientador). *A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista*. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas: 1995.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro. O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988, p.165.

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

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BONAVIDES, Paulo. *História Constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRAGA, Julia; SERRANO, Franklin. A dívida pública e o complexo de Cinderela. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p.65.

BRAGA, Júlia. Vale a pena flexibilizar o teto de gastos para ampliar a transferência de renda em definitivo? SIM. *Folha de São Paulo*. 28.08.2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2020/08/vale-a-pena-flexibilizar-o-teto-de-gastos-para-ampliar-a-transferencia-de-renda-em-definitivo-sim.shtml>.

BRASIL. *Acórdão nº 1.084*. Plenário do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=614883>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Banco Central. *Manual de Estatísticas Fiscais*. Março 2018. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/Documents/notas_metodologicas/estatisticas-fiscais/estatisticasfiscais.pdf. Acesso em: 27 ago.2021).

BRASIL. Banco Central. Swap Cambial. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/swapcambial>. Acesso em: 09 jun.2021). Artigo sobre o tema: CHIARA, José Tadeu de. Contrato de *swap*: considerações sobre o seu funcionamento. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDDE*, Belo Horizonte, ano 9 – n.17, mar/ago. 2020, p. 131-148.

BRASIL. Banco Central. *Swap Cambial*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recolhimentoscompulsorios>. Acesso em: 14 jun.2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 241*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução nº 01/2006* – CN. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-Atualizada-pl.html>. Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução nº 2/21* – CN. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/r-e-s-o-l-u-c-a-o-364244733>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 86/2015*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 103/2019*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 113*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 114*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. *Exposição de Motivos Interministerial EMI nº 00083/2016 MF MPDG*. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0zvibieekgvm15ysyl0aorngc3411568.node0?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC+241/2016. Acesso em 27 jan. 2021.

BRASIL. *Lei 14.303, de 21 de janeiro de 2022*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/LOA-2022-Sancionada-a-Lei>. Acesso em: 27 jan. 2022.)

BRASIL. *Lei Federal nº 12.919/2013*. Disponível em: Acesso em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12919-24-dezembro-2013-777788-norma-pl.html>. 28 jan. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 4.320/64. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 30 out. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.978-de-17-de-janeiro-de-2020-238773215>. Acesso em: 20.01.2022.

BRASIL. Ministério da Economia. *Dívida Pública Federal: Relatório Anual 2020*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Janeiro, 2020, número 18.

BRASIL. Plano Mais Brasil. A Transformação do Estado. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-mais-brasil>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. *Política fiscal*. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/sobre-politica-fiscal>. Acesso em 13 ago.2021.

BRASIL. Presidência da República. *Mensagem Presidencial nº 55*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0hygh3ws8w3uthirp3dxjsb7q16664867.node0?codteor=1712459&filename=Tramitacao-PEC+6/2019. Acesso em 14 ago.2021.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 131, de 2019*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138536>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 186/2019*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>. Acesso em 15 jun.2021.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2020*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144893>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Texto inicial da Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Contas do Presidente da República 2020*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em 20 jan.2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Contas do Presidente da República 2020*. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo/>. Acesso em: 28 set. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; PAULA, Luiz Fernando de; BRUNO, Miguel. *Financeirização, coalizão de interesses e taxa de juros no Brasil*. Texto para discussão nº 22. Campinas: Unicamp/IE, 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; PAULA, Luiz Fernando de; BRUNO, Miguel. *Financeirização, coalizão de interesses e taxa de juros no Brasil*. Texto para discussão nº 22. Campinas: Unicamp/IE, 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, p. 533-563, 2020.

BRITO, Matheus Bittencourt de. HERRLEIN JR, Ronaldo (orientador). *Dívida Pública: a base da financeirização no Brasil*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre/RS, 2021.

BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. Tradução de Mario Antunes Marinho. São Paulo: Filosófica Politeia, 2019

BRUE, Stanley L; MIQUELINO, Luciana Penteado. *História do pensamento econômico*. São Paulo: Thonson Learning, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Os trintas anos da Constituição e as políticas públicas: a celebração interrompida. In: BOLONHA, Carlos. OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. (org). *30 anos da Constituição de 1988: uma jornada democrática inacabada*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

CAMPOS, Roberto; ALMEIDA, Paulo Roberto (org.). *A constituição contra o Brasil: ensaios de Roberto Campos sobre a constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Prefácio (à 2ª edição). *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, XXIX-XXX). Diversas análises sobre a questão estão em: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org). *Canotilho e a Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

CARDOSO JR, José Celso. Mitos Liberais sobre o Estado Brasileiro e Diretrizes para uma Reforma Administrativa Republicana, Democrática e Desenvolvimentista. Belo Horizonte: *RDFDE (Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico)*, ano, v. 9.

CARDOSO JR, José Celso Pereira et al. O Estado e o desenvolvimento no Brasil. In: CARDOSO JR, José Celso Pereira; BERCOVICI, Gilberto (org.) *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2013.

CARDOSO JR, José Celso. *Anacronismos da Reforma Administrativa: autoritarismo, fiscalismo e privatismo*. Nota Técnica 15. Brasília: Afipea, 2020.

CARDOSO JR, José Celso; RAIMUNDO, Lício da Costa. Ilusões fiscais: equívocos do monetarismo e colapso histórico do liberalismo econômico. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO*. Brasília. Volume 10, nº 1, 2020, pgs.50-65.

CARDOSO, Dante; CARVALHO, Laura. *Effects of fiscal consolidation on income inequality: narrative evidence from South America* (Working Paper nº 006). Made/USP, 2021.

CARDOSO, Fernanda. *Nove clássicos do desenvolvimento econômico*. Jundiaí: Paco, 2018.

CARVALHO JÚNIOR, A.C.C. D'ÁVILA et al. *Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias*. Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Estudo Técnico Conjunto nº 2, 2017.

CARVALHO, Laura; ROSSI, Pedro. Mistos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org). *Economia pós-*

pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira. Do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, Laura. *Curto-circuito: O vírus e a volta do Estado*. Todavia, 2020.

CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. (org.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009.

CASALINO, Vinícius; PAULANI, Leda. Constituição e independência do Banco Central. *Revista Direito & Praxis.*, Rio de Janeiro, Vol. 9, N. 2, 2018, p. 853-889.

CASTRO, Antônio Carlos Lúcio Macedo. CLARK, Giovani (orientador). *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 e o endividamento público federal: investigações acerca da (i)legitimidade da Dívida Pública da União sob o paradigma do Estado Democrático de Direito*. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004.

CHERNAVSKY, Emílio. PAULANI, Leda Maria (orientadora). *Sobre a Construção da Política Econômica: uma discussão sobre os determinantes da taxa real de juros no Brasil*. Dissertação (mestrado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

CHESNEY, Marc. *A crise permanente. O poder crescente da oligarquia financeira e o fracasso da democracia*. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

CLARK, Giovani et al. A Pandemia e a Emenda Constitucional do Orçamento de Guerra (nº 106/2020). In: CLARK, Giovani et al. (org.). *Pandemia, política econômica e as mudanças na ordem jurídica*. 2ª ed. Belo Horizonte: RTM, 2022, p.101-106.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. O Direito Econômico, o pioneirismo de Washington Peluso Albino de Souza e o desafio equilibrista. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n.73, p.301-324, jul/dez.2018.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas*. Teresina: EDUFPI, 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 101, n. 923, p. 37-52, 2012.

CONTI, José Maurício. Dívida Pública e Responsabilidade Fiscal no Federalismo Brasileiro. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (org.). *Direito tributário. Homenagem a Alcides Jorge Costa*. São Paulo: Quartier Latin, 2003, v. 2, p. 1078-1093.

CONTI, José Maurício. *Levando o Direito Financeiro a sério: a luta continua*. 3ª ed. São Paulo: Blucher, 2019.

CONTRERAS, Russell. *Audacity of “austerity,” 2010 Word of the Year*. Associated Press. Disponível em: <https://www.seattletimes.com/nation-world/audacity-of-austerity-2010-word-of-the-year/>. Acesso em: 20 mai. 2021.

CORRÊA, Vanessa Petrelli; DWECK, Esther. Impactos do Teto de Gastos nos municípios. In: DWECK, Esther. ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p.128-141.

COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. Sustentabilidade da dívida. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009.

COURI, Daniel Veloso et al. *Regra de Ouro no Brasil: balanços e desafios*. Instituição Fiscal Independente – IFI. Estudo especial n. 5. Abril de 2018.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

DALTO, Fabiano A.S et al. *Teoria Monetária Moderna – MMT. A Chave para uma Economia a Serviço das Pessoas*. Fortaleza: Nova Civilização, 2020.

DALTO, Fabiano Abranches Silva. Crise Fiscal do Estado: por que ela não existe?. *MMT Brasil*, 26 fev. 2020. Disponível em: <https://mmtbrasil.com/crise-fiscal-do-estado-por-que-ela-nao-existe/>. Acesso em: 05 out. 2021.

DANTAS, Ivo. *Teoria do Estado Contemporâneo*. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2016.

DECCACHE, David. Repensando o papel do Estado em um mundo pós-pandemia: lições da teoria monetária moderna. *Revista Eletrônica ComCiência*, São Paulo, 13 mai 2021. Disponível em: <https://www.comciencia.br/repensando-o-papel-do-estado-em-um-mundo-pos-pandemia-licoes-da-teoria-monetaria-moderna/>. Acesso em: 01 out. 2021.

DELGADO, Guilherme Costa. Finanças Públicas sob o enfoque distributivo. In: CARDOSO JR, José Celso. (org). *A Constituição Golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

DELGADO, Guilherme Costa. *Terra, trabalho e dinheiro: Regulação e desregulação em três décadas da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Edições Loyola, 2018.

DIMOULIS, Dimitri. LUNARD, Soraya Regina Gasparetto. Teorias Explicativas da Constituição Brasileira. In: VIEIRA, Oscar Vilhena et al. *Resiliência Constitucional*. São Paulo: Direito GV, 2013.

DORNELAS, Larissa Naves de Deus; TERRA, Fábio Henrique Bittes. SELIC: *O mercado brasileiro de dívida pública*. Campinas: Alínea, 2021.

DOWBOR, Ladislau. CEZAR, Bruno Barbosa. Muito além da pandemia: dois modelos em conflito. In: ROSSINI, Gabriel (org.). *Covid-19: Economia, Sociedade e Território*. São Paulo: UFABC, 2021, no prelo.

DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DOWBOR, Ladislau. *Pão nosso de cada dia: opções econômicas para sair da crise*. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

DRAIBE, Sonia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, p. 53-78, 1988.

DWECK, Esther. ROSSI, Pedro. O discurso econômico da austeridade e os interesses velados. In: SOLANO, Esther. *O ódio como política*. São Paulo: Boitempo, 2018, p.79-84.

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

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. *A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica*. Campinas: IE/Unicamp. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php>, 2017.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Austeridade e retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil*. Brasília: Brasil Debate, 2016.

EL PAÍS. Biden consegue aprovar no Senado o maior plano de infraestrutura em décadas com apoio republicano. Washington, 10 ago. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-08-10/biden-consegue-aprovar-no-senado-o-maior-plano-de-infraestrutura-em-decadas-com-apoio-republicano.html>. Acesso em: 19 out. 2021.

ESTEVES, Juliana Teixeira; GOMES, José Menezes. A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada. *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, V. 11, N. 4, 2020, p. 2572-2608.

FARIA, José Eduardo. Democracia e governabilidade: os direitos humanos à luz da globalização econômica. In: FARIA, José Eduardo (org). *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 2015.

FARIA, José Eduardo. *O Estado e o Direito depois da crise*. São Paulo: Saraiva, 2017.

FATTORELLI, Maria Lucia. (org). *Auditoria Cidadã da Dívida Pública: experiências e métodos*. Brasília: Inove Editora, 2013.

FEIJO, Carmen. ARAÚJO, Eliane. Mais sobre o aumento da taxa de juros em 2021. *Boletim Finde – Grupo de Pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento*.v.2, n.2, 2021.

FERREIRA, F.G.B.C. A regra de ouro como limite constitucional ao endividamento público no Brasil. In: CONTI, José Maurício (org.). *Dívida Pública*. São Paulo: Blucher, 2018.

FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. Políticas sociais frente à austeridade econômica brasileira. In: LACERDA, Antonio Corrêa de et al. *O mito da austeridade*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

FERREIRA, Paulo Rubem Santiago. *O superávit primário e o financiamento federal da educação básica no Brasil: o impacto do superávit primário no financiamento federal da educação básica (1999-2014)*. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FIORI, José Luís. *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. R\$ 80 bi de verba da Covid em 2020 ficam parados, e parte segue represada. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/02/r-80-bi-de-verba-da-covid-em-2020-ficam-parados-e-parte-segue-represada.shtml>. Acesso em: 01 mar 2021.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. Texto para discussão 2103. Brasília: IPEA, 2015.

FRANCO, António Sousa. *Finanças públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Almedina, p.2007.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. *Uma ponte para o futuro*. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2021.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Fiscal Monitor*. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM>. Acesso em: 08 nov. 2021.

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

GALA, Paulo; RONCAGLIA, André. *Brasil, uma economia que não aprende. Novas perspectivas para entender nosso fracasso*. São Paulo: Edição do Autor, 2020.

GIAMBIAGI, Fabio et al. *Economia brasileira contemporânea. 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2011, p. 133.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIMENE, Márcio. O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO*. Brasília, Vol.9, nº 1, 2019, pgs.5-14.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Octávio. *Resultado primário e contabilidade criativa: Reconstruindo as estatísticas fiscais "acima da linha" do governo geral*. Texto para Discussão, 2017.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. Texto para Discussão IPEA nº 2190. Rio de Janeiro: Ipea, abril de 2016. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf

GOBETTI, Sérgio. ORAIR, Rodrigo. *Tributação e distribuição de renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas*. Brasília, fev. 2016 (Working paper IPC-IG, 136).

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

GRAU, Eros Roberto. Comentários ao Art. 170. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; _____ (Cord.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Atlas, 2017.

HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa. In: GIAMBIAGI, Fábio. et.al. (org). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico. In: GIAMBIAGI, Fábio. et al. (org). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HIRSCHMAN, Albert O. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. 2ª ed. Tradução de Tomás Rosa Bueno. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. *Relatório de acompanhamento fiscal nº 29*. Julho de 2019.

PINTO, Élide Graziane. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. *Revista Gestão & Tecnologia*, v. 6, n. 2, 2006.

IPEA. *Gastos sociais são os que mais geram riqueza ao país*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&ordering=5&limitstart=2300&limit=10. Acesso em: twenty-six ago.2021.

KELTON, Stephanie. *The deficit myth: Modern Monetary Theory and how to build a better economy*. Hachette UK, 2020.

KRUGMAN, Paul. *Contra los zombis: economía, política y la lucha por un futuro mejor*. Tradução de Yolanda Fontal. Barcelona: Critica, 2020.

JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de Despejo*. São Paulo: Editora Ática, 1995.

LEAL, Julia. Modern Money Theory e a Economia Brasileira: Limites Impostos pela Subordinação Financeira. *Boletim Finde* - Edição de maio/ago de 2021, v. 2, n. 2, p. 39-45.

LEAL, Julia; PAULA, Luiz Fernando de. Subordinação Financeira das Economias Periféricas Emergentes: Uma Abordagem Estruturalista-Keynesiana. *Boletim Finde* - Edição de maio/ago de 2021, v. 2, n. 2, p. 46-53.

LIGIÉRO, Fernando Atlee Phillipis. DWECK, Esther (orientadora). *Regras Fiscais e Teoria Macroeconômica: Origens, Evolução e Visão Crítica*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia, 2021.

LIMA, Gerson. *Economia, Dinheiro e Poder Político*. Curitiba: Intersaberes, 2012.

LINS, Renata. Finanças Funcionais: A contribuição de Abba Lerner. *MMT Brasil*, 9 abr. 2021. Disponível em: <https://mmtbrasil.com/financas-funcionais-a-contribuicao-de-abba-lerner/>. Acesso em: 11 out.2021.

LOPEZ, Félix; CARDOSO JR, José Celso. *Por uma Reforma Administrativa Republicana, Democrática e Desenvolvimentista: a verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil*. Nota Técnica 6. Brasília: Afipea, 2020.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Um olhar sobre a política fiscal recente. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 279-304, jul./dez. 2002.

LOPREATO, Francisco. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Texto para Discussão n.119. Campinas: Unicamp/IE, 2006.

LOWY INSTITUTE. *Covid Performance Index*. Disponível em: Covid Performance - Lowy Institute. Acesso em: 28 fev. 2021.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Artigo 3º. In: BONAVIDES, Paulo. MIRANDA, Jorge. AGRA, Walber de Moura. (org.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia de; COSTA, Carla Rodrigues. *Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural*. Brasília: IPEA: 2018.

MARTINS, Norberto. Responsabilidade Fiscal? *MMT Brasil*, 30 jul.2021. Disponível em: <https://mmtbrasil.com/responsabilidade-fiscal/>. Acesso em: 05 out. 2021.

MASSONETTO, Luís Fernando. Operações Urbanas Consorciadas: a nova regulação urbana em questão. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre, n. 17, p. 101-118, 2003.

MAZZUCATO, Mariana. *O valor de tudo. Produção e apropriação na economia global*. Tradução de Odorico Leal. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2000.

MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado*. Tradução de Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MAZZUCATO, Mariana; SKIDELSKY, Robert. Toward a New Fiscal Constitution. *Project Syndicate*, 10 jul.2020. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/new-fiscal-constitution-job-guarantee-by-mariana-mazzucato-and-robert-skidelsky-2020-07>. Acesso em: 01 out. 2021.

MEDEIROS, Otavio Ladeira de. Conceitos e estatísticas da dívida pública. In: SILVA, Anderson Caputo. CARVALHO, Lena Oliveira de. MEDEIROS, Otavio Ladeira de. *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009.

MELO, Guilherme. A política por trás do orçamento público. *IREE*, 25 de abril de 2021. Disponível em: <https://iree.org.br/a-politica-por-tras-do-orcamento-publico/>. Acesso em: nineteen out. 2021.

MENDOZA, Kerry-Anne. *Austerity: The demolition of the welfare state and the rise of the zombie economy*. New Internationalist, 2014.

MOREIRA, Vital. *Economia e constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1974.

MORETTI, Bruno et al. *Austeridade fiscal e clientelismo em meio ao recrudescimento da pandemia*. Nota de política econômica. Instituto de Economia UFRJ, 2021.

MOUTINHO, Donato. Financiamento do direito à saúde e Novo Regime Fiscal: a inconstitucionalidade do artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Dir. sanit.*, São Paulo v.19 n.3, p. 68-90, nov. 2018/fev. 2019.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. *Finanças Públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus, 2001.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos do direito. *Revista de Direito Mackenzie*, São Paulo, v.3, n.2, 2002, p.12-30.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Lisboa: Almedina, 2015.

NASSAR, Paulo André. Construção do compromisso maximizador: análise do processo constituinte e das características da Constituição de 1988. In: DIMOULIS, Dimitri et al. *Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual*. São Paulo: Direito GV, 2013.

NOGUEIRA, Édrio. Diversificação da Discricionariedade e Fortalecimento do Relator-Geral do Orçamento na Definição de Prioridades. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO*, Brasília, Volume 11, Edição Especial, 2021, pgs. 88-90.

NUNES, António José Avelãs. De 1929 a 2019: o capitalismo não mudou. *R. Fórum Dir. fin. e Económico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 9, n.17, p.55-70, mar./ago.2020.

NUNES, António José Avelãs. *Noção e Objecto da economia política*. Coimbra: Almedina, 2008.

NUNES, António José Avelãs. *Uma volta ao mundo das ideias económicas: será a economia uma ciência?* Coimbra: Almedina, 2008.

NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito económico*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Orçamento Secreto: leia todas as reportagens sobre o tema*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,leia-todas-as-reportagens-sobre-o-orcamento-secreto,70003719972>. Acesso em: 20 dez. 2021.

O GLOBO. *De olho na reeleição, Macron anuncia plano de 30 bilhões de euros para reindustrializar a França*. São Paulo, 12 out. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/de-olho-na-reeleicao-macron-anuncia-plano-de-30-bilhoes-de-euros-para-revitalizar-industria-na-franca-25234653>. Acesso em: 19 out. 2021.

O GLOBO. *FMI: investimento público pode impulsionar saída da crise econômica causada pela pandemia*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/fmi-investimento-publico-pode-impulsionar-saida-da-crise-economica-causada-pela-pandemia-1-24677296>. Acesso em: 05 out. 2020.

O GLOBO. *Previdência: economia com a reforma será de R\$1,13 trilhão em dez anos, diz relator*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/previdencia-economia-com-reforma-sera-de-113-trilhao-em-dez-anos-diz-relator-1-23736674>. Acesso em 14 ago.2021.

OCTAVIANI, Alessandro. A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de et al. Austeridade, pandemia e gênero. In: DWECK, Esther. ROSSI, Pedro. OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p.153-171.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das Finanças Públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária*. São Paulo: Contracorrente, 2020.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os Direitos do Antivalor: A Economia Política da Hegemonia Imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

ORAIR, Rodrigo Octávio. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. IPEA. *Texto para discussão*. Brasília: Ipea, 2016.

ORAIR, Rodrigo. GOBETTI, Sérgio. *Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais 'acima da linha' do governo geral*. Texto para Discussão, n. 2288. Brasília: Ipea. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2288.pdf.

PASSOS, Luana. (et al.). *A política social e o conservadorismo econômico: o que revela o período recente*. Texto para discussão. Brasília: Ipea, 2020.

PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional - Ipea*, Brasília, nº 10, abr./jun.2012.

PAULANI, Leda Maria. Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico no Brasil: o abandono da perspectiva do desenvolvimento. *X Jornada de Economia Crítica*, v. 23, 2006, p.16.

PAULANI, Leda. *Brasil Delivery: servidão financeira e Estado de Emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008.

PAULANI, Leda. Ciência econômica e modelos de explicação científica: retomando a questão. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 30, nº 01 (117), 2010, pp. 27-44. Disponível em: Acesso em: 18/08/2016.

PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo. CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. As operações compromissadas do Banco Central. *Estudo Especial no. 3*, Brasília: Instituição Fiscal Independente – IFI, 2017.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINTO, Élide Graziane. 'Museu de grandes novidades' da PEC Emergencial. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 9 mar. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-09/contas-vista-museu-grandes-novidades-pec-emergencial>. Acesso em: 15 jun. 2021.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PINTO, Élide Graziane. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 15 jun.2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-15/contas-vista-prorrogacao-auxilio-revelia-ec-109-desnuda-cf-tratada-ldo>. Acesso em: 15 jun.2021).

PINTO, Élide Graziane. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. *Revista Gestão & Tecnologia*, v. 6, n. 2, 2006.

PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010, p. 182-198.

PINTO, Élide Graziane. Instrumentalidade da responsabilidade fiscal do custeio constitucional adequado dos direitos fundamentais. In: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara (Org.). *Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro*. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018.

PINTO, Élide Graziane. Prorrogação de auxílio à revelia da EC109 desnuda CF tratada como LDO. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 15 jun.2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-15/contas-vista-prorrogacao-auxilio-revelia-ec-109-desnuda-cf-tratada-ldo>. Acesso em: 19 jun.2021.

PINTO, Élide Graziane. Seis meses da emenda emergencial revelam engodo fiscal brasileiro. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 21 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-21/contas-vista-seis-meses-emenda-emergencial-revelam-engodo-fiscal-brasileiro>. Acesso em: 27 set. 2021.

PIRES, Manoel. Austeridade seletiva. *Blog do IBRE*. São Paulo, 24 jun.2021. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/austeridade-seletiva?s=09>. Acesso em: 28 set.2021.

PORCHMANN, Márcio. Estado de bem-estar social no Brasil: a construção interrompida? In: CASTRO, Jorge Abrahão de. PORCHMANN, Márcio (Orgs). *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2019. Além do rendimento, além das médias, além do presente. Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI*. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2019.html>. Acesso em: 27 fev. 2021.

QUEIROZ, Rholden Botelho. SEGUNDO, Hugo de Brito Machado (orientador). *O controle da inexecução orçamentária e a promoção dos direitos fundamentais e dos objetivos da República*. Tese (doutorado). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2020, p.50-51.

QUEROZ, Antônio Augusto de. Efeitos da PEC Emergencial sobre o servidor público. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 12 mar. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-12/queiroz-efeitos-pec-emergencial-servidor-publico>. Acesso em 15 jun. 2021.

RAMOS, André Paiva; LACERDA, Antonio Corrêa de. A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do “Teto dos Gastos”. In: LACERDA, Antonio Corrêa de. *O mito da austeridade*. São Paulo: Contracorrente, 2019.

REALE, Miguel. *O Estado Democrático de Direito e o conflito das ideologias*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RESENDE, André Lara. A quem interessa a alta dos juros? *Valor Econômico*, São Paulo, 1 abr 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2021/04/01/andre-lara-resende-a-quem-interessa-a-alta-dos-juros.ghtml>. Acesso em 26 jul 2021.

RESENDE, André Lara. *Consenso e contrasenso. Por uma economia não dogmática*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020.

RESENDE, André Lara. Obsessão em atar mãos do Estado paralisa Brasil há décadas. *Valor Econômico*, São Paulo, 23 abr 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2021/04/23/andre-lara-resende-obsessao-em-atar-as-maos-do-estado-paralisa-o-brasil-ha-tres-decadas.ghtml>. Acesso em: 26 jul 2021.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Desigualdade e Tributação na Era da Austeridade Seletiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Direito e Política em Tempos Sombrios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

ROSANVALLON, Pierre. *O liberalismo econômico. História da idéia de mercado*. São Paulo: EDUSC, 2002.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 32, n. 12, p. 1-5, 2016.

ROSSI, Pedro (et al). Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 40, 2019.

ROSSI, Pedro; DAVID, Grazielle; DWECK, Esther. Redefinindo responsabilidade fiscal. In: DWECK, Esther. ROSSI, Pedro. OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

SAAD FILHO, Alfredo Saad; MORAIS, Lecio. *Brasil neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018.

SADECK, Francisco; GERIN, Álvaro; VALLE, Bruno. *Contingenciamento: necessidade tributária ou instrumento da política econômica?* Brasília: INESC, maio 2005. (Nota Técnica, 98).

SALTO, Felipe Scudeler; BARROS, Gabriel Leal de. A importância da Emenda Constitucional nº 95/2016. Instituição Fiscal Independente. *Nota Técnica nº 21*, 31 ago.2018, p.6.

SALVARANI, Giuliano Cardoso. MASSONETTO, Luís Fernando (orientador). *Direito econômico e austeridade: uma análise das funções do orçamento no Brasil*. 2020. Dissertação

(Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020 (o conteúdo integral não foi disponibilizado).

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR, José Celso (et al) (org). *A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília: Ipea, 2009.

SANTOS, Lenir; MORETTI, Bruno. Emendas parlamentares: para onde caminha o orçamento público? *Conjur*, 9 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-09/opiniaio-emendas-parlamentares-onde-orcamento-publico>. Acesso em: 31 jan.2022.

SANCHES, Marina da Silva. CARVALHO, Laura Barbosa de (orientadora). *Política fiscal e dinâmica do produto: uma análise baseada em multiplicadores fiscais no Brasil*. 2020. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/D.12.2020.tde-20082020-111800. Acesso em: 2021-05-31.

SCAFF, Fernando Facury. As eternas reformas constitucionais no Brasil e as PECs 186, 187, 188 do Governo Bolsonaro. In: SCAFF, Fernando Facury et al. *Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como?* Belo Horizonte: Letramento/Casa do Direito, 2020.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira. In: POMPEU, G.; CARDUCCI, M.; ARAÚJO, L. A. D (orgs.). *A Constituição à prova da crise financeira internacional: textos das V Jornadas Itali-Hispano-Brasileiras de Direito Constitucional*, Lecce-Itália, Universidade de Salento. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 217-244

SCHUI, Florian. *Austerity: The Great Failure*. Londres: Yale University Press, 2014.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SERRANO, Flanklin; PIMENTEL, Kaio. Será que “Acabou O Dinheiro”? Financiamento do Gasto Público e Taxas de Juros num país de moeda soberana. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, n. 2, p. 1-29.

SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses. MEDEIROS, Otavio Ladeira de. Conceitos e estatísticas da dívida pública. In: SILVA, Anderson Caputo. CARVALHO, Lena Oliveira de. MEDEIROS, Otavio Ladeira de. *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores.

SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Virgínia Gomes de Barros. BERCOVICI, Gilberto (orientador). *A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica: um estudo da Emenda Constitucional 95/2016*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho. SCAFF, Fernando Facury (orientador). *O Direito Financeiro e a redução das desigualdades*. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; VIANNA, Salvador Teixeira Werneck. Um passo à frente, dois atrás. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v.39, nº 02, p. 349-369, mai-ago, 2020.

SILVEIRA NETO, Otacílio dos Santos; RODRIGUES, Luiz Eduardo. A crise fiscal e consecução dos objetivos constitucionais: a política de ajuste fiscal como ferramenta para o desenvolvimento. *In Verbis*, Natal, V. 47, n. 1, jan. /jun. 2020. p. 157-178.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas. O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff. *Novos Estudos* 102.julho/2015, pg. 43-71.

SINGER, André. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo: Contracorrente, 2021.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

STIGLITZ, Joseph. *El precio de la desigualdad: el 1% de población tiene lo que el 99% necesita*. Tradução de Alejandro Pradera. Taurus, 2012, não paginado.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Comentário ao artigo 3º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; _____ (Cord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência Política e teoria do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014, não paginado).

STREECK, Wolfgang; MERTENS, Daniel. Public Finance and the Decline of State Capacity in Democratic Capitalism. In: STREECK, Wolfgang. SCHÄFER, Armin (Ed.). *Politics in the Age of Austerity*. John Wiley & Sons, 2013, não paginado.

STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado*. Tradução de Marian Toldy, Teresa Toldy, Luis Felipe Osório. São Paulo: Leya, 2018.

TERRA, Fábio; GOMES, Cleomar. *Condicionantes das operações compromissadas no Brasil*. Valor Econômico, São Paulo, 20 ago. 2021. Disponível em:

<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/condicionantes-das-operacoes-compromissadas-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 27 ago.2021.

TINOCO, Guilherme. As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas. *In: SALTO, Felipe Scudeler Salto; PELLEGRINI, Josué Alfredo (org.). Contas Públicas no Brasil*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TOMAZELLI, Idiana; HOLANDA, Marianna; COLETTA, Ricardo Della. Blindagem a emendas consagra domínio do centrão sobre Orçamento em ano eleitoral. *Folha de S. Paulo*, 31 jan. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/01/blindagem-a-emendas-consagra-dominio-do-centrao-sobre-orcamento-em-ano-eleitoral.shtml>. Acesso em: 31 jan. 2022.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Vol V Orçamento na Constituição*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

VASCONCELOS FILHO, José Aécio. CAVALCANTE, Denise Lucena (orientadora). *Controle dos gastos públicos no Brasil após a EC 95/2016: reflexões sobre a constitucionalidade do novo Regime Fiscal*. 2019.145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2019.

VIEIRA, Danilo Miranda; MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A isenção do imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos à luz do princípio constitucional da isonomia. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v.8, n.2, p.76-94.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena; DIMOULIS, Dimitri. Rigidez complacente e a contínua atualização constitucional. *In: DIMOULIS, Dimitri et al. Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual*. São Paulo: Direito GV, 2013.

VILLELA, André. Dos “Anos Dourados” de JK à Crise Não Resolvida. *In: GIAMBIAGI, Fábio. et.al. (org). Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.