

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

RODOLFO JOSÉ LEMOS BARBOSA

**O AVANÇO NEOLIBERAL: A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 E A
SUSPENSÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

São Paulo

2020

RODOLFO JOSÉ LEMOS BARBOSA

**O AVANÇO NEOLIBERAL: A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 E A
SUSPENSÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Trabalho de Graduação Interdisciplinar
apresentado como requisito para obtenção
do título de Bacharel no Curso de Direito da
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

ORIENTADOR: PROF. DR. GILBERTO BERCOVICI

São Paulo

2020

RODOLFO JOSÉ LEMOS BARBOSA

**O AVANÇO NEOLIBERAL: A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 E A
SUSPENSÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Trabalho de Graduação Interdisciplinar
apresentado como requisito para obtenção
do título de Bacharel no Curso de Direito da
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Aprovado em: _____

BANCA EXAMINADORA

Examinador(a):

Examinador(a):

Examinador(a):

Dedico este trabalho à minha amada noiva Mônica e à minha amada mãe Maria de Lourdes que estiveram comigo em todos os momentos que precisei de apoio e souberam ter paciência nesta fase da minha vida em que estive muitas vezes ausente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente a Deus por ter me sustentado ao longo da vida.

Agradeço, em especial, à minha noiva Mônica e à minha mãe Maria de Lourdes pelo apoio ao longo da vida e, principalmente, ao longo desta jornada de graduação, sem o qual eu, certamente, não teria conseguido superar as pedras no caminho.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Gilberto Bercovici, que, com seu grande dom de ensinar, me guiou nessa empreitada, compartilhando o seu vasto conhecimento, tornando essa caminhada uma experiência acadêmica sem precedentes.

Agradeço à Profa. Ms. Lea Vidigal Medeiros por ter me apresentado a matéria de Direito Econômico, no curso da graduação, pelas indicações de obras e pelas primeiras orientações sobre a linha de pesquisa que resultou no presente estudo, bem como ao Prof. Dr. Rodrigo Oliveira Salgado, por compartilhar seu conhecimento no último semestre, nas aulas de Desenvolvimento e Infraestrutura e Pensamento Econômico Brasileiro, saberes que ampliaram os meus horizontes, permitindo maior compreensão da minha linha de pesquisa.

Agradeço também aos meus amigos de graduação pelo apoio ao longo do curso, aos amigos João Luiz Vidal Jr. e Matheus de Moraes Batista pelas longas conversas frutíferas e pelos comentários e materiais compartilhados que pude aproveitar para melhor construir esse estudo.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, mesmo sem saber, contribuíram, não somente para o presente trabalho, mas também para minha caminhada ao longo dessa graduação.

“Na lógica da ordem econômica internacional emergente parece ser relativamente modesta a taxa de crescimento que corresponde ao Brasil. Sendo assim, o processo de formação de um sistema econômico nacional já não se inscreve naturalmente em nosso destino nacional”.
(Celso Furtado, *Brasil – A Construção interrompida*, 1992)

“A austeridade é a penitência – a dor virtuosa após a festa imoral -, mas não vai ser uma dieta que todos partilharemos. Poucos de nós são convidados para a festa, mas nos pedem, a todos, que paguemos a conta”.
(Mark Blyth. *Austeridade: A História de uma ideia perigosa*, 2017)

RESUMO

Este estudo busca mostrar como o modelo neoliberal suplantou o modelo social-desenvolvimentista. Para melhor compreensão do estudo, os primeiros capítulos realizam uma breve reconstrução histórica da evolução do constitucionalismo, das constituições brasileiras, do surgimento do modelo neoliberal e do discurso de austeridade. O estudo também apresenta uma breve análise dos governos brasileiros entre 1990 e 2018 e sua relação com o modelo neoliberal, destacando algumas medidas que demonstram o alinhamento, em maior ou menor grau, com essa ideologia até resultar na Emenda Constitucional nº 95/2016. A questão principal da pesquisa que originou o presente trabalho é analisar como a Emenda Constitucional nº 95/2016 obsta o desenvolvimento do país e quais os impactos que essa alteração constitucional poderá causar nos investimentos e gastos públicos ao longo de vinte anos de vigência. No mais, buscou-se entender como medidas de austeridade, como a Emenda Constitucional nº 95/2016 suspendeu a Constituição Federal de 1988 por longos vinte anos, consolidando, deste modo, o modelo neoliberal.

PALAVRAS CHAVES: Neoliberalismo, Austeridade, Emenda Constitucional 95/2016.

ABSTRACT

The present paper aimed to study how the neoliberal model supplanted the social-developmental model. For a better understanding of the study, the first chapters carry out a brief historical reconstruction of the evolution of constitutionalism, of the Brazilian constitutions, of the emergence of the neoliberal model and the austerity discourse. The paper also presents a brief analysis of the Brazilian governments since 1990 to 2018 and their relation to the neoliberal model, highlighting some measures that demonstrate the alignment, to a greater or lesser degree, with this ideology until it resulted in Constitutional Amendment 95/2016. The main question of the research that originated the present paper is to analyze how Constitutional Amendment 95/2016 hinders the country's development and what impacts this constitutional change may have on public investments and expenditures over twenty years. Also, this paper aimed to understand how austerity measures, such as Constitutional Amendment 95/2016, suspended the 1988 Federal Constitution for a long twenty years, thus consolidating the neoliberal model.

KEY WORD: Neoliberalism, Austerity, Constitutional Amendment 95/2016

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1 - Crescimento das receitas e despesas primárias do governo central por períodos selecionados – Taxa real de crescimento ao ano (1999-2015) (Em %)	144
Tabela 2 - Metas e valores realizados do superávit primário do setor público (2003-2016) (Em participação percentual do PIB)	146
Tabela 3 - Multiplicadores Decorrentes de um Aumento de 1% do PIB Segundo Tipo de Gasto – 1	149
Tabela 4 - Multiplicadores Decorrentes de um Aumento de 1% do PIB Segundo Tipo de Gasto – 2	150

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Variação Trimestral do PIB e das Despesas Discricionárias do Governo Central – Acumulado em 4 trimestres, em relação ao mesmo período do ano anterior (1998.IV – 2016.III).....	134
---	-----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1	18
1.1 As Constituições Econômicas e a ascensão neoliberal.....	18
1.1.1 O Constitucionalismo Social	18
1.1.2 Constituições Econômicas e suas características.....	26
1.1.3 As Constituições Econômicas brasileiras – 1934 a 1988	28
1.1.4 A Constituição Cidadã de 1988, uma constituição dirigente.....	30
1.2 Dos “anos dourados” do <i>welfare state</i> ao discurso de austeridade.....	33
1.2.1 O primado da constituição financeira	33
1.2.2 O consenso keynesiano e o discurso de austeridade.....	35
1.2.3 Controle dos gastos públicos e o <i>business administration</i> de Estado.....	40
1.2.4 As bases do falacioso discurso de austeridade	42
CAPÍTULO 2	47
2.1 O neoliberalismo brasileiro a partir da década de 1990.....	47
2.1.1 O Governo Fernando Collor de Mello (1990 – 1992)	49
2.1.2 O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)	52
2.1.3 O Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010)	62
2.1.4 O Governo Dilma Vana Rousseff (2011 – 2016)	66
2.1.5 O Governo Michel Temer (2016 – 2018).....	72
CAPÍTULO 3	75
3.1 O Planejamento Governamental	75
3.1.1 A Função do Planejamento.....	75
3.1.2 As Experiências Brasileiras de Planejamento.....	81
3.2 O Orçamento Público.....	95

3.3	Despesa Pública e seus conceitos relacionados	103
3.3.1	Conceito de Despesa Pública e Suas Classificações.....	103
3.3.2	Contingenciamento das Despesas Públicas ou limitações de empenho	108
CAPÍTULO 4		112
4.1	Gasto Público, Investimento Público e Seus Papeis	112
4.1.1	Gasto Público como indutor do crescimento econômico	112
4.1.2	Investimento Público e o Desenvolvimento	117
4.1.3	Papel anticíclico do Gasto Público na Política fiscal.....	123
4.2	O Regime Fiscal Brasileiro e Suas Características.....	130
4.2.1	A Característica Pró-cíclica do Regime Fiscal Brasileiro	130
4.2.2	A Característica Anti-investimento e Antiplanejamento do Regime Fiscal Brasileiro 135	
4.3	O Discurso de Austeridade nas bases da Emenda Constitucional nº 95/2016.....	136
4.3.1	A falácia do aumento da dívida pública	137
4.3.2	A falácia do excesso de Gasto Público Pelos Governos Anteriores.....	142
4.3.3	O Aumento do Gasto Social No Brasil entre 2002 e 2016.....	147
CAPÍTULO 5		152
5.1	A Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 241 e 55/2016).....	152
5.2	Breve Análise dos Principais Dispositivos da Emenda Constitucional nº 95.....	154
5.3	O “teto” como óbice ao desenvolvimento nacional.....	158
5.4	Impactos na saúde e educação	162
5.4.1	Impactos da Emenda Constitucional nº 95 na Saúde.....	164
5.4.2	Impactos da Emenda Constitucional nº 95 na Educação.....	167
5.5	Inconstitucionalidades da Emenda Constitucional nº 95 e as Ações Diretas de Constitucionalidade	170
5.5.1	A Emenda Constitucional Nº 95 e a Violação do Princípio da Proibição do Retrocesso Social.....	171

5.5.2	A Emenda Constitucional Nº 95 e a Violação do Princípio Democrático.....	174
5.5.3	A Emenda Constitucional Nº 95 e a Violação do Voto Direto, Secreto, Universal e Periódico	177
5.6	A Emenda Neoliberal e a Suspensão da Constituição Federal de 1988	179
	CONCLUSÃO	186
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	190

INTRODUÇÃO

Nas primeiras décadas do século XX, como resultado de revoluções e guerras, surge um movimento denominado de constitucionalismo social,¹ assim, o Estado deixava de ser apenas um garantidor dos direitos fundamentais negativos e passava a assumir papel de promotor dos direitos sociais, ampliando sua esfera de atuação não somente no campo social, mas também no terreno da economia.

O início desse movimento ficou marcado pelo advento da Constituição mexicana de 1917 e pela Constituição de Weimar de 1919. Todavia, é a Constituição de Weimar que se torna o grande paradigma para as futuras constituições do Século XX, ao incluir em seu texto disposições de ordem econômica, possuindo manifesta intenção de buscar uma transformação social.²

As constituições sociais possuem uma natureza programática, são diretivas e ao constitucionalizar questões que versam sobre temas de política econômica e social têm por finalidade a transformação da sociedade.³

Assim, na esteira desse movimento, as chamadas constituições econômicas se propunham não somente estruturar a ordem de mercado, como também faziam as constituições de natureza liberal, objetivavam a alteração das estruturais socioeconômicas.

Destaca-se que a primeira constituição no Brasil a ser influenciada pelo movimento do constitucionalismo social foi a Constituição de 1934. Após essa Constituição, todas as que se seguiram reservaram um capítulo próprio para dispor sobre a Ordem Econômica, dispositivos que regulavam as hipóteses de intervenção do Estado na esfera econômica, e direitos trabalhistas.⁴

Entretanto, após o período conhecido como os “anos dourados” do capitalismo⁵ (1945-

¹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. Pg. 107.

² BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg. 14.

³ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg. 11.

⁴ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg. 18.

⁵ BALANCO, Paulo; PINTO, Eduardo Costa. **Os anos dourados do capitalismo**: uma tentativa de harmonização da luta de classes. Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em **Economia Política**, [S.l.], v. 18, n. 1(31), out. 2012. ISSN 1806-9029. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/11814>. Acesso em: 21 abr. 2020.

1970), em que as ideias keynesianas produziram frutíferos resultados, as crises internacionais da década de 1970 provocaram o rompimento do financiamento da economia baseado nos acordos de Bretton Woods,⁶ assim a ordem financeira e a ordem econômica foram desarticuladas, dando suporte a um novo modelo de acumulação e a munição para uma intensa reação contrária.

A partir da década de 1980, um modelo assentado nas ideias de Friedrich Hayek e Milton Friedman passou a defender um retorno ao modelo de estado mínimo, pregando a eficiência do mercado na capacidade de autorregular-se e a reprovação do “tamanho” do Estado,⁷ seus gastos e investimentos públicos. Tratava-se do modelo neoliberal ou neoliberalismo.

Não obstante, as diversas tentativas e os diversos fracassos experimentados, a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990, o modelo neoliberal e todo seu arcabouço ideológico, inclusive, por evidente, o discurso de austeridade, pautado na defesa do estado mínimo, crítica ao “tamanho” do Estado e redução dos gastos públicos, desembarca com força no Brasil, ganhando papel de destaque e influenciando os debates políticos desde então.

Vê-se, então, a intensificação da desconstrução da ordem econômica dirigente do modelo de bem-estar social previsto na Constituição Federal de 1988 por medidas neoliberais, notadamente, as medidas de austeridade promovidas por uma série de alterações legislativas e emendas à Constituição.

Dentre medidas de ajuste fiscal implementadas no Brasil, destacam-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000),⁸ a adoção de um regime de metas de superávit⁹ e, por fim, a Emenda Constitucional nº 95 de 2016.¹⁰

⁶ BALANCO, Paulo; PINTO, Eduardo Costa. **Os anos dourados do capitalismo**: uma tentativa de harmonização da luta de classes. Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, [S.l.], v. 18, n. 1(31), out. 2012. ISSN 1806-9029. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/11814>. Acesso em: 21 abr. 2020. Pg. 36.

⁷ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 55.

⁸ BRASIL. **Lei Complementar No. 101/2000**. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm. Acesso em 31 mar. 2020.

⁹ GOBETTI, Sergio Wulff; AMADO, Adriana Moreira. **Ajuste fiscal no Brasil**: algumas considerações de caráter pós-keynesian. Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 31, n. 1, p. 139-159, Mar. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000100007>.

¹⁰ BRASIL. **Emenda Constitucional N. 95/2016**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 03 abr. 2020.

Dessa forma, o presente trabalho objetiva realizar, por meio de material bibliográfico, uma contextualização histórica da ascensão do neoliberalismo e demonstrar, em linhas gerais, como o projeto neoliberal suplantou o projeto de soberania e desenvolvimento do Estado brasileiro previsto na Constituição Federal da República de 1988.

O primeiro capítulo faz, em breves linhas, uma contextualização histórica sobre o aparecimento do constitucionalismo social, apresentando conceitos de constituição econômica e tecendo breves comentários sobre as Constituições Econômicas brasileiras. Ademais, remonta como se deu o rompimento com o modelo keynesiano e a ascensão do modelo neoliberal, abordando detidamente o discurso de austeridade, marca indelével do neoliberalismo.

Em seu segundo capítulo, o estudo visa a demonstrar que, após 1990, com o início da implementação do modelo neoliberal no Brasil, em todos mandatos presidenciais (1990-2018), em maior ou menor grau, medidas de austeridade e da agenda neoliberal foram implementadas, não havendo um rompimento com o modelo, mesmo nos governos de esquerda de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff. No mais, o capítulo ainda destaca como as reformas neoliberais, implementadas no país desde o início da década de 1990, principalmente após o Plano Real, impactaram a mudança do paradigma da centralidade da Constituição Econômica e seu êxito na blindagem da Constituição Financeira, obstando a consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, explicitados no art. 3º da Constituição Federal da República de 1988.

No terceiro capítulo, estuda-se a relação do planejamento e orçamento no Brasil, apresentando conceitos importantes, como o que pode se entender como despesa pública e a estrutura orçamentária prevista na Constituição Federal de 1988.

Já no quarto capítulo, o estudo discorre sobre o papel do gasto e investimento público e suas relações com o crescimento econômico. Apresenta-se, em breves linhas, uma análise sobre o regime fiscal vigente no país e suas características de pro-ciclicidade, antiplanejamento e anti-investimento.

Por fim, no quinto capítulo do estudo, analisa-se mais detidamente a Emenda Constitucional nº 95/2016 que instituiu um novo regime fiscal, limitando os gastos públicos por 20 anos. Nessa esteira, o estudo examina os artigos 106 a 112 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluídos pela referida Emenda e como essas disposições impactam negativamente no projeto de desenvolvimento nacional proposto pela Constituição Federal da República de 1988. Ao fim, apresenta-se breve análise dos pontos de

inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 95 e os efeitos dessa Emenda, pontuando como o modelo neoliberal, que vem sendo implementado desde a década de 1990, se perpetua em um país periférico como o Brasil e aprofunda a desigualdade social já existente, obstando a indução do desenvolvimento por meio dos gastos públicos.

CAPÍTULO 1

1.1 As Constituições Econômicas e a ascensão neoliberal

Para um melhor entendimento, antes de adentrar no cerne do presente trabalho, qual seja, a demonstração dos impactos das medidas de austeridade, pregadas pelo discurso neoliberal no desenvolvimento nacional, principalmente com o advento da Emenda Constitucional nº 95, é necessário trazer uma breve contextualização do aparecimento do aspecto econômico nos textos constitucionais e como se deu a experiência brasileira desde a constituição de 1934 até a atual Constituição da República de 1988. A seguir analisa-se como o modelo econômico neoliberal suplantou a ordem econômica baseada nas ideias de Keynes.

1.1.1 O Constitucionalismo Social

Uma Constituição, na acepção atual do termo, pode ser conceituada, em seu sentido material, como o documento jurídico-político no qual estão contidos todo o complexo de normas que objetiva estruturar um Estado.

Nas palavras de José Afonso da Silva, a Constituição de um Estado seria a sua lei Fundamental, um sistema de normas que organiza todos os seus elementos constitutivos. Silva afirma que a Carta Maior de um Estado é:

“[...] um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. Em síntese, a constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado.¹¹”

Na mesma linha, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco asseveram que a Constituição, materialmente conceituada, não somente regula a distribuição de competências e a forma de interação entre os distintos órgãos estatais, mas também atua como limitador da ação do Estado contra os indivíduos que estão sob sua esfera de poder, preservando os direitos e garantias individuais.

A Constituição será, assim, o conjunto de normas que instituem e fixam as competências dos principais órgãos do Estado, estabelecendo como serão dirigidos e por quem, além de disciplinar as interações e controles recíprocos entre tais órgãos. Compõem a Constituição também, sob esse ponto de vista,

¹¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros. 1998. Pg. 37-38.

as normas que limitam a ação dos órgãos estatais, em benefício da preservação da esfera de autodeterminação dos indivíduos e grupos que se encontram sob a regência desse Estatuto Político. Essas normas garantem às pessoas uma posição fundamental ante o poder público (direitos fundamentais).¹²

Paulo Bonavides, por sua vez, é assertivo em dizer que não há Estado sem Constituição, uma vez que, por mais rudimentar que seja sua organização política, há uma mínima estrutura constituída em qualquer sociedade organizada politicamente. Desse modo, o traço característico dos tempos modernos não são as constituições em si, mas sim as constituições escritas. Assim pontua:

Debaixo desse aspecto, não há Estado sem Constituição, Estado que não seja constitucional, visto que toda sociedade politicamente organizada contém uma estrutura mínima, por rudimentar que seja. Foi essa a lição de Lassalle, há mais de cem anos, quando advertiu, com a rudeza de suas convicções socialistas e a fereza de seu método sociológico, buscando sempre desvendar a essência das Constituições, que uma Constituição em sentido real ou material todos os países, em todos os tempos, a possuíram. E acrescentou: “O que portanto é realmente peculiar à época moderna não são as Constituições materiais - importantíssimo ter isto sempre em mente - mas as Constituições escritas, as folhas de papel.”¹³

Não se deve olvidar, contudo, que uma Constituição também é fruto da relação de poder e dos conflitos de uma sociedade em uma determinada época de sua existência. Nesse sentido, José Afonso da Silva leciona que Ferdinand Lassalle entende que a efetiva e real constituição de um Estado é aquela formada pela somatória dos fatores reais do poder, não passando a constituição escrita de mera “folha de papel”.¹⁴ Nessa perspectiva, esclarece Luís Pinto Ferreira ao aduzir que:

[...] a ordem jurídica constitucional é moldada por diversos fatores culturais, econômicos e políticos e reflete, ao menos em seu início, os costumes e tradições dominantes à época de sua elaboração. [...] o meio social e histórico-social da orientação educacional exerce uma profunda e visível influência sobre a ordem jurídica, que não se desenvolve alheia às circunstâncias da realidade econômica e social. A Constituição se modela por influência de fatores circunstanciais de uma sociedade determinada, refletindo os usos e costumes dominantes, as tradições religiosas e culturais, o sistema de forças produtivas, uma série de fatores econômicos e culturais que lhe imprimem a sua marca indelével.¹⁵

¹² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. (Série IDP). Pg. 55-56.

¹³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004. Pg. 81.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros. 1998. Pg. 338.

¹⁵ FERREIRA, Luís Pinto. **Curso de direito constitucional**. 3ª ed., Saraiva, v. I, 1974. Pg. 07.

Destarte, conforme demonstrado, o grande advento da era moderna é o aparecimento das constituições escritas e essa inovação é resultado de um movimento denominado “constitucionalismo moderno”.

Segundo Marcelo Novelino, o termo “constitucionalismo”, quando apresentado em seu sentido mais amplo, é empregado para identificar a existência de uma constituição em um Estado, independente do momento histórico ou regime político que esse tenha adotado.¹⁶

Já o “constitucionalismo moderno”, na perspectiva de Novelino, abrange o final do século XVIII, período no qual ocorreram as revoluções burguesas, e a segunda metade do século XX, com a promulgação das constituições do pós-guerras.¹⁷ Complementando esse entendimento, Claudio Pereira Souza Neto e Daniel Sarmento explicam que “o constitucionalismo moderno sustenta a limitação jurídica do poder do Estado em favor da liberdade individual”.¹⁸

Diversos autores apontam a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 como a primeira Constituição escrita, sendo seguida pela Constituição francesa de 1791, a qual foi denominada à época de sua promulgação como “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”. As constituições escritas ensejaram surgimento ao que se denomina atualmente de “Estado de Direito”, caracterização pela sujeição do Estado ao direito. Nas palavras de José Joaquim Gomes Canotilho, o Estado de Direito Constitucional seria o “governo de leis e não de homens, de Estado submetido ao direito”.¹⁹

Canotilho, acerca do Estado de direito e de como este limitava o poder estatal, afirma que

O Estado de direito cumpria e cumpre bem as exigências que o constitucionalismo salientou relativamente à limitação do poder político. O Estado constitucional é, assim, e em primeiro lugar, o Estado com uma constituição limitadora do poder através do império do direito. As ideias do governo de leis e não de homens, de Estado submetido ao direito, de constituição como vinculação jurídica do poder, foram, como vimos, tendencialmente realizadas por institutos como os de *rule of law*, *dues process of law*, *reschtsstaat*, *príncipe da la légalité*.²⁰

¹⁶ NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito constitucional**. 13ª ed., Salvador: Editora Juspodivm. 2018. Pg. 49.

¹⁷ NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito constitucional**. 13ª ed., Salvador: Editora Juspodivm. 2018. Pg. 52.

¹⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho** [e-pub]. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012. Pg. 54.

¹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed, 13ª reimpressão. Coimbra: Edições Almedina, 1941. Pg. 96.

²⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed, 13ª

Há algo em comum nas constituições promulgadas no final do século XVIII, elas resultaram de um contexto de revoluções liberais, influenciadas pelas ideias iluministas que combatiam o absolutismo e o despotismo, portanto, estão permeadas e marcadas pelo pensamento liberal da época, ou seja, há a consagração dos direitos civis e políticos, ora denominados de direitos de primeira geração ou primeira dimensão, e a limitação e controle do poder do Estado sobre os indivíduos.

Os direitos civis e políticos consagrados nos textos constitucionais são apontados como a primeira geração (ou dimensão) dos direitos fundamentais, ligada ao valor liberdade. [...] ao lado da limitação e controle do poder, as exigências decorrentes dos direitos fundamentais foram fatores determinantes para o surgimento da constituição em sentido moderno, compreendida como aquela vinculada ao constitucionalismo resultante das revoluções liberais. [...] Com a Revolução Francesa ocorre a primeira institucionalização coerente e com certo caráter geral do Estado de Direito (Estado Liberal), não obstante serem encontrados precedentes mais ou menos imprecisos da ideia de “império da lei” na Antiguidade, na Idade Média e no *Ancien Régime* [...].²¹

Portanto, as Constituições elaboradas a partir do final do século XVIII e primeira década do século XX, como a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, a Constituição francesa de 1791 e as Constituições brasileiras de 1824 (Constituição do Império) e 1891 (primeira Constituição da República), são claramente constituições de cunho liberal que têm sustentação na consagração dos direitos fundamentais negativos, isto é, aqueles que garantem a liberdade do cidadão para que atue de forma livre, sem interferência estatal.²²

Contudo, os efeitos decorrentes das constituições liberais, as quais preconizavam a limitação do poder do Estado, igualdade formal entre os indivíduos e a liberdade mais plena possível como suas bases, foram devastadores, ensejando um grande colapso social, como se verá adiante.

As duas primeiras revoluções industriais criaram cenários de precarização das relações de trabalho e êxodo rural, proporcionando grave crise social e aprofundamento das desigualdades entre os indivíduos. Tatiana Mareto Silva afirma que, neste período de crise, a concepção individualista trazida pelas constituições liberais acentuava ainda mais as diferenças sociais existentes.

A característica individualística dos direitos negativos não favorecia o

reimpressão. Coimbra: Edições Almedina, 1941. Pg. 96.

²¹ NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito constitucional**. 13ª ed., Salvador: Editora Juspodivm. 2018. Pg. 53.

²² SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho** [e-pub]. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012. Pg. 59.

desenvolvimento de políticas sociais - em verdade, elas não eram consideradas necessárias ou relevantes, e isso conduziu as relações pessoais a um abismo de diferenças, com os mais ricos se tornando cada vez mais ricos e os mais pobres mergulhados na pobreza absoluta e sem quaisquer condições de vida digna.²³

Jorge Luiz Souto Maior, analisando o contexto mexicano do final do século XIX e início do século XX, acentua que, com o desenvolvimento do capitalismo industrial, não obstante o gigantesco progresso técnico alcançado, a precarização das relações de trabalho ensejou violentos protestos por parte da classe trabalhadora e dos sindicatos que reivindicavam melhores condições de trabalho, movimentos anarquistas e socialistas juntaram-se à massa de trabalhadores o que acabou por gerar uma luta de classes generalizada, envolvendo toda a sociedade.²⁴

Bem assertivos são Souza Neto e Sarmiento ao afirmar que essa sequência de fatores que contribuiu para o colapso do Estado Liberal, no qual a exploração humana, acentuada pelas revoluções industriais, agravou o quadro social, somando-se a isso o fato de que o Estado liberal não intervencionista não tinha como responder a altura às demandas da sociedade. Ademais, concluem os autores:

A pressão social dos trabalhadores e de outros grupos excluídos, aliada ao temor da burguesia diante dos riscos e ameaças de rupturas revolucionárias inspiradas no ideário da esquerda, levaram a uma progressiva mudança nos papéis do Estado, que ensejou, por sua vez, a cristalização de um novo modelo de constitucionalismo.²⁵

Da derrocada do modelo liberal, marcado pelo individualismo e abstenção do Estado, surge um novo movimento dentro do constitucionalismo, denominado “constitucionalismo social”.

Luís Roberto Barroso afirma que, ante todo contexto do final do século XIX, o constitucionalismo liberal deu passagem ao constitucionalismo social, nesse novo modelo o Estado deixava de ser apenas um garantidor dos direitos fundamentais negativos, isto é, aquele que garante a liberdade do cidadão e assume o papel de promotor dos direitos sociais, doutrinariamente denominados como direitos de segunda geração ou segunda dimensão, mais

²³ SILVA, Tatiana Mareto. **O Constitucionalismo Pós Segunda Guerra Mundial e o Crescente Ativismo Judicial no Brasil**: Uma Análise da Evolução do Papel do Poder Judiciário para a Efetivação das Constituições Substancialistas. Revista de Teorias do Direito e Realismo Jurídico, Brasília, v. 2, p.270-288, jun. 2016. Jan/Jun. 2016. Pg. 275.

²⁴ SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Curso de Direito do Trabalho**: teoria geral do direito do trabalho, volume I: Parte 1. São Paulo: LTr, 2011. Pg. 15.

²⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: Teoria, história e métodos de trabalho [e-pub]. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012. Pg. 60-61.

notadamente os direitos que propiciavam igualdade material entre os indivíduos, os quais passaram a ter guarida constitucional. Esse novo paradigma de atuação levou a uma ampliação das tarefas desempenhadas pelo Estados não apenas no campo social, mas também no plano econômico.²⁶

Segundo Solange Barbosa da Castro Coura:

Ao contrário do Estado Liberal que predominou durante o século XVIII, o Estado Social pauta-se por objetivos que beneficiam toda a coletividade e que só podem ser alcançados por meio de adoção de políticas públicas que promovam o bem estar social.²⁷

As primeiras constituições a abarcarem os valores de um Estado Social e romperem com o constitucionalismo liberal foram a Constituição mexicana de 1917, influenciada pela revolução mexicana, seguida pela Constituição alemã de Weimar de 1919, elaborada no contexto do pós Segunda Guerra Mundial.

As constituições sociais não objetivam apenas a estruturar o Estado e assegurar os direitos negativos de liberdade, mas também intervir na esfera econômica, trabalhista e até mesmo familiar. Neto e Sarmiento destacam as constituições sociais desta forma:

As constituições dessa natureza têm, de modo geral, um perfil muito mais ambicioso, pois não se limitam a tratar da estrutura do Estado e da definição de direitos negativos. Além disso, elas se imiscuem na disciplina de temas como a economia, as relações de trabalho e a família. São constituições não apenas do Estado, mas também da sociedade. Muitas delas incorporam direitos sociais, que envolvem demandas por prestações materiais do Estado, como educação, moradia, saúde e previdência social. Tais constituições não excluem os direitos individuais clássicos, mas esses passam a ser vistos sob nova ótica, não mais como simples exigências de abstenção estatal. Adota-se a premissa de que a função do Estado diante destes direitos não é tão somente a de não violá-los (sic), mas também a de protegê-los ativamente, diante de ameaças representadas pela ação de terceiros, bem como de garantir as possibilidades materiais para o seu efetivo gozo. Mas, por outro lado, tais direitos — sobretudo aqueles dotados de dimensão eminentemente patrimonial — têm a sua proteção relativizada, quando não condicionada a uma função social.²⁸

Fábio Konder Comparato, analisando a importância da Carta Política mexicana, leciona que esta constituição foi a primeira a conferir natureza de direitos fundamentais aos direitos trabalhistas, ao lado dos direitos fundamentais negativos, promovendo a desmercantilização do

²⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. Pg. 107.

²⁷ COURA, Solange Barbosa de Castro. **Estado, Capital e Trabalho** – por um novo pacto social. In REIS, Daniela Muradas; MELLO, Roberta Dantas de; COURA, Solange Barbosa de Castro. **Trabalho e Justiça do Trabalho**: um tributo a Maurício Godinho Delgado. São Paulo: LTr, 2014. Pg. 155.

²⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: Teoria, história e métodos de trabalho [e-pub]. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012. Pg. 62.

trabalho, antes visto como mercadoria qualquer. A Constituição mexicana ainda firma o princípio da igualdade substancial de posição jurídica entre trabalhadores e empresários, lançando, assim, as bases para a construção do Estado Social de Direito.²⁹

Entretanto, não obstante o ineditismo trazido pela Constituição mexicana de 1917 ao incorporar em seu texto direitos sociais, foi a Constituição alemã de Weimar de 1919 que primeiro introduziu no texto constitucional disposições de ordem econômica, sendo essa o grande paradigma que influenciou as constituições posteriores.

Neste sentido, Floriano Corrêa Vaz da Silva argumenta:

A Constituição Alemã, ao integrar a ordem político-institucional aos objetivos econômicos da sociedade, buscou definir um projeto alternativo social-democrático que satisfizesse os diversos segmentos sociais, presos, de um lado, às concepções da clássica democracia burguês-individualista, e, de outro, ao crescente fluir de princípios e proposições socialistas. Tratava-se da primeira tentativa feita por uma nação de construir uma social-democracia, procurando conciliar princípios liberais e princípios socialistas, e almejando fugir, ao mesmo tempo, do exemplo, então bem próximo e bem presente em todos os espíritos, da revolução soviética e dos excessos do capitalismo e do liberalismo.³⁰

Gilberto Bercovici destaca que a organização da ordem econômica na constituição de Weimar (*Das Wirtschaftsleben*, arts. 151 a 165) tinha manifesta intenção de buscar a transformação social.³¹

Segundo Virgínia Gomes de Barros e Silva, a conjuntura sócio-política do final do século XIX e início do século XX, principalmente nesse último, após o início da Primeira Guerra Mundial, , impôs que fossem reconhecidas as relações entre direito e economia ao ampliar a participação do Estado no planejamento econômico, abrindo, deste modo, caminho para transição do Estado liberal para um modelo de estado interventor, premissa elementar para melhor organizar e conduzir a economia nacional.³²

Nesta esteira, segundo as lições de Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto, a evolução do constitucionalismo do século XX se fundamenta a partir do momento em que há a

²⁹ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. e amp. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2004. Pg.174-177.

³⁰ VAZ DA SILVA, Floriano Corrêa. **Direito Constitucional do Trabalho**, São Paulo, LTR, 1977. Pg. 35.

³¹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg. 14.

³² SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 24.

estruturação de uma ordem econômico-financeira integrada, sendo o planejamento estatal o instrumento basilar no modo de produção capitalista.³³

Comparato, ao analisar a relação entre o direito e a economia com a evolução do constitucionalismo, afirma que:

[...] o Direito deixa-se assim penetrar de conteúdo econômico, ao mesmo tempo em que a Economia torna-se sempre mais administrativa ou regulamentada, isto é, jurídica”.³⁴

Virgínia Gomes de Barros e Silva, complementa as lições de Comparato e afirma que o direito econômico tem origem nesse contexto, uma vez que o direito é penetrado por conteúdo econômico, incorporando os conflitos sociais no texto constitucional, apresentando, assim, um programa para o futuro.

[...] o direito deixa-se “penetrar de conteúdo econômico” e incorpora os conflitos sociais em seus textos constitucionais, que passam não apenas a descrever a realidade já existente, mas também a apresentar objetivos para o futuro que incorporam os diversos sujeitos de direito e diversas classes sociais em seu programa.³⁵

Bercovici ensina que constituições tidas como sociais, programática ou econômicas, têm entre suas principais características o seu caráter diretivo ou programático, incorporando temas de política econômica e social, objetivando a alteração ou transformação da realidade socioeconômica de uma sociedade.³⁶

A partir de Weimar (e da Constituição do México, de 1917), a característica essencial das constituições do século XX passa a ser o seu caráter diretivo ou programático, que incorpora conteúdos de política econômica e social. Esta característica é fruto da democracia de massas. A tentativa de incorporação da totalidade do povo no Estado passa a exigir a presença de uma série de dispositivos constitucionais que visam a alterar ou transformar a realidade socioeconômica.³⁷

³³ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica.** Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 5.

³⁴ COMPARATO, Fábio Konder. **O indispensável direito econômico.** Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 101, n. 923, 2012. Pg. 42.

³⁵ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016.** 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 25.

³⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2005. Pg. 11.

³⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Tentativa de Instituição da Democracia de Massas no Brasil: Instabilidade Constitucional e Direitos Sociais na Era Vargas (1930-1964).** In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento. (Org.). **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. Pg. 31.

Foi, portanto, na lógica do constitucionalismo social, movimento surgido das mazelas resultantes do constitucionalismo liberal já expostas, e no cenário do início do século XX, com ênfase para o pós Primeira Guerra Mundial, que conteúdo econômico começou a permear os textos constitucionais. Nasceram então as constituições econômicas com este escopo de transformação da realidade socioeconômica.

1.1.2 Constituições Econômicas e suas características

Ao conceituar “Constituição Econômica” José Afonso da Silva afirma ser esta a parte da Constituição de um Estado que interpreta o seu sistema econômico, concedendo-o uma determinada forma³⁸. Por seu turno, José Joaquim Canotilho a define, como “o conjunto de disposições constitucionais - regras e princípios - que dizem respeito à conformação da ordem fundamental da economia”.³⁹

Vital Moreira, em seu artigo “Economia e Constituição: para o conceito de Constituição Económica”, afirma que a disciplina econômica dentro da ordem jurídico-constitucional se modificou ao longo das várias décadas, em especial após a Primeira Guerra Mundial, quando, então, surge com mais força o conceito de Constituição Econômica.⁴⁰ As constituições econômicas tinham por objetivo reordenar a economia do Estado, uma representação de uma nova sociedade, um novo Estado e, principalmente, de uma nova ordem econômica. Assim escreveu Moreira:

A ideia de constituição económica tinha precisamente por fim efetivar esses objetivos de reordenação económica, através, desde logo, do estabelecimento de uma constituição jurídica da economia. Tal como a ideia de constituição começou por ser uma ideia de luta no princípio do séc. 19, também agora a ideia de constituição económica se apresentava como um *Kampfbegriff* Tal como na ideia de constituição se continha a representação de uma nova sociedade e de um novo estado, contra a realidade do *ancien régime*, também agora na ideia de constituição económica se continha negação da ordem económica liberal a favor da representação de uma nova ordem económica.⁴¹

³⁸ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, Pg. 765.

³⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2006. Pg. 345.

⁴⁰ MOREIRA, Vital, Economia e Constituição: para o conceito de Constituição Económica in Boletim de Ciências Económicas. Volume XVII. 1974. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/2592>. Acesso em 07 jan. 2020. Pg. 113.

⁴¹ MOREIRA, Vital, Economia e Constituição: para o conceito de Constituição Económica in Boletim de Ciências Económicas. Volume XVII. 1974. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/2592>. Acesso em 07 jan. 2020. Pg. 114.

As Constituições Econômicas do século XX, conforme ensina Gilberto Bercovici, têm como característica principal o seu caráter diretivo ou dirigente. O autor, trazendo as lições de Moreira, destaca que a “Constituição Econômica torna mais clara a ligação da Constituição com a política e com as estruturas sociais e econômicas.”⁴²

De suma importância deve ser o destaque no sentido de que a Constituição Econômica não é autônoma da Constituição total do Estado, mas é parte integrante dessa. Ivo Dantas sintetiza bem esta noção ao afirmar que “A Constituição Econômica deve ser vista como um subsistema da Constituição total do Estado, esta sim, o próprio sistema”.⁴³

Celso Ribeiro Bastos, na mesma linha de Dantas, esclarece que o fato de existirem normas de conteúdo econômico em uma determinada parte da Constituição não a torna uma unidade autônoma em relação ao restante do texto constitucional. Nas próprias palavras, Bastos adverte:

Em outras palavras, Constituição Econômica existe sim, mas como um sistema ou conjunto de normas jurídicas, tendo como critério unificador o dado econômico ou a regulação da economia. Ela não é, todavia, autônoma. Pelo contrário, só ganha sentido se embutida dentro da Constituição em sentido amplo, em função da qual se torna inteligível e compreensível”.⁴⁴

Complementando as lições acima, Bercovici explica que a Constituição de um Estado deve ser aplicada como uma unidade nos diversos campos e áreas, e esta aplicação inclui, por óbvio, o campo da economia. O autor ainda traz as lições de Natalino Irti, o qual afirma que se faz mister não romper com a unidade da Constituição e decompô-la em uma pluralidade de núcleos isolados e autônomos. Deve-se, portanto, entender a Constituição Econômica como parte integrante e não autônoma do todo único que é a Constituição de um Estado.⁴⁵

As Constituições econômicas, segundo lição de Bercovici, não mais pretendem abarcar a estrutura econômica vigente, objetivam alterá-la. São inseridas no texto constitucional políticas que o Estado deve realizar, tanto no campo econômico quanto no social, para a consecução de objetivos determinados. As constituições econômicas almejam uma nova ordem econômica, consagram os objetivos a serem buscados por uma nação, são, portanto, programáticas, dirigentes, no sentido de quem contêm normas que atribuem competência para

⁴² BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg. 37.

⁴³ DANTAS, Ivo. **Direito Constitucional Econômico**: Globalização e Constitucionalismo. Curitiba: Juruá, 1999. Pg. 55.

⁴⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002. Pg. 76.

⁴⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg. 13.

elaboração e implementação de política econômica, bem como dão alicerce jurídico para que os Estados soberanos possam valer-se das medidas econômicas que se fizerem necessárias.⁴⁶

1.1.3 As Constituições Econômicas brasileiras – 1934 a 1988

A Constituição de 1934 inovou, no cenário brasileiro, ao trazer capítulo destinado exclusivamente a Ordem Econômica e Social (Título IV, artigos 115 a 140), seus dispositivos traziam diversas formas de intervencionismo estatal na atividade econômica e na propriedade privada. Como exemplo, cita-se o seu artigo 115, o qual rezava que a Ordem Econômica deveria ser estruturada de acordo com os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional. Bercovici pontua que a Constituição de 1934 pode ser considerada a primeira “Constituição Econômica” do Brasil.⁴⁷

Após a Constituição de 1934, todas as que se seguiram reservaram um capítulo próprio para dispor sobre a Ordem Econômica, dispositivos que regulavam as hipóteses de intervenção do Estado na esfera econômica, e direitos trabalhistas.⁴⁸

A Constituição de 1937, seguindo a mesma linha da constituição anterior, previu capítulo especial para a Ordem Econômica. A Carta Constitucional visou ao fomento da economia popular, disciplinando de modo mais enfático os crimes contra a economia popular, alçando-os a categoria de crimes contra o Estado. Ademais, a Constituição de 1937, inovando na ordem jurídica, criou o Conselho da Economia Nacional (art. 57 a 63) que era formado por representantes do governo, da classe trabalhadora, produtores, industriais e comerciantes e tinha como objetivos regular e organizar a economia do país, além de analisar as condições de trabalho e da produção nacional.⁴⁹

A Constituição de 1946 consolida a estrutura federativa brasileira, presente na Carta de 1937, e prioriza seus esforços no sentido de diminuir os desequilíbrios regionais. Com o advento da Constituição de 1946 o debate político sobre as questões regionais ganha importância, muito em razão das diretrizes formuladas pela CEPAL (Comisión Económica para a América Latina)

⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Política econômica e direito econômico**. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE, Belo Horizonte, ano 1, n.1, mar./ago. 2012. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=80433>. Acesso em: 21 jan. 2020.

⁴⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg. 17.

⁴⁸ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg. 18.

⁴⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg.24.

que colocavam o planejamento e a atuação estatal como alicerces imprescindíveis para o desenvolvimento nacional e a superação das desigualdades regionais.⁵⁰

Sob a égide da Carta de 1946, notadamente, entre o final da década de 1950 até 1964, as ideias da CEPAL tiveram terreno fértil no debate político da época. Os propósitos desenvolvimentistas fizeram com que o Estado, antes mero prestador de serviços, caminhasse no sentido de se tornar o elemento responsável por modificar as estruturas econômicas, impulsionando a industrialização do País.⁵¹

O capítulo da Ordem Econômica e Social da Carta de 1946 legitimou instrumentos que permitiam o Estado maior intervenção na economia visando a correção das disparidades provocadas pelo mercado e a adoção de medidas com vistas a incentivar o desenvolvimento de setores pelos quais a iniciativa privada não se interessava. A justiça social passa a ser o fundamento da ordem econômica na Constituição de 1946.⁵²

Entretanto, conforme leciona Bercovici

O Desvirtuamento deste modelo de desenvolvimento, 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.⁵³

Não obstante a ruptura com o modelo acima exposto, em razão do golpe militar de 1964, as Constituições outorgadas durante a ditadura (Constituição de 1967 e Emenda Constitucional nº I de 1969) previam em seus textos que o desenvolvimento nacional seria o fim último da ordem econômica.⁵⁴

Entretanto, o que se viu durante o período da ditadura militar foi a orientação das políticas econômicas no sentido de criar condições que permitissem a expansão das empresas privadas nacionais e internacionais, o que resultou no aumento do poderio econômico dos grandes conglomerados de empresas nacionais e as empresas transnacionais, levando grande parte das empresas nacionais a falência ou a serem incorporadas por esses grandes grupos.⁵⁵

⁵⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg.25.

⁵¹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg.27.

⁵² BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg.25.

⁵³ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg.28.

⁵⁴ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg.28.

⁵⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da

Nas palavras de Bercovici:

O estado interferiu de modo cada vez mais crescente na economia, principalmente para proporcionar as condições favoráveis ao crescimento e florescimento do setor privado, particularmente estrangeiro, que obteve inúmeras facilidade de acesso ao crédito para se expandir. A estrutura empresarial do Brasil mudou durante a ditadura militar, com seu controle nas mãos dos grandes grupos transnacionais, reforçando ainda mais a dependência estrutural da economia brasileira. Os centros de decisão econômica foram, em grande parte, novamente internacionalizados.⁵⁶

Como poderia se prever, tais medidas mostraram-se infrutíferas e severamente danosas ao país. Bercovici define muito bem os resultados da política econômica adotada pela ditadura militar:

Boa parte das deformações atuais do Estado brasileiro são consequência da sua subordinação a um desenvolvimento que patrocinou transnacionais e serviu a uma minoria, reforçando a exclusão da maioria da população”.⁵⁷

Desse modo, conclui-se que, desde 1934 as constituições brasileiras, sejam as promulgadas ou as outorgadas, incluíram disposições de ordem econômica em seus textos, estabelecendo, em maior ou menor grau, objetivos a serem alcançados pelo Estado nacional brasileiro, possuindo, portando, um caráter diretivo, programático em suas disposições.

1.1.4 A Constituição Cidadã de 1988, uma constituição dirigente

Em seu artigo, denominado “A problemática da Constituição Dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro”, Bercovici, argumenta que a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, é uma constituição dirigente, uma vez que delinea, mediante as denominadas normas constitucionais programáticas, objetivos e programas de ação futura com o intuito de melhorar as condições socioeconômicas da população.⁵⁸

A Carta Política de 1988 se estrutura segundo a premissa de que a constituição deve ser um programa que visa a transformar não somente o Estado, mas também o meio social. Desse

Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg.28.

⁵⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg.29.

⁵⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg.30.

⁵⁸ BERCOVICI, Gilberto. **A problemática da Constituição Dirigente**: algumas considerações sobre o caso brasileiro. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 36, n. 142, abr./jun. de 1999. Pg 36.

modo, deve conter os fundamentos de um projeto nacional de desenvolvimento, estabelecendo, assim, as tarefas e os objetivos do Estado e da sociedade.⁵⁹

Fernando Facury Scaff pontua que a Constituição de 1988 foi resultado de um longo trabalho do legislador constituinte, com forte cunho principiológico e acentuado perfil social como resposta ao regime ditatorial que antes vigorava no país.⁶⁰

O dirigismo da Constituição de 1988 pode ser identificado logo em seus primeiros artigos, como no caso de seu artigo 3º, o qual preconiza os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.⁶¹

O artigo 3º da Constituição Cidadã, nas lições de Bercovici, não só integra a fórmula política, essa entendida como “a síntese jurídico-política dos princípios ideológicos manifestados na Constituição”⁶² mas também é, o que Pablo Lucas Verdú nominou de “cláusula transformadora”. Bercovici assim explica:

A “cláusula transformadora” explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la. Deste modo, impede que a constituição considerasse realizado o que ainda está por se realizar, implicando na obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social. Sua concretização não significa a imediata exigência de prestação estatal concreta, mas uma atitude positiva, constante e diligente do Estado.⁶³

Eros Roberto Grau, acerca do dirigismo da Constituição de 1988 assim esclarece:

Que a nossa Constituição de 1988 é uma Constituição dirigente, isso é inquestionável. O conjunto de diretrizes, programas e fins que enuncia, a

⁵⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Política econômica e direito econômico**. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE, Belo Horizonte, ano 1, n.1, mar./ago. 2012. Disponível em <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=80433>. Acesso em: 21 jan. 2020.

⁶⁰ SCAFF, Fernando Facury. **A Constituição Econômica Brasileira** in Boletim de Ciências Econômicas. Vol. XLVI. 2003, pp. 75-124. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/24865>. Acesso em 21 jan. 2020. Pg.89.

⁶¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

⁶² BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg.36.

⁶³ BERCOVICI, Gilberto. **Política econômica e direito econômico**. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE, Belo Horizonte, ano 1, n.1, mar./ago. 2012. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=80433>. Acesso em: 21 jan. 2020.

serem pelo Estado e pela sociedade realizados, a ela confere o caráter de plano global normativo, do Estado e da sociedade. O seu art. 170 prospera, evidenciadamente, no sentido de implantar uma nova ordem econômica.⁶⁴

O corpo da Ordem Econômica da Constituição de 1988, na concepção de Grau, é composto não somente pelos dispositivos contidos no Título VII, mas também os preceitos previstos nos artigos 1º, 3º, 7º a 11, 201, 202, 218 e 219, além de outros dispositivos, os quais relacionam-se intimamente com a Ordem Econômica da Carta de 1988.⁶⁵

A Constituição de 1988, como uma constituição dirigente, orienta-se para a transformação da sociedade brasileira, na medida em que seja reconhecido no artigo 3º da Carta de 1988 o “fundamento à reivindicação, pela sociedade, de direito à realização de políticas públicas”.⁶⁶

Nessa esteira, Grau acrescenta:

Objetivo fundamental da República Federativa do Brasil é ainda o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III). Aí também, um princípio constitucional impositivo (Canotilho) ou diretriz (Dworkin) – norma-objetivo – dotado de caráter constitucional conformador. Além disso, a redução das desigualdades regionais e sociais é tomada como um dos princípios da ordem econômica – princípio constitucional impositivo.⁶⁷

Além da promoção de políticas públicas, elenca-se como outro objetivo da Ordem Econômica, conforme estabelecido no artigo 3º, inciso II da Carta Política, o desenvolvimento nacional⁶⁸. Ademais, erradicar a pobreza e a marginalização, assim como reduzir as desigualdades regionais e sociais, são objetivos vizinhos que têm relação de complementariedade em relação ao objetivo da promoção do desenvolvimento econômico. Não se pode olvidar que, como objetivos fundantes da República, a promoção do bem de todos e a dignidade da pessoa humana, de modo a garantir vida digna a todos, também fazem parte do propósito consubstanciado na Ordem Econômica constitucional.⁶⁹

⁶⁴ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988** (Interpretação e Crítica). 14ª ed. rev. e atual., São Paulo, Malheiros Editores, 2010. Pg. 174.

⁶⁵ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988** (Interpretação e Crítica). 14ª ed. rev. e atual., São Paulo, Malheiros Editores, 2010. Pg. 176.

⁶⁶ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988** (Interpretação e Crítica). 14ª ed. rev. e atual., São Paulo, Malheiros Editores, 2010. Pg. 217.

⁶⁷ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988** (Interpretação e Crítica). 14ª ed. rev. e atual., São Paulo, Malheiros Editores, 2010. Pg. 219-220.

⁶⁸ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988** (Interpretação e Crítica). 14ª ed. rev. e atual., São Paulo, Malheiros Editores, 2010. Pg. 217.

⁶⁹ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988** (Interpretação e Crítica). 14ª ed. rev. e atual., São Paulo, Malheiros Editores, 2010. Pg. 220.

A Constituição Federal de 1988 traça um projeto nacional de desenvolvimento como bem lecionam Bercovici e Massoneto. Segundo os autores:

O sentido da Constituição brasileira de 1988 está vinculado, portanto, à concepção da constituição como um projeto de construção nacional. Dentre os vários significados e funções de uma constituição, merece destaque a visão da constituição como um símbolo da unidade nacional. Há quem vá além, e defenda a concepção da constituição como um projeto de integração nacional, o que, no nosso caso, seria interessante para compreender a ideia de constituição como um projeto nacional de desenvolvimento. Uma hipótese de trabalho interessante é a de tentar entender se os Estados, como o Brasil, que buscam concluir o processo de sua construção nacional, adotaram a ideia de constituição como um plano de transformações sociais e do Estado, fundada na visão de um projeto nacional de desenvolvimento. Esta hipótese poderia explicar a concepção de constituição adotada pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. E o corolário disto seria a visão de que a crise constituinte brasileira seria superada com o cumprimento do projeto constitucional de 1988, que concluiria a construção da Nação.⁷⁰

Ante toda a estrutura da ordem econômica constitucional, resta claro que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 contém em seu bojo um “programa para o futuro”⁷¹, criando as bases de um projeto nacional de desenvolvimento, voltado para a alteração das estruturas sociais⁷² indispensável para a superação do estado de subdesenvolvimento⁷³. Sua ordem econômica é voltada para a consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, inscritos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, e o estabelecimento de legítimo estado de bem-estar social.⁷⁴

1.2 Dos “anos dourados” do *welfare state* ao discurso de austeridade.

1.2.1 O primado da constituição financeira

Atualmente, há total desconexão entre direito financeiro e direito constitucional e ambos ignoram que a constituição financeira, constituição política e a constituição econômica devem ter total articulação entre si. Essa realidade confirma as tendências neoliberais que se puseram como hegemônicas no pós Segunda Guerra Mundial. Nesse modelo neoliberal há o rompimento

⁷⁰ BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e Subdesenvolvimento. In OCTAVIANI, Alessandro. Estudos, **Pareceres e Votos de Direito Econômico**. São Paulo: Singular, 2014. Pg. 77-78.

⁷¹ BERCOVICI, Gilberto. **A política econômica entre a Constituição e os privilégios**. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-fev-28/estado-economia-politica-economica-entre-constituicao-privilegios>. Acesso em: 08 fev. 2020.

⁷² BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg.30.

⁷³ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg.9.

⁷⁴ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg.31

do financiamento da economia baseado nos acordos de Bretton Woods, assim a ordem financeira e a ordem econômica são desarticuladas, dando suporte a um novo modelo de acumulação. Bercovici e Massoneto nomeiam esse fenômeno como “constituição dirigente invertida”.⁷⁵

Bercovici e Massoneto sustentam que a constituição dirigente invertida retoma toda a estrutura jurídica liberal do século XIX e completam o raciocínio dizendo que “Fragmentação da ordem econômico-financeira evidencia a agonia do antigo paradigma frente a expansão financeira do capital mundial”.⁷⁶

Em sua concepção, o direito financeiro era tido como disciplina jurídica instrumental, todavia, no decorrer do século XX sua conexão com o direito econômico é estreitada. Bercovici e Massoneto destacam que, com os laços estreitados com o direito econômico, o direito financeiro abandona a suposta neutralidade tendo papel relevante no protagonismo do Estado e legitimando sua participação no domínio econômico.⁷⁷ Nas suas palavras:

Nesta perspectiva, a evolução do direito financeiro refletiu o protagonismo do Estado na organização do capitalismo no segundo pós-guerra, denotando a integração progressiva entre economia e finanças públicas e legitimando a participação ativa do Estado no domínio econômico.⁷⁸

Todavia, nas últimas décadas no século XX, o mesmo direito financeiro, que antes legitimava a atuação estatal no domínio econômico, desarticula-se do direito econômico, adquirindo papel principal na organização do sistema capitalista, determinando o enrijecimento dos mecanismos financeiros, antes voltados a consecução da ordem econômica promovida pelo constitucionalismo econômico do século XX.⁷⁹

Dessa forma, no final do século XX, a estrutura constitucional, alicerces do Estado Social, que dava sustentação ao financiamento público da economia do pós Segunda Guerra,

⁷⁵ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica.** Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 3-4.

⁷⁶ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica.** Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 4.

⁷⁷ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica.** Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 4-5.

⁷⁸ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica.** Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 4-5.

⁷⁹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica.** Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 4.

passou a ser duramente atacada, sendo o estopim para uma reação neoliberal e o consequente desmantelamento do Sistema de Bretton Woods. Questões como a divisão entre a economia e as finanças públicas, a não intervenção estatal no domínio econômico e a suposta neutralidade financeira foram novamente trazidas aos debates pelos liberais.⁸⁰

Massoneto bem define toda essa mudança paradigmática do direito financeiro, nas suas palavras:

[...] o Direito Financeiro, antes voltado à organização do financiamento público da economia capitalista e à promoção de políticas de bem-estar social, teve seu conteúdo profundamente modificado. Mais especificamente, o Direito Financeiro, antes voltado à ordenação da expansão material do sistema mundial a partir do paradigma keynesiano, deu lugar a um complexo normativo voltado à organização da expansão financeira do processo sistêmico de acumulação, adaptando seus principais instrumentos para a realização da segunda etapa do circuito D-M-D' ou para o processo de acumulação em estado puro, D-D'.⁸¹

Portanto, viu-se, nas últimas décadas, o retrocesso da instrumentalidade da constituição financeira e o declínio da constituição econômica.⁸² A constituição dirigente foi invertida, a constituição financeira passou a ter primazia sobre a constituição econômica, sendo aplicada sob o prisma de uma pretensa neutralidade, anulando grande parte dos mecanismos estatais de intervenção no domínio econômico. O contexto histórico dessa mudança de paradigma será melhor explicado a seguir.

1.2.2 O consenso keynesiano e o discurso de austeridade

O período compreendido entre o final da Segunda Guerra Mundial e início da década de 1970, período conhecido como os “anos dourados” do capitalismo,⁸³ é caracterizado pela ação interventiva estatal no domínio econômico sob a forma de política econômica, no sentido

⁸⁰ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica.** Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 5-6.

⁸¹ MASSONETTO, Luís Fernando. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo.** Tese – Universidade de São Paulo. São Paulo: 2006. Pg. 92-93.

⁸² BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica.** Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 6.

⁸³ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016.** 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 54.

de promoção do crescimento e desenvolvimento econômico, com vistas a impedir uma nova crise econômica como a ocorrida em 1929.⁸⁴

Neste período, entre muitos países europeus, havia a difusão da ideia de universalização dos chamados direitos sociais, enquanto que, na América Latina, cada vez mais legitimava-se o pensamento político orientado para a superação do subdesenvolvimento.⁸⁵

O intervencionismo dos Estados nacionais na promoção do crescimento econômico mantido por políticas de fomento do pleno emprego e extensão dos direitos sociais, foi a marca desse período pós Segunda Guerra e pilar do que se convencionou chamar de Estado de bem-estar social ou *Welfare State*, em língua estrangeira.⁸⁶

Grasiela Cristina da Cunha Baruco afirmou que o crescimento econômico promovido pelos Estados somente foi possível por uma edificação de uma nova ordem econômica e financeira, o que ocorreu com o acordo de Bretton Woods. A autora pontua:

Para que o crescimento/desenvolvimento econômico fosse edificado, fez-se indispensável a constituição de uma nova ordem econômica internacional. Esse rearranjo da ordem econômica e financeira foi pactuado dentro do acordo de Bretton Woods, resultante da Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas de 1944, e mostrou-se determinante para o crescimento/desenvolvimento econômico das principais economias capitalistas nos anos que se seguiram.⁸⁷

Entretanto, não obstante o elevado nível de desenvolvimento proporcionado por essa nova dinâmica econômica, críticas eram feitas pelas elites econômicas, insatisfeitas com esse modelo que garantia direitos sociais aos trabalhadores e regulamentava a atividade empresarial, impondo, desta feita, limitações ao sistema capitalista pós Segunda Guerra Mundial.⁸⁸

⁸⁴ BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. **Do Consenso Keynesiano ao Pós-Consenso de Washington. 2005.** 97 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005. Pg.1

⁸⁵ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica:** um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 54.

⁸⁶ BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. **Do Consenso Keynesiano ao Pós-Consenso de Washington. 2005.** 97 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005. Pg.1.

⁸⁷ BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. **Do Consenso Keynesiano ao Pós-Consenso de Washington. 2005.** 97 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005. Pg. 1-2.

⁸⁸ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica:** um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 55.

Em contraponto as ideias keynesianas, economistas liberais, com destaque a Friedrich Hayek e Milton Friedman, desenvolviam doutrinas que remetiam o retorno ao modelo de estado mínimo, defendendo a eficiência do mercado na capacidade de se autorregular e a reprovação ao “tamanho” do Estado.⁸⁹

O cerne do pensamento doutrinário desses economistas pautava-se na crença cega nas virtudes do mercado, aliado ao argumento de que o igualitarismo proporcionado pela intervenção estatal destruía a liberdade do cidadão e o vigor da concorrência, da qual a prosperidade de toda sociedade dependia.⁹⁰

Leda Maria Paulani destaca que:

[...] para atingir o estágio em que o mercado seria o comandante indisputado de todas as instâncias do processo de reprodução material da sociedade, era preciso: limitar o tamanho do Estado ao mínimo necessário para garantir as regras do jogo capitalista, evitando regulações desnecessárias; segurar com mão de ferro os gastos do Estado, aumentando seu controle e impedindo problemas inflacionários; privatizar todas as empresas estatais porventura existentes, impedindo o Estado de desempenhar o papel de produtor, por mais que se considerasse essencial e/ou estratégico um determinado setor; e abrir completamente a economia, produzindo a concorrência necessária para que os produtores internos ganhassem em eficiência e competitividade.⁹¹

Na década de 1970, o Sistema de Bretton Woods entra em colapso e juntamente com as crises do petróleo de 1973 e 1979 surge, então, o cenário oportuno para o avanço das críticas ao modelo econômico keynesiano pelos economistas neoliberais, os quais defendiam não somente o distanciamento do Estado das políticas econômicas, mas também privatizações, desregulamentação dos mercados e a diminuição dos recursos voltados para a promoção dos direitos sociais, em suma, defendiam nesse neoliberalismo um retorno ao *laissez-faire*.⁹² Inicia-se, então, uma nova fase do sistema capitalista.

⁸⁹ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 55.

⁹⁰ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 71.

⁹¹ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 71.

⁹² SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 55-58.

Essa nova fase do capitalismo é marcada sobremaneira pela valorização financeira, pelo resgate da força do dólar como meio internacional de pagamento, desvinculado do padrão dólar-ouro, bem como pela aceleração do processo de centralização de capitais.⁹³

O modelo neoliberal apresentava como suas bases a desregulação dos mercados financeiros e redução do controle sobre movimentações de capital. Segundo Silva: “O setor rentista agora assumia o comando absoluto da direção da política econômica que, embora liderada por agentes políticos sem vinculação formal com o mercado, estavam ao seu serviço”.⁹⁴

Foi, justamente, pelo acúmulo de capitais que os neoliberais buscavam valorização financeira que geraram pressão pela desregulamentação dos mercados de capitais. Paulani pontua que:

O modo de regulação do capitalismo, que funcionara no período anterior, dos anos dourados, não se adequava mais a um regime de acumulação que funcionava agora sob o império da valorização financeira. Volátil por natureza, logicamente desconectado da produção efetiva de riqueza material da sociedade, ‘curtoprazista’ e rentista, o capital financeiro só funciona adequadamente se tiver liberdade de ir e vir, se não tiver de enfrentar, a cada passo de sua peregrinação em busca de valorização, regulamentos, normas e regras que limitem seus movimentos.⁹⁵

Como argumento de convencimento de que a política economia ortodoxa era a melhor alternativa para as épocas de crise, assegurava-se que as medidas tinham natureza “puramente técnicas”, dessa maneira, qualquer política contrária às medidas de austeridade era tida como medida meramente “política” ou contaminada de ideologia, por conseguinte, um programa retrógrado de sociedade.⁹⁶

Assim, nas palavras de Paulani “a pregação neoliberal aparece como o único remédio capaz de garantir ao sistema econômico a recuperação de sua saúde”⁹⁷.

⁹³ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 72.

⁹⁴ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 56.

⁹⁵ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 75.

⁹⁶ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 57.

⁹⁷ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro:

Verifica-se, portanto, que a austeridade passa a ser um projeto para o país, uma vez que é colocada como se não houvesse outra alternativa possível ao Estado.

Silva traduz bem as iniciativas neoliberais ao afirmar que:

[...] cada vez que o neoliberalismo entrava em crise, a resposta do sistema eram políticas neoliberais ainda mais radicais na fase seguinte, desencadeando, posteriormente, problemas mais graves do que os anteriores.⁹⁸

A desconstrução da ordem econômica e financeira estatuída no Sistema de Bretton Woods é uma das grandes expressões da crise do sistema capitalista da década de 1970.

A crise demandou que os países do chamado bloco capitalista, para que validassem suas políticas econômicas de garantia da retomada do processo de acumulação, criassem uma nova concepção de desenvolvimento que contrapusesse o então hegemônico sistema baseado nas ideias keynesianas. Esse novo modelo de desenvolvimento, baseado nos ideais liberais, foi denominado neoliberalismo.⁹⁹

Nessa esteira Paulani escreve sobre as medidas do estado neoliberal:

O estímulo à demanda agregada garantidor do pleno emprego, que implicava gastos públicos substantivos (com bens públicos e mecanismos de proteção social), não podia mais continuar, dada a crise que então se vivia e que atingia o próprio equilíbrio fiscal. Controlar os gastos do Estado aparecia também como a única saída para driblar a inflação, que insistia em ficar em níveis indesejados. Um desdobramento do mesmo mote é a pregação pela privatização de empresas estatais, que passam a aparecer como sorvedouros indevidos de dinheiro público. As regras, normas e regulamentações de toda ordem que o Estado impunha ao funcionamento do mercado tinham de ser abolidas ou reduzidas ao máximo possível, para que a concorrência gerasse seus frutos em termos de maior eficiência e recuperação dos lucros. Era preciso restringir o Estado às suas funções mínimas: diligenciar pela manutenção das regras que permitem o jogo capitalista e produzir os bens públicos por excelência, ou seja, justiça e segurança. Finalmente, a crise que comprimia as margens de lucros tinha de ser amenizada com redução de gastos com pessoal e flexibilização da força de trabalho, uma vez que as garantias sociais conferidas a esta última tornavam-se agora um custo insuportável e inadmissível.¹⁰⁰

FIOCRUZ, 2006. Pg. 77.

⁹⁸ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 59.

⁹⁹ BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. **Do Consenso Keynesiano ao Pós-Consenso de Washington**. 2005. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005. Pg. 2.

¹⁰⁰ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 77.

Assim, sob a égide do modelo neoliberal, a política econômica pautada na promoção do pleno emprego e dos direitos sociais é deixada para trás, vez que incompatíveis com as políticas neoliberais advindas do novo consenso, o Consenso de Washington. O compromisso primeiro da política econômica neoliberal será a manutenção da estabilidade monetária, compromisso este vigente até os dias atuais.¹⁰¹

1.2.3 Controle dos gastos públicos e o *business administration* de Estado

Nessa nova era do capitalismo, o processo de reprodução do capital se dá sob a égide da acumulação financeira. A defesa dessa nova ordem passa, primordialmente, pela obsessão de controle dos gastos estatais e orçamento público, sobretudo, controle da dívida pública.¹⁰²

A dívida pública estatal toma centralidade no ideário neoliberal, a taxa de juros pagas aos papéis públicos pelo Estado é tomada por base para outras demais taxas. Deste modo, uma maior taxa de juros remuneratórias dos papéis públicos implicará, necessariamente, no aumento da despesa estatal com o serviço da dívida. Neste cenário, há uma pressão dos credores da dívida pública para que o Estado não opere com uma taxa de juros muito baixa.¹⁰³

Bercovici, afirma que a característica e objetivo precípua do orçamento estatal é a de assegurar a prestação de serviços públicos e a promoção dos direitos sociais para a grande maioria da população. O autor, trazendo as lições de Francisco de Oliveira, ainda sustenta que:

[...] a grande função do orçamento público durante o período do chamado “consenso keynesiano” (1945-1973) foi o da produção de anti-valor, ou seja, por meio de direitos sociais e serviços públicos, com crescimento do “salário indireto”, garantir a reprodução da mão-de-obra, da força de trabalho necessária para manter e acelerar o processo de acumulação de capital.¹⁰⁴

Paulani assevera que o controle dos gastos do Estado, somado a baixa taxa de inflação e juro real elevado, trabalha em prol de que haja garantia da remuneração do capital investido nos papéis públicos. A autora completa sua ideia observando que grande parte da arrecadação

¹⁰¹ BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. **Do Consenso Keynesiano ao Pós-Consenso de Washington**. 2005. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005. Pg. 4

¹⁰² PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses**. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 78.

¹⁰³ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses**. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 78.

¹⁰⁴ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica**. Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 13-14.

tributária do Estado é utilizada para a garantia do serviço da dívida pública. Sendo assim, os credores percebem uma grande parte da renda real produzida no país, mesmo sem terem sequer participado de sua geração.¹⁰⁵

Dessa forma, o fundo público se torna meio de garantir a remuneração do capital privado, desvinculando-se da função fundamental de promoção de direitos sociais e prestação de serviços públicos para a população que mais necessita dessa atuação.¹⁰⁶

Conclui Bercovici que:

[...] 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.¹⁰⁷

Sob a batuta do ideário neoliberal, o Estado passa a ser administrado como se fosse um negócio. Diretrizes como eficiência, controle de gastos e austeridade assumem papel preponderante no discurso de seus defensores. Escreve Paulani:

[...] ao pacote inicial de medidas desenhado pelo movimento neoliberal (redução do Estado ao mínimo, inexistência de proteção ao trabalho, abertura da economia, liberdade para o funcionamento do mercado), acrescentou-se mais recentemente uma forma específica de pilotar câmbio, juros e finanças públicas que coloca a política econômica hoje no papel de *business administration* de Estado. Em outras palavras, brandindo-se os princípios neoliberais da eficiência, da rigidez de gastos, da austeridade, administra-se hoje o Estado ‘como se fosse um negócio’.¹⁰⁸

Nesta nova fase do capitalismo, a atuação estatal não mais é voltada para os interesses da sociedade, isto é, geração de emprego, aumento e distribuição de renda, entre outros, mas sim para os interesses de uma pequena parcela de agentes, do qual os negócios dependem, essencialmente, dessa atuação estatal.¹⁰⁹

¹⁰⁵ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 78.

¹⁰⁶ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida**: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 14-15.

¹⁰⁷ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida**: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 15.

¹⁰⁸ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 78.

¹⁰⁹ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 79.

Todavia, o *business administration* de Estado, produz efeito inverso, ou seja, quando a racionalidade do discurso neoliberal é empregada no âmbito estatal e não no privado, ao contrário da acumulação de recursos e da reprodução do “capital público”, o que se verifica, na realidade, é a pura dilapidação dos recursos estatais, atrofia do espaço econômico público e a ,tão almejada, diminuição do Estado. Entretanto, não se pode dizer que neste contexto o Estado seja fraco, muito pelo contrário, há a necessidade de que seja vigorosamente forte, de modo a carrear os “negócios de Estado” da maneira que mais defenda e atenda aos interesses específicos dessa pequena parcela de agentes que toma de assalto o Estado nacional.¹¹⁰

Destaca-se ainda que, a partir da década de 1980, o resultado do discurso neoliberal, assentado no controle do déficit público, é o aumento substancial dos gastos públicos em razão das despesas com a política monetária e elevadas taxas de juros. Muito elucidativa são as palavras de Bercovici ao afirmar que autores como John Maynard Keynes e Michal Kalecki defendiam o déficit público do pleno emprego e “Hoje é o déficit público que garante a remuneração para o capital”.¹¹¹

1.2.4 As bases do falacioso discurso de austeridade

O relatório “Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil, organizado pelos autores, Esther Dweck, Ana Luiza Matos de Oliveira e Pedro Rossi, define a austeridade como sendo uma política econômica que objetiva, de forma deliberada, o ajuste da economia com base em redução de salários e gastos públicos sob o suposto argumento de incrementar os lucros e a competitividade das empresas, além da pretensa redução da dívida pública.¹¹²

No mesmo sentido, Mark Blyth, em sua obra “Austeridade: A história de uma ideia perigosa”, em suas páginas iniciais, assim conceitua a austeridade:

A austeridade é uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o

¹¹⁰ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 80.

¹¹¹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 14-15.

¹¹² DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro (Orgs.). Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020. Pg. 7.

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 investimentos ao sugar todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem aumentado a já “demasiada grande” dívida da nação.¹¹³

Com a ascensão do neoliberalismo, a política da austeridade foi posta em primeiro plano, muito graças ao Consenso de Washington – uma lista com dez políticas “obrigatórias” elaborada pelo economista John Williamson no ano de 1989. Segundo Blyth, as medidas sugeridas por Williamson possuem as características do que se pode chamar atualmente de política de austeridade.¹¹⁴

Assim era composta a lista elaborada por Williamson:

A lista completa era: disciplina fiscal, reordenamento das prioridades de despesa pública, reforma tributária, liberalização das taxas de juros (manutenção de) uma taxa de câmbio competitiva, liberalização do comércio e do investimento estrangeiro direto, privatização e desregulamentação.¹¹⁵

Blyth assevera que instituições de desenvolvimento internacional, mais notadamente, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, se dispuseram a adotar e aplicar as medidas sugeridas pelo denominado “Consenso de Washington”, no âmbito da América Latina, uma vez que essas políticas foram especialmente desenvolvidas para os países dessa região que padeciam à época de graves problemas de inflação acarretados pela crise da dívida ocorrido na década imediatamente anterior.¹¹⁶

Importante destacar que, na esteira do Consenso de Washington, o FMI, em muito ajudado pelo Banco Mundial, assume papel de força política financeira na implantação, no âmbito das economias em desenvolvimento e das medidas advindas do consenso, o que se convencionou chamar de “programas de ajustamento estrutural”.¹¹⁷

A política de austeridade recomenda o corte de gastos por parte do Estado nos momentos de crise. Essa recomendação baseia-se em uma falácia de composição - “quando se considera que o todo possui as mesmas propriedades das partes que o compõe”¹¹⁸ - uma vez que não

¹¹³ BLYTH, Mark. *Austeridade: A História de uma ideia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. Tradução de Freitas e Silva. Pg.22.

¹¹⁴ BLYTH, Mark. *Austeridade: A História de uma ideia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. Tradução de Freitas e Silva. Pg.230.

¹¹⁵ BLYTH, Mark. *Austeridade: A História de uma ideia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. Tradução de Freitas e Silva. Pg.229.

¹¹⁶ BLYTH, Mark. *Austeridade: A História de uma ideia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. Tradução de Freitas e Silva. Pg.230.

¹¹⁷ BLYTH, Mark. *Austeridade: A História de uma ideia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. Tradução de Freitas e Silva. Pg.231.

¹¹⁸ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro (Orgs.). *Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil*. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível

considera a situação em que se todos agentes econômicos, incluindo o Estado, cortarem os gastos simultaneamente, não haverá alternativa possível para que haja crescimento. A medida mais adequada para lidar com desajustes fiscais, diante de uma recessão, deve ser o estímulo ao crescimento e não a supressão dos gastos.¹¹⁹

Segundo Esther Dweck, Ana Luiza Matos de Oliveira e Pedro Rossi, a política de austeridade acarreta o surgimento de um círculo vicioso, uma vez que o corte de gastos públicos provoca a contração do crescimento que induz a queda de arrecadação que, por seu turno, reivindica novo cortes de gastos. Esse círculo somente pode ser findado por meio de decisões governamentais deliberadas nesses sentidos, salvo se houver um aumento de exportações líquidas em níveis suficientes para contrabalancear o recrudescimento da demanda interna, pública e privada, situação pouco provável em um cenário de crise internacional.¹²⁰

As políticas de austeridade que demonizam o aumento da dívida pública arrogam para si a alcunha de serem decisões neutras ou mesmo técnicas ao fazer a obsessiva defesa da redução dos gastos sociais¹²¹, entretanto, já não é mais segredo algum que por trás dessa política está em jogo os interesses de grupos econômicos.

O discurso da austeridade, jogado ao público sob este verniz de “técnico” é certamente uma grande jogada populista. Nesse sentido, Blyth assevera que “A austeridade é intuitiva, apelativa e habilmente resumida na frase *não se pode sanar a dívida com mais dívida*. Se tem demasiada dívida, pare de gastar”.¹²²

A austeridade é, fundamentalmente, uma questão política de distribuição de renda, sendo que seus tentáculos atingem diversos agentes econômicos em distintas classes sociais, inclusive, é extremamente oportuna para alguns grupos detentores de poder, entretanto, os mais

em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020. Pg. 20.

¹¹⁹ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro (Orgs.). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020. Pg.10.

¹²⁰ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro (Orgs.). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020. Pg.10.

¹²¹ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro (Orgs.). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020. Pg.10.

¹²² BLYTH, Mark. **Austeridade: A História de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. Tradução de Freitas e Silva. Pg.29. (Grifo do Autor)

afetados por essa política são, em realidade, os mais vulneráveis, ou seja, aqueles que mais dependem de serviços sociais.¹²³

Blyth alerta que a austeridade é uma ideia perigosa e elenca três razões para fundamentar sua tese, a saber:

[...] a austeridade é uma ideia perigosa por três razões: na prática não funciona, depende de os pobres pagarem os erros dos ricos e repousa sobre a ausência de uma grande “falácia da composição” que está demasiado presente no mundo moderno.¹²⁴

Blyth, utilizando-se das lições de John Quiggin, afirma que a austeridade pode ser comparada a um zumbi, uma vez que foi tentada por diversas vezes e por diversas vezes refutada e, ainda assim, continua a aparecer nos discursos econômicos, tal qual um zumbi que mesmo morto ainda caminha. Esse constante aparecimento do discurso de austeridade, segundo Blyth se dá:

Em parte, porque a noção sensata de que “mais dívida não cura dívida” continua a ser sedutora na sua simplicidade, e, em parte, porque permite que os conservadores (voltem) a tentar afastar o detestado Estado de Bem-Estar que parece nunca morrer.¹²⁵

Verifica-se, portanto, que as políticas de austeridade têm como base fundamental o corte de gastos públicos e, como já dito anteriormente, os mais afetados são aqueles que mais dependem de serviços sociais. São esses vulneráveis que arcarão a duras penas com o custo da demonização do gasto público. Não se trata, portanto, de políticas comprometidas com a saúde das contas públicas, muito distante disso, atendem “uma imposição dos mais ricos sobre os mais pobres”.¹²⁶

Em momentos de crise financeira, tal qual se vivencia na atualidade, a implementação de políticas de austeridade como resposta, nas palavras de Blyth, “não passa pelo “teste do

¹²³ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro (Orgs.). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020. Pg. 10.

¹²⁴ BLYTH, Mark. **Austeridade: A História de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. Tradução de Freitas e Silva. Pg.33.

¹²⁵ BLYTH, Mark. **Austeridade: A História de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. Tradução de Freitas e Silva. Pg.33.

¹²⁶ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016**. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 60.

olfato”.¹²⁷ Ademais, neste mesmo sentido, Silva adverte que ao “invés de solucionar o problema do desequilíbrio da dívida pública, as políticas de austeridade o agrava”.¹²⁸

Blyth, de maneira brilhante, sintetiza a essência do discurso de austeridade em uma frase: “A austeridade é a penitência – a dor virtuosa após a festa imoral -, mas não vai ser uma dieta que todos partilharemos. Poucos de nós são convidados para a festa, mas nos pedem, a todos, que paguemos a conta”.¹²⁹

Não obstante as diversas tentativas e os diversos fracassos experimentados, a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990, o modelo neoliberal e todo seu arcabouço ideológico, inclusive, por evidente, o discurso de austeridade, pautado na defesa do estado mínimo, crítica ao “tamanho” do Estado e redução dos gastos públicos, desembarca com força no Brasil, ganhando papel de destaque e influenciando os debates políticos, inclusive, levando Fernando Collor de Mello a Presidência da República, derrotando Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 1989.

¹²⁷ BLYTH, Mark. *Austeridade: A História de uma ideia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. Tradução de Freitas e Silva. Pg.16.

¹²⁸ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. *A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica*: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 61.

¹²⁹ BLYTH, Mark. *Austeridade: A História de uma ideia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. Tradução de Freitas e Silva. Pg.36.

CAPÍTULO 2

2.1 O neoliberalismo brasileiro a partir da década de 1990

No Brasil, a década de 1990 é marcada pela ascensão do discurso neoliberal, sendo o último país da América Latina a implementar um projeto dessa corrente, fato esse procedente da dificuldade de agrupar diferentes interesses de frações do capital econômico e intensa atividade política por parte da classe trabalhadora.¹³⁰

Maria da Conceição Tavares e Eduardo Melin, acerca da submissão do Brasil às políticas liberalizantes e de desregulamentação afirmam:

[...] o Brasil foi o último dos países latino-americanos, já no começo da década de 1990, a entrar nesse circuito de submissão às políticas de liberalização financeira e comercial e de desregulamentação cambial com o objetivo de atrair recursos externos, a qualquer custo, inserindo-se de forma subordinada no novo quadro financeiro mundial.¹³¹

Todavia, é necessário rememorar que a década que antecedeu essa ascensão neoliberal, após vinte anos sob a égide de um regime ditatorial, foi marcada por profundas mudanças na sociedade brasileira, uma acentuada crise econômica decorrente, preponderantemente, da estagnação do padrão de financiamento da acumulação, caracterizado por uma elevada dívida externa, estagnação do crescimento econômico e hiperinflação¹³². Ademais, ao final deste período, notadamente, na segunda metade da década de 1980, sucessivos fracassos nos planos econômicos, tais como Plano Cruzado I (1986), Plano Cruzado II (1986), Plano Bresser (1987) e Plano Verão (1989) intensificaram os efeitos da crise.¹³³

Nesse contexto, segundo Luiz Filgueiras “o projeto neoliberal foi se desenhando e se fortalecendo, passando do campo meramente doutrinário para se constituir em um programa

¹³⁰ FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil**: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: 12 de mar. 2020. Pg. 180-181.

¹³¹ TAVARES, Maria da Conceição. & MELIN, Luiz Eduardo. **Mitos globais e fatos regionais**. In: FIORI, J. L., LOURENÇO, M. S. & NORONHA, J. C. (Orgs.) *Globalização: o fato e o mito*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998. p. 41-54. Pg. 51.

¹³² GENNARI, Adilson Marques. **Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90**. Pesquisa & Debate, SP, volume 13, n. 1(21), p. 30-45, 2001. Pg. 33.

¹³³ FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil**: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: 12 de mar. 2020. Pg. 182.

político”,¹³⁴ conseguindo agrupar as diferentes frações donas do capital na crítica ao projeto neodesenvolvimentista anteriormente adotado.

Leda Maria Paulani assevera que é necessário lembrar que o argumento utilizado pelos defensores do neoliberalismo no início dos anos 1990 é que o Brasil não poderia “deixar passar o bonde da história”, isto é, que a adoção de medidas “liberalizantes” levaria o país ao “novo mundo da globalização”, sendo essas medidas as únicas capazes de retirar o país da crise enfrentada desde a década de 1980.¹³⁵

Segundo Paulani, o país ao abraçar o projeto neoliberal, sob o argumento de não perder a oportunidade que o momento histórico oportunizava, alinhou-se a um programa de valorização financeira internacional. Nas suas palavras:

Abraçado o projeto neoliberal, vendeu-se a idéia (sic) de que o Brasil pegaria o bonde da história pela via do comércio exterior. A esse respeito, ficou célebre um artigo de Gustavo Franco – ‘Inserção externa e desenvolvimento econômico’, que circulou informalmente em 1996 – em que o ex-presidente do Banco Central, então seu diretor da área externa, demonstrava, por meio de um modelo, de que maneira as medidas modernizantes, com destaque para a abertura econômica, iriam produzir um choque de produtividade na economia do país, permitir a conquista de um lugar ao sol no comércio globalizado e ainda por cima distribuir renda. Mas o Brasil entrou no bonde da história por outra porta e transformou-se em plataforma de valorização financeira internacional, bem em linha com o espírito rentista e financista dos dias que correm. Esse seu papel, juntamente com sua função de produzir bens de baixo valor agregado e de preferência com a utilização de mais-valia absoluta (afinal de contas, o custo irrisório da mão-de-obra é nossa verdadeira ‘vantagem comparativa’), completa a caracterização da participação do Brasil na divisão internacional do trabalho do capitalismo contemporâneo.¹³⁶

Adilson Marques Gennari leciona que o projeto neoliberal objetiva a manutenção de um Estado “forte”, contudo, tal força é orientada para o rompimento do poder dos sindicatos, enquanto que, por outra banda, o Estado deve ser conservado “fraco” na intervenção econômica, nos gastos sociais¹³⁷.

¹³⁴ FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil**: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: 12 de mar. 2020. Pg. 182.

¹³⁵ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 87-88.

¹³⁶ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 87-88.

¹³⁷ GENNARI, Adilson Marques. **Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90**. Pesquisa & Debate, SP, volume 13, n. 1(21), p. 30-45, 2001. Pg. 31.

O autor ainda assegura que, neste contexto, a proposta neoliberal dita que a “estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo”.¹³⁸

Gennari, no que concerne a redução dos gastos sociais como ideia fundamental do Estado, pontua que:

A ideia fundamental era que o Estado deveria diminuir os gastos sociais e assim restaurar o que os liberais chamam de “desemprego natural”, ou seja, a ideia era na verdade diminuir ou eliminar a participação do fundo público na reprodução da força de trabalho e transferir o máximo do fundo para a reprodução ampliada do capital, de modo a quebrar o poder de barganha dos sindicatos e impingir o aumento da exploração da força de trabalho ao conjunto da classe trabalhadora que teria como resultado o extraordinário aumento do exército industrial de reserva.¹³⁹

O cenário político e econômico enfrentado pelo Brasil ao final da década de 1980 proporcionou terreno fértil para o avanço do discurso neoliberal, impactando diretamente as eleições presidenciais realizadas ao final do ano de 1989, a primeira com voto direto para o cargo de Presidente da República após 29 anos, vencidas por Fernando A. Collor de Mello, derrotando o então candidato da frente de esquerda Luiz Inácio Lula da Silva.

2.1.1 O Governo Fernando Collor de Mello (1990 – 1992)

No cenário de transição política, isto é, entre a metade da década de 1980 e o seu fim, Fernando Collor se colocou como uma escolha segura ante o avanço de Lula, uma alternativa mais alinhada aos interesses das classes dominantes no país que desejava a manutenção de um desenvolvimento totalmente subordinado, nos moldes da política proposta pela ditadura militar. Nas palavras de Gennari:

Após um longo período de mudanças radicais políticas e econômicas representado pelo período ditatorial urgia criar as condições para o coroamento seguro da transição transada. Naquele contexto de transição (segunda metade dos anos oitenta) Collor se colocara como a alternativa segura para os representantes da ordem contra a ascensão de Lula. Lula poderia significar pelo menos a origem da mudança política, econômica e social no Brasil dada sua ligação com os movimentos populares, o que descaracterizaria duas décadas e meia de esforços dos militares e das classes dominantes brasileiras para manter o processo de desenvolvimento capitalista totalmente subordinado aos pólos hegemônicos da acumulação mundial do capital. A eleição de Collor, nesse sentido, representou a institucionalização política do ideário de 1964, ou seja, a eleição direta de um brasileiro

¹³⁸ GENNARI, Adilson Marques. **Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90**. Pesquisa & Debate, SP, volume 13, n. 1(21), p. 30-45, 2001. Pg. 31.

¹³⁹ GENNARI, Adilson Marques. **Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90**. Pesquisa & Debate, SP, volume 13, n. 1(21), p. 30-45, 2001. Pg. 31.

representante dos interesses das frações da classe dominante (civil e militar) que desferiram o golpe militar em 1964.¹⁴⁰

Segundo Paulani, o discurso que levou Collor a vitória era baseado, principalmente, na desestatização da economia. Somava-se a esse discurso a fala da necessidade de “transparência e da austeridade nos gastos públicos e embrulhando tudo isso na pregação moralista da “caça aos marajás””.¹⁴¹

O Governo Collor, buscou a implementação de uma política econômica e externa alinhada com as diretrizes do Consenso de Washington. Gennari destaca que o governo buscou implementar uma audaciosa política de privatizações e liberalização econômica no que concerne ao fluxo de capitais, mas também no fluxo de mercadorias¹⁴².

Filgueiras complementa o raciocínio acima no sentido de que as medidas tomadas pelo Governo Collor simbolizaram uma ruptura econômico-política como implemento de reformas manifestamente de cunho liberais. O autor arremata:

[...] com o Governo Collor e seu plano econômico, assistiu-se a uma ruptura econômico-política que marcou definitivamente a trajetória do desenvolvimento do Brasil na década de 1990. Pela primeira vez, para além de uma política de estabilização, surgiu a proposta de um projeto de longo prazo, que articulava o combate à inflação com a implementação de reformas estruturais na economia, no Estado e na relação do país com o resto do mundo, com características nitidamente liberais. No entanto, esse projeto, conduzido politicamente de maneira bastante inábil, acabou por se inviabilizar naquele momento¹⁴³.

Maria Célia da Silva Porto, em artigo denominado “Estado e Neoliberalismo no Brasil Contemporâneo”, rememora que a estratégia político-econômico do Governo Collor foi definida anteriormente a posse, em documento denominado “Diretrizes de Ação do Governo Fernando Collor de Mello” e trazia em seu bojo um claro objetivo: o estabelecimento de uma nova relação entre a iniciativa privada e o Estado, visando a modernizar a estrutura do Estado.¹⁴⁴ Não obstante, a autora, valendo-se de lição de Ivanete Boschetti Ferreira, ainda destaca que,

¹⁴⁰ GENNARI, Adilson Marques. **Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90**. Pesquisa & Debate, SP, volume 13, n. 1(21), p. 30-45, 2001. Pg. 35.

¹⁴¹ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses**. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 88.

¹⁴² GENNARI, Adilson Marques. **Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90**. Pesquisa & Debate, SP, volume 13, n. 1(21), p. 30-45, 2001. Pg. 34-35.

¹⁴³ FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. São Paulo: Boitempo, 2000. Pg. 84.

¹⁴⁴ PORTO, Maria Célia da Silva. **Estado e neoliberalismo no Brasil contemporâneo: implicações para as políticas sociais**. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1_Mundializacao/estado-e-neoliberalismo-no-brasil-contemporaneo.pdf. Acesso em: 27 fev. 2020.

com o governo já eleito um outro documento batizado de “Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional” propunha “uma ampla Reforma Administrativa, o Programa Federal de Desregulamentação e o Programa Nacional de Desestatização”,¹⁴⁵ que tinham em comum um único ideal: a privatização do Estado brasileiro.

Como se vê, o Governo Collor tem todas as características de um governo neoliberal, tais como a crítica ao “tamanho” do Estado, amplos programas de privatizações, cortes de gastos públicos, medidas de liberalização e abertura econômica, entre outras.

Porto ressalta que a implementação dessas medidas de caráter neoliberal não produziu melhoria no bem-estar da população, muito pelo contrário, resultou no aprofundamento da recessão que atingiu principalmente os mais vulneráveis, seja do ponto de vista político quanto do econômico, decorrendo em alto desemprego e precarização das políticas sociais.¹⁴⁶

Entretanto, Collor não chegou ao final de seu mandato, atingido por uma série de escândalos de corrupção, aliados a perda de sua popularidade,¹⁴⁷ “sequestro de ativos, aproximação da hiperinflação”,¹⁴⁸ e crises econômicas, o então Presidente da República sofre o processo de *impeachment* em dezembro de 1992, aprovado por 76 votos a favor e 3 contra, assumindo em seu lugar seu vice, Itamar Franco, para cumprir os dois anos faltantes do mandato presidencial.

Após o processo de impeachment que afastou o então Presidente da República Fernando Collor de Mello, seu vice Itamar Franco assumiu, todavia não se alterou a estratégia neoliberal, marcada pela política de privatizações e abertura comercial, iniciada por Collor, demonstrando que tal era o avanço das reformas neoliberais que impossível era voltar ao estágio anterior, isto é, ao nacionalismo desenvolvimentista.¹⁴⁹

¹⁴⁵ BOSCHETTI-FERREIRA, Ivanete. **A relação Estado-mercado no processo de constituição da assistência social durante o governo Collor**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, ano XIV, n.º. 43, p. 45-69, dezembro de 1993. Pg. 48.

¹⁴⁶ PORTO, Maria Célia da Silva. **ESTADO E NEOLIBERALISMO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: implicações para as políticas sociais**. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1_Mundializacao/estado-e-neoliberalismo-no-brasil-contemporaneo.pdf. Acesso em: 27 fev. 2020.

¹⁴⁷ SALLUM JR., Brasílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo**. Lua Nova, São Paulo, n. 82, p. 163-200, 2011. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 mar. 2020. Pg. 163-164.

¹⁴⁸ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses**. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 88.

¹⁴⁹ SALLUM JR., Brasílio. **O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000). Pg. 29.

2.1.2 O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)

O sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC), antes de se lançar candidato à Presidência da República, ocupou, durante o breve governo de Itamar Franco, o cargo de Ministro da Fazenda, antes, porém, já havia liderado a pasta do Ministério das Relações Exteriores¹⁵⁰, tendo relevante papel na elaboração do Plano Real.

FHC foi nomeado pelo então presidente Itamar Franco para liderar a pasta do Ministério da Fazenda em maio de 1993, substituindo Eliseu Resende. FHC ocupou a pasta até março de 1994¹⁵¹. Na sua gestão, definiu como objetivo do Ministério a “elaboração de um plano de estabilização que não repetisse os mesmos erros dos planos econômicos adotados anteriormente”.^{152,153}

Na visão de FHC, o problema da inflação se calcava na crise do Estado e do modelo nacional-desenvolvimentista, assim, para combatê-la seria necessário a articulação de uma reforma do Estado, a redução de investimentos e gastos públicos, abertura econômica e privatizações.¹⁵⁴

¹⁵⁰ BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 390 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/226>. Acesso em: 31 mar. 2020. Pg. 105.

¹⁵¹ BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 390 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/226>. Acesso em: 31 mar. 2020. Pg. 109.

¹⁵² BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 390 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/226>. Acesso em: 31 mar. 2020. 109-110.

¹⁵³ “Entre 1986 e 1994, foram seis tentativas de conter a: Plano Cruzado I e II, Plano Bresser, Plano Verão e Plano Collor I e II. Em fevereiro de 1986, no governo Sarney, foi instituído o Plano Cruzado, criando uma nova moeda, o cruzado, em substituição ao cruzeiro, e estabelecendo um congelamento salarial. A inflação naquele ano foi de 79,66% pelo IPCA. Em julho de 1987, o Plano Bresser, criado quando Luiz Carlos Bresser Pereira assumiu o ministério da Fazenda, é implantado. Para conter o déficit público, os preços e salários foram novamente congelados. Sem sucesso, a inflação atingiu 363,41% no ano. Em janeiro de 1989, Maílson da Nóbrega substituiu Bresser Pereira na Fazenda e criou o chamado Plano Verão, que mais uma vez apostou no congelamento de preços e salários. Também foi criada uma nova moeda, o cruzado novo. O plano causou desajustes à poupança e elevou a inflação, pelo IPCA, à 1.972,91%. Em março de 1990, logo após a posse de Fernando Collor, é anunciado o Plano Collor, criado para tentar conter a hiperinflação. Foram congelados os bens privados e o cruzado novo foi substituído pelo cruzeiro. A inflação, porém, continuou em patamares elevados, a 1.620,97%, pelo IPCA. Em fevereiro de 1991, em uma nova tentativa de conter a alta dos preços, é lançado o Plano Collor II, com o ajuste de tarifas públicas e a redução de alíquotas de importação. A inflação é reduzida, mas ainda em patamares altos, ficou em 472,7% ao ano”. Ver: BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 390 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/226>. Acesso em: 31 mar. 2020. Pg. 109.

¹⁵⁴ BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 390 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/226>. Acesso em:

Em sua gestão à frente do Ministério da Fazenda iniciou-se a implementação do Plano Real, elaborado por um grupo de economistas, dentre os quais destacavam-se André Lara Rezende, Edmar Bacha, Gustavo Franco, Pérsio Arida, Pedro Malan e Winston Fritsch, todos tinham em comum a ideia de que era necessário atacar o desequilíbrio das contas públicas, uma vez que essa era a condição primeira para a contenção do processo inflacionário presente no país.¹⁵⁵

O processo de implementação do Plano real foi dividido em três etapas distintas: a primeira delas remetia a necessidade de um ajuste fiscal, a segunda etapa foi a criação da URV (Unidade Real de Valor) e, por fim, a terceira seria a instituição da nova moeda denominada Real.¹⁵⁶

O plano de ajuste fiscal apresentado por FHC em 14 de julho de 1993, intitulado Plano de Ação Imediata (PAI),¹⁵⁷ tinha como centralidade a diminuição dos gastos públicos, uma vez que tais gastos eram tidos como principal acelerador da inflação no país. Em síntese, se tratava de um plano de reordenação das finanças estatais.¹⁵⁸

O ajuste fiscal do governo promoveu cortes de despesas no orçamento de 1993 equivalente a 6 bilhões de dólares, abrangendo todos os órgãos e ministérios do governo. Segundo Rafael Vaz da Motta Brandão:

Os setores mais atingidos foram os da área social, como o ministério do Bem-Estar Social (cortes de mais de Cr\$ 73 milhões), o de Integração Regional (redução de quase a Cr\$ 52 milhões), os de Saúde e Educação (cortes de pouco mais Cr\$ 29 milhões e Cr\$ 25 milhões, respectivamente). Além da redução orçamentária, o conjunto de medidas do PAI ainda incluíam severas medidas contra Estados e municípios inadimplentes junto ao governo federal, bem como a aceleração e a ampliação do programa de privatização, com a sua extensão aos setores elétrico e ferroviário.¹⁵⁹

31 mar. 2020. Pg. 110.

¹⁵⁵ BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 390 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/226>. Acesso em: 31 mar. 2020. Pg. 110

¹⁵⁶ FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. São Paulo: Boitempo, 2000. Pg. 15.

¹⁵⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Plano de Ação Imediata**. Brasília: Ministério da Fazenda, 12 de junho de 1993.

¹⁵⁸ BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 390 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/226>. Acesso em: 31 mar. 2020. Pg. 110.

¹⁵⁹ BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 390 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/226>. Acesso em: 31 mar. 2020. Pg. 110.

Na visão incutida no PAI,¹⁶⁰ o problema da crise inflacionária não residia na economia, mas sim na chamada crise do estado e em seu crônico déficit fiscal, isto é, essa visão creditava a crise da inflação a desorganização administrativa e financeira do Estado.¹⁶¹

Brandão, ainda acerca da visão contida no PAI, acrescenta:

[...] de acordo com o PAI, a recuperação das finanças públicas não era uma mera questão de gastar menos e arrecadar mais. Ela envolve uma ampla reorganização do setor público e de suas relações com a economia privada. Esta ampla reorganização, envolveria: 1) corte e maior eficiência dos gastos; 2) recuperação da receita tributária; 3) fim da inadimplência de Estados e municípios em relação a dívidas com a União; 4) controle e rígida fiscalização dos bancos estaduais; 5) saneamento dos bancos estaduais; 6) privatização.¹⁶²

O PAI tinha como preocupação, além da problemática da redução dos gastos do Estado, a questão das privatizações, entendida como ponto nevrálgico para a diminuição do déficit público.¹⁶³

A entrada em circulação da nova moeda, última etapa do plano de estabilização econômica, denominada Real, se deu em primeiro de julho de 1994. Quando da sua entrada em circulação R\$ 1,00 equivalia a Cr\$ 2.750,00 que, por seu turno, equivalia a uma URV (Unidade Real de Valor).¹⁶⁴

Brandão aponta que diversos fatores concorreram para a sucesso do plano econômico, sendo a questão cambial o peso principal para o sucesso inicial do Plano Real, em outubro de 1994, um dólar chegou a valer R\$ 0,83¹⁶⁵, posteriormente, vitória de FHC nas eleições presidenciais do ano de 1994.¹⁶⁶

¹⁶⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Plano de Ação Imediata**. Brasília: Ministério da Fazenda, 12 de junho de 1993.

¹⁶¹ BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 390 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/226>. Acesso em: 31 mar. 2020. Pg. 111-112.

¹⁶² BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 390 f. Tese (Doutorado) - **Curso de História**, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/226>. Acesso em: 31 mar. 2020. Pg. 112.

¹⁶³ BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 390 f. Tese (Doutorado) - **Curso de História**, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/226>. Acesso em: 31 mar. 2020. Pg. 112.

¹⁶⁴ BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 390 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/226>. Acesso em: 31 mar. 2020. Pg. 114.

¹⁶⁵ FRANCO, Gustavo. **As viúvas da inflação**. In: Folha de S. Paulo, 24/9/1995, Opinião. Pg.1.

¹⁶⁶ BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do**

Filgueiras, analisando o Plano Real, entende o plano como:

[...] um produto econômico, político e ideológico da confluência de três fenômenos que marcaram o desenvolvimento do capitalismo nas duas últimas décadas desse século: a hegemonia das políticas liberais, a difusão do processo de reestruturação produtiva a partir dos países capitalistas centrais e a reafirmação do capitalismo como um sistema de produção mundializado.¹⁶⁷

Foi nesse contexto e muito em razão do sucesso do Plano Real que Fernando Henrique Cardoso foi eleito Presidente da República, em primeiro turno, derrotando Luís Inácio Lula da Silva (PT), obtendo 54,3% ante 27,1% dos votos.¹⁶⁸

Agora presidente, FHC, opta por prosseguir com as políticas de viés neoliberal que vinham sendo implementadas por Collor e Itamar Franco, assim, seu governo é marcado pela continuidade do ideário neoliberal. Entre as medidas que norteariam o Governo FHC estavam a eliminação da inflação, apressar o processo de privatização, providenciar reformas à Constituição Federal de 1988, no sentido de flexibilização das relações entre a sociedade e o Estado, bem como as relações entre o trabalho e o capital.¹⁶⁹

As eleições de 1994 propiciaram a FHC um ambiente favorável para implementação e realização de reformas, o governo tinha maioria folgada no Congresso Nacional em razão de uma forte coalizão partidária e contou com a vitória de inúmeros aliados políticos nas eleições para governador. Assim, amparado em uma moeda estável e apoio no Congresso Nacional e de Governadores de Estados, FHC contou condições extremamente favoráveis para implementar suas reformas.¹⁷⁰

Brasílio Sallum Jr., ao analisar o Governo FHC, destaca que as ações do governo visavam a liquidar os remanescentes da Era Vargas e tinha como marca indelével o liberalismo econômico¹⁷¹. O autor ainda explica que:

[...] o núcleo dessa perspectiva pode ser resumido neste pequeno conjunto de proposições: o Estado não cumpriria funções empresariais, que seriam

sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002). 2013. 390 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/226>. Acesso em: 31 mar. 2020. Pg. 115.

¹⁶⁷ FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. São Paulo: Boitempo, 2000. Pg. 84.

¹⁶⁸ FOLHA DE SÃO PAULO. **FHC é o presidente mais votado desde 45**. 1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/10/18/brasil/20.html>. Acesso em: 21 maio 2020.

¹⁶⁹ TEIXEIRA, Francisco José Soares. O neoliberalismo em debate. In: TEIXEIRA, Francisco José Soares (Org.) **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998, p. 195-252. Pg. 225.

¹⁷⁰ SALLUM JR., Brasílio. **O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000). Pg. 30.

¹⁷¹ SALLUM JR., Brasílio. **O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000). Pg. 31.

transferidas para a iniciativa privada; suas finanças deveriam ser equilibradas e os estímulos diretos dados às empresas privadas seriam parcimoniosos; não poderia mais sustentar privilégios para categorias de funcionários; em lugar das funções empresariais, deveria desenvolver mais intensamente políticas sociais; e o país teria que ampliar sua integração com o exterior, mas com prioridade para o aprofundamento e expansão do Mercosul.¹⁷²

As reformas realizadas durante o Governo FHC, pautadas em alterar a relação entre Estado e mercado, sob a batuta do ideário neoliberal, tinham como alvo primeiro romper com a estrutura do Estado Nacional-desenvolvimentista previsto na Constituição Federal de 1988.¹⁷³

O objetivo central do programa de governo de Fernando Henrique era preservar a estabilidade monetária e mudar o padrão de desenvolvimento brasileiro, superando a Era Vargas, que – nas palavras do Presidente – “ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade”. Já que ela fora parcialmente constitucionalizada em 1988, o cerne do programa do novo governo consistia em um conjunto de projetos destinados a reformar parte da Constituição e alterar leis infra-constitucionais (sic) que materializavam institucionalmente o remanescente do varguismo.¹⁷⁴

Com andar das reformas, os processos de liberalização econômica e privatizações foram intensificados, assim, passando a política econômica, no que tange ao setor externo, ser o ponto central da política econômica do governo, restando inexoravelmente ser refém dos aportes do capital financeiro internacional.¹⁷⁵

Fernando Henrique Cardoso não somente se vinculou ao projeto privatizante, mas o acelerou de uma forma sem precedentes até então. Fato esse decorrente da pressão exercida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o qual aduzia que, com os valores auferidos com a venda das empresas estatais, seria possível adimplir com os pagamentos aos credores da dívida pública brasileira.¹⁷⁶

Assim, observava-se uma nova estratégia neoliberal, denominada estratégia neoliberal de desenvolvimento. Nas palavras de Gennari:

As novas formas de política econômica e as novas modalidades de política externa implementadas no Brasil nos anos noventa guardam uma forma particular de implementação e configuram um novo padrão de acumulação ou

¹⁷² SALLUM JR., Brasília. **O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000). Pg. 31.

¹⁷³ SALLUM JR., Brasília. **O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000). Pg. 31-32.

¹⁷⁴ SALLUM JR., Brasília. **O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000). Pg. 41.

¹⁷⁵ GENNARI, Adilson Marques. **Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90**. Pesquisa & Debate, SP, volume 13, n. 1(21), p. 30-45, 2001. Pg. 38.

¹⁷⁶ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016**. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 66.

uma nova estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista. Observa-se uma profunda mudança nos rumos da acumulação de capital no Brasil sob determinação da chamada estratégia neoliberal de desenvolvimento implementada pelos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso.¹⁷⁷

Todavia, após quase cinco anos do lançamento do Plano Real, não se conseguiu que as contas públicas restassem equilibradas. A política macroeconômica foi mantida apesar da crise financeira de alcance mundial ocorrida em 1997. Em razão da insistência na política macroeconômica do governo, não havia perspectiva de que as contas se equilibrassem até o final do Governo FHC, em razão dessa demora na equalização, já se discutia a possibilidade de reeleição de FHC para que desse continuidade à agenda de reformas estruturais de cunho liberal.¹⁷⁸

Não obstante a queda do índice de inflação e da estabilização monetária, o que se viu, nos anos seguintes a implementação do Plano Real, foi um pífio crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), baixa taxa de investimentos e crescimento dos níveis de desemprego.¹⁷⁹

Sallum afirma que o Plano Real, sustentado pelo tripé valorização cambial, elevadas taxas de juros reais e endividamento externo, já sinalizava sinais de debilidade desde a crise mexicana ocorrida entre o final de 1994 e o início de 1995, passando com dramaticidade pela crise asiática de 1997 e colapsando com a moratória russa em 1998. O autor vai além e destaca que, em razão do cenário de permanente fragilidade em relação ao ambiente externo, em janeiro de 1999, o governo foi forçado a desvalorizar a moeda e a criar um regime de câmbio flutuante, metas de inflação e elevado superávit primário,¹⁸⁰ denominado tripé macroeconômico.

No entanto, apesar de todos os intemperes ocorridos no anos de governo, Fernando Henrique Cardoso foi reeleito, ainda em primeiro turno com 53,1% dos votos válidos,¹⁸¹ ao final do ano de 1998, beneficiado pela Emenda Constitucional nº 16 de 04 de junho de 1997

¹⁷⁷ GENNARI, Adilson Marques. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. Pesquisa & Debate, SP, volume 13, n. 1(21), p. 30-45, 2001. Pg. 41-42.

¹⁷⁸ SALLUM JR., Brasília. **O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000). Pg. 40.

¹⁷⁹ BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 390 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/226>. Acesso em: 31 mar. 2020. Pg. 115.

¹⁸⁰ BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 390 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/226>. Acesso em: 31 mar. 2020. Pg. 116.

¹⁸¹ TOLEDO, José Roberto. FHC venceu em 87% dos municípios. 1998. **Folha de São Paulo**. 01 novembro 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc01119813.htm>. Acesso em: 21 maio 2020.

que permitiu que os chefes do Poder Executivo em nível federal, estadual e municipal fossem eleitos para mais um único mandato subsequente.¹⁸²

A reeleição de FHC muito se deve ao discurso eficiente, sustentado pela mídia e por representantes do mercado financeiro, e uma forte propaganda neoliberal que garantiu alta popularidade ao então presidente, mesmo sob denúncia de que a aprovação da emenda constitucional, que possibilitou a reeleição para cargos de chefe do Poder Executivo, se deu em razão de compra de votos de parlamentares do Congresso Nacional.¹⁸³

Novo era o mandato presidencial, contudo velhas eram as políticas fiscais e econômicas no segundo Governo FHC, ou seja, a reeleição serviu de mecanismo de continuidade para as reformas estruturais e adequação do país a um modelo de Estado neoliberal.

A crise financeira de janeiro 1999 e a consequente desvalorização cambial do real levou FHC a fazer um acordo com o FMI, assim, o governo retoma o discurso de que era necessário equilibrar as contas públicas. Contudo, antes mesmo da crise, ainda em 1998, o governo já havia lançado o Programa de Estabilidade Fiscal Brasileiro que tinha como premissa a ideia de que “o Estado não pode viver além dos seus limites, gastando mais do que arrecada”.¹⁸⁴

Dentre outras medidas e reformas de cunho neoliberal realizadas pela gestão FHC, destaca-se a Lei Complementar nº 101, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁸⁵, que surgiu como fruto direto do Programa de Estabilidade Fiscal Brasileiro¹⁸⁶ e como medida necessária a inserção do país como mercado financeiro emergente,¹⁸⁷ entrando em vigor a partir de 4 de maio de 2000.

¹⁸² SILVA, Edgar. **Emenda constitucional da reeleição completa 20 anos**. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/06/1890080-emenda-constitucional-da-reeleicao-completa-20-anos.shtml>. Acesso em: 31 mar. 2020.

¹⁸³ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 69.

¹⁸⁴ FOLHA DE SÃO PAULO. **Leia o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal**. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj29109845.htm>. Acesso em: 01 abr. 2020.

¹⁸⁵ BRASIL. **Lei Complementar No. 101/2000**. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm. Acesso em 31 mar. 2020.

¹⁸⁶ SODRE, Antônio Carlos de Azevedo. **Lei de responsabilidade fiscal**: condição insuficiente para o ajuste fiscal. RAE electron., São Paulo, v. 1, n. 2, p. 1-15, Dec. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482002000200010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 31 mar. 2020. Pg. 3.

¹⁸⁷ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 92.

Araújo, Santos Filho e Gomes ao explicar o contexto em que se deu a elaboração da LRF escrevem:

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi formulada e justificada como um programa de estabilização fiscal, fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilidade. O contexto econômico que antecede a LRF está diretamente ligado aos códigos de boas práticas de gestão disseminados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que incluiu essa e outras exigências para a concessão de novos empréstimos ao país, depois de uma grave crise cambial em 1998-99.¹⁸⁸

Segundo Paulani, com o advento da LRF, a preocupação primeira do administrador dos recursos públicos passa a ser a “preservação das garantias dos detentores de ativos financeiros emitidos pelo Estado”¹⁸⁹. Nas palavras da autora a LRF tinha dois propósitos claros:

Por um lado, o propósito da LRF era e é estabelecer uma hierarquia nos gastos públicos que coloca em primeiríssimo e indisputável lugar o credor financeiro, em detrimento da alocação de recursos com fins distributivos (políticas de renda e políticas públicas de modo geral) e da viabilização de investimentos públicos. Por outro lado, a ‘austeridade fiscal’ da LRF, que exige de prefeitos e governadores esse tremendo aperto e a redução impiedosa dos gastos na área social, não impõe nenhum controle ou sanção aos que decidem a política de juros e elevam a dívida pública do país em favor dos credores nacionais e internacionais.¹⁹⁰

A LRF, segundo Silva, objetivava dar direcionamento a execução do orçamento público e “fixava limites para a dívida pública, para as despesas da Administração Pública com pessoal e para o controle de despesas em geral”¹⁹¹. O principal argumento de seus defensores era de que a LRF concorria para o equilíbrio fiscal e propiciaria maior controle e maior transparência no emprego dos recursos públicos.¹⁹²

¹⁸⁸ ARAUJO, Anderson Henrique dos Santos; SANTOS FILHO, José Emilio dos; GOMES, Fábio Guedes. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 739-759, jun. 2015. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000300739&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 31 mar. 2020. Pg. 743.

¹⁸⁹ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 92.

¹⁹⁰ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 92.

¹⁹¹ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 69.

¹⁹² SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 69.

Segundo Bercovici e Massoneto, a LRF, antes de tudo, é antidemocrática, uma vez que retira o orçamento da deliberação pública e atua em favor de interesses de grupos econômicos privados. Nas palavras dos autores:

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a insana proposta de emenda constitucional instituindo o déficit nominal zero são meios de excluir o orçamento da deliberação pública garantindo metas de política monetária muitas vezes impostas de fora e em favor de interesses econômicos privados, que desejam uma garantia sem risco para seus investimentos ou para sua especulação financeira. A implementação da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 ficaram restritas, assim, às sobras orçamentárias e financeiras do Estado. A constituição financeira de 1988 foi, deste modo, "blindada". A Lei de Responsabilidade Fiscal apenas complementa este processo, ao vedar a busca do pleno emprego e a implementação de outra política financeira.¹⁹³

Na mesma linha de Bercovici e Massoneto, Silva externa que a LRF, até aquele momento histórico, era o mais brutal ataque ao programa econômico previsto na Constituição Federal de 1988. Para os autores, a LRF representou a submissão da “política fiscal a um modelo antidemocrático de gestão da dívida pública, reduzindo o investimento público às sobras orçamentárias e financeiras do Estado”¹⁹⁴, limitando os gastos sociais da União, Estados e Municípios para garantir recursos para o pagamento dos credores da dívida pública.¹⁹⁵

Via-se, portanto, a prevalência da constituição financeira, em detrimento da constituição econômica. Bercovici e Massoneto¹⁹⁶, ao discorrem sobre esse movimento de desconstituição da ordem econômica em prol do capital financeiro utilizam-se do termo “blindada”, isto é, a constituição financeira é isolada da constituição econômica que, por seu turno, é alijada de seus instrumentos financeiros.¹⁹⁷

¹⁹³ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica.** Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 17-18.

¹⁹⁴ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica:** um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 69-70.

¹⁹⁵ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica:** um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 70.

¹⁹⁶ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica.** Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 17

¹⁹⁷ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica.** Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 17.

Bercovici e Massoneto afirmam que a LRF encerrava “um processo iniciado na década de 1970 e não inicia uma fase nova das finanças públicas brasileiras”.¹⁹⁸ Todavia, como se verá melhor mais adiante, a ordem econômica não deixou de ser alvo dos ataques, muito pelo contrário, esse movimento se aprofundou, resultando, em 2016, na aprovação da Emenda Constitucional nº 95, popularmente chamada “emenda do teto de gastos”, que limitou os gastos públicos pelo período de 20 anos.¹⁹⁹

Percebe-se que um dos pilares do Governo FHC e de sua política econômica, em seus dois mandatos, foi o combate ao déficit público. Todavia, como resultado dessa política o que de fato se viu foi uma deterioração das políticas sociais, uma vez que houve drástica redução nos recursos destinados a financiar os serviços sociais, serviços estes que abrangem a parcela mais vulnerável da sociedade brasileira.²⁰⁰

Ademais, cumpre destacar que os oito anos de governo FHC também resultaram na concessão de inúmeros benefícios legais ao capital e aos credores do Estado, assim “não deixaram dúvidas quanto à seriedade de suas (boas) intenções para com esses interesses”.²⁰¹

Gennari, ao discorrer sobre as políticas econômicas implementadas na década de 1990, assevera:

Parece que as consequências mais imediatas da implantação de tal estratégia no Brasil são: 1) crescimento do desemprego estrutural e conjuntural (segundo dados do próprio IBGE o Brasil ocupa a segunda posição no mundo em maior índice de desemprego); 2) eliminação de parcela considerável da indústria de capital nacional, via falências ou incorporações; 3) desarticulação ou destruição do chamado setor produtivo estatal via privatizações; 4) crescimento do déficit público a patamares comprometedores da própria estratégia; 5) crescimento da dependência externa em função do crescimento do déficit em contas correntes (oriundo agora do déficit comercial estrutural que se somou ao histórico déficit na conta de serviços característico de países subordinados); 6) manutenção das profundas desigualdades sociais e regionais, tais como níveis intolerantes de concentração da propriedade e da renda; 7) redução dos gastos sociais nas áreas prioritárias que atingem a maioria da população tais como saúde, educação, transporte urbano e moradia, em função

¹⁹⁸ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica.** Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 12.

¹⁹⁹ SENADO, Agência. **Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos.** 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>. Acesso em: 02 abr. 2020.

²⁰⁰ PORTO, Maria Célia da Silva. **Estado e neoliberalismo no brasil contemporâneo: implicações para as políticas sociais.** Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1_Mundializacao/estado-e-neoliberalismo-no-brasil-contemporaneo.pdf. Acesso em: 27 fev. 2020.

²⁰¹ PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses.** In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Pg. 92.

do ajuste dos gastos públicos, que via de regra devem ser usados para o ajuste de rota em direção à propalada “modernização” do parque produtivo como necessidade da nova agenda competitiva.²⁰²

A década de 1990 foi marcada pela implementação da agenda neoliberal no Brasil. Conforme se demonstrou, todos os governos ao longo dessa década (Collor, Itamar e FHC), pautaram suas políticas econômicas na agenda neoliberal, tendo como suas bases primárias a austeridade fiscal, a abertura econômica ao capital externo e privatizações, criando, assim, um “novo padrão de acumulação fundado num novo e mais profundo patamar de subordinação ao capital financeiro internacional”.²⁰³

2.1.3 O Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010)

Após uma sequência de derrotas em três eleições presidenciais (1989, 1994 e 1998), Luís Inácio Lula da Silva é eleito presidente no segundo turno das eleições presidenciais de 1998, derrotando José Serra (PSDB) com ampla margem (61% ante 39% dos votos válidos).²⁰⁴

A eleição de Lula representou o sucesso de sua campanha de marketing, uma vez que conseguiu neutralizar boa parte da rejeição que havia ante a sua figura e a do Partido dos Trabalhadores (PT). Une-se a esse fato a escolha do empresário José de Alencar para integrar sua chapa como candidato a Vice-Presidente, demonstrando, assim, alinhamento com o grande empresariado.

Neste sentido, Yan Carreirão destaca:

[...] campanha de Lula conseguiu neutralizar eficientemente dois aspectos centrais da rejeição ao candidato em outras eleições: de um lado, o “radicalismo” de Lula e do PT; de outro, o “despreparo” de Lula para governar. A sinalização clara de moderação por parte do PT e de Lula – coligação com o Partido Liberal; a escolha de um grande empresário para candidato a vice-Presidente; a Carta ao povo brasileiro, assumindo compromisso com a manutenção dos contratos, metas de inflação e superávit primário – contribuiu para reduzir o medo de certas camadas em relação ao “radicalismo” petista e de Lula.²⁰⁵

²⁰² GENNARI, Adilson Marques. **Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90**. Pesquisa & Debate, SP, volume 13, n. 1(21), p. 30-45, 2001. Pg. 43.

²⁰³ GENNARI, Adilson Marques. **Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90**. Pesquisa & Debate, SP, volume 13, n. 1(21), p. 30-45, 2001. Pg. 42.

²⁰⁴ CARREIRÃO, Yan. **A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 22, p. 179-194, junho 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782004000100013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 02 abr. 2020. Pg. 180.

²⁰⁵ CARREIRÃO, Yan. **A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 22, p. 179-194, junho 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782004000100013&lng=en&nrm=iso. Acesso

Todavia, não obstante a esperança de um rompimento com o modelo neoliberal que vinha sendo implementado desde o começo da década de 1990, o Governo Lula deu continuidade a implementação do ideário neoliberal, aprofundando a política macroeconômica gestada nos governos anteriores.²⁰⁶ Segundo Filgueiras, a radicalização da política econômica poderia ser verificada em medidas como redução da meta de inflação, elevadas taxas de juros, manutenção de um câmbio flutuante e superávits fiscais superiores a 4,25% do PIB do país.²⁰⁷ Ademais, Lula sinalizou a realização de reformas de natureza neoliberal na previdência dos funcionários públicos, na organização sindical e nas leis trabalhistas, além de reformar a Constituição abrindo espaço para a apresentação de uma proposta de independência do Banco Central. O processo de privatização continuou, contudo, em um outro modelo, as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPP's), uma vez que as metas de superávit primário restringem substancialmente o poder de intervenção do Estado.²⁰⁸

Assim, com a manutenção das medidas provenientes do ideário neoliberal, o PT abandonou seu programa histórico, evitando o embate com a parcela dominante do capital e governou para atender as suas demandas. Filgueiras aduz que o Governo Lula não se tratou de uma transição, mas sim da consolidação do modelo neoliberal²⁰⁹.

Marco Antônio Bestetti Paccola e Giovanni Antônio Pinto Alves sustentam que os Governos do PT, em seus 13 anos, incluindo aqui os dois mandatos de Lula e os dois mandatos de Dilma Rousseff (o último interrompido por um processo de *impeachment*), não romperam com o neoliberalismo, mas passaram a comportar duas correntes internas, sendo uma das

em: 02 abr. 2020. Pg. 183.184.

²⁰⁶ PORTO, Maria Célia da Silva. **Estado e neoliberalismo no brasil contemporâneo**: implicações para as políticas sociais. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1_Mundializacao/estado-e-neoliberalismo-no-brasil-contemporaneo.pdf. Acesso em: 27 fev. 2020.

²⁰⁷ FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil**: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: 12 de mar. 2020. Pg. 186.

²⁰⁸ FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil**: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: 12 de mar. 2020. Pg. 186.

²⁰⁹ FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil**: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: 12 de mar. 2020. Pg. 186.

correntes o próprio neoliberalismo, pensamento hegemônico na política brasileira, e a outra que denominou-se de neodesenvolvimentista, esta última uma política menos rígida.²¹⁰

Paccola e Alves bem resumem a política econômica incorporada pelo PT em seus governos:

De forma geral, o governo manteve o rumo da política econômica que vinha sendo implementada no Brasil desde a década de 1990. Assim, herdando a diretriz econômica consolidada com o Plano Real de 1994 e mantida até 2002 pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, o Partido dos trabalhadores moldou seu projeto político à esta herança, de modo a não realizar grandes alterações de conjuntura. Estas diretrizes neoliberais estão expressas em princípios que se tornariam objetivos declarados do partido a partir de então, como o Superávit primário, controle da inflação, autonomia do Banco Central, política cambial e de juros atreladas à estabilidade inflacionária, manutenção do pagamento da dívida pública, reforma da previdência, entre outros.²¹¹

Apesar da manutenção do modelo econômico neoliberal, o programa de governo passou a incorporar em seu bojo uma série de políticas sociais e econômicas, ausentes em governos anteriores, relacionadas a orientação neodesenvolvimentista que se consolidou entre diversos setores da classe dominante, notadamente a parcela da elite produtiva.²¹²

Desse modo, o governo promoveu uma redução da taxa básica de juros, não obstante essa ter se mantido em níveis altíssimos para a economia do país, assumiu postura ativa ao induzir investimentos, notadamente, nas áreas de infraestrutura, postura essa que teve continuidade no primeiro mandato de Dilma Rousseff. Essa política teria levado “à redução do superávit primário e dos spreads bancários, pilares da política econômica neoliberal”.²¹³

Assim, observou-se nos governos Lula o fortalecimento do caráter neodesenvolvimentista sem, contudo, romper com a política neoliberal.²¹⁴ Segundo Armando Boito Jr.:

Sem romper a hegemonia neoliberal, as dissonâncias a este modelo ganham

²¹⁰ PACCOLA, Marco Antônio Bestetti; ALVES, Giovanni Antônio Pinto. **Neodesenvolvimentismo, neoliberalismo e a correlação de forças nos governos Lula e Dilma**. PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.2, 2018, p.269-281. Pg. 270.

²¹¹ PACCOLA, Marco Antônio Bestetti; ALVES, Giovanni Antônio Pinto. **Neodesenvolvimentismo, neoliberalismo e a correlação de forças nos governos Lula e Dilma**. PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.2, 2018, p.269-281. Pg. 270-271.

²¹² PACCOLA, Marco Antônio Bestetti; ALVES, Giovanni Antônio Pinto. **Neodesenvolvimentismo, neoliberalismo e a correlação de forças nos governos Lula e Dilma**. PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.2, 2018, p.269-281. Pg. 271.

²¹³ PACCOLA, Marco Antônio Bestetti; ALVES, Giovanni Antônio Pinto. **Neodesenvolvimentismo, neoliberalismo e a correlação de forças nos governos Lula e Dilma**. PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.2, 2018, p.269-281. Pg. 271.

²¹⁴ PACCOLA, Marco Antônio Bestetti; ALVES, Giovanni Antônio Pinto. **Neodesenvolvimentismo, neoliberalismo e a correlação de forças nos governos Lula e Dilma**. PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.2, 2018, p.269-281. Pg. 271.

força, dessa forma, observa-se, ainda no governo Lula, com o surgimento de diversas políticas focadas nos setores produtivos, como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2004, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008.²¹⁵

A despeito da manutenção das políticas neoliberais e de escândalos de corrupção, como o “mensalão”, Lula foi reeleito em 2006, derrotando o candidato Geraldo Alckmin (PSDB), mais uma vez com ampla margem (60,83% contra 39,17% dos votos válidos),²¹⁶ com a promessa de fazer o país voltar a crescer sem, contudo, afrouxar a política fiscal, essa permaneceria rígida, sustentando que o país não poderia gastar mais do que arrecadava.²¹⁷

Assim, viu-se já, em seus primeiros discursos como presidente eleito, que a política de austeridade, característica do ideário neoliberal, seria mantida, fato esse que se confirmou até o final de seu segundo mandato em 2010.

Deste modo, uma interpretação possível desse período de Governo Lula (2003 a 2010) é que foi um período marcado por políticas destoantes, visto que deu continuidade ao modelo neoliberal, enquanto, por outro lado implementou um projeto claro de redistribuição e elevação da renda da parcela mais pobre da população, buscando a retomada do crescimento econômico por meio de políticas neodesenvolvimentistas.²¹⁸

Lula encerrou seu segundo mandato com avaliação extremamente positiva, segundo pesquisa realizada pelo Datafolha, publicada em dezembro de 2012, o petista teve seu governo avaliado como ótimo ou bom por 83% dos brasileiros adultos ante 4% que o consideraram ruim ou péssimo.²¹⁹ Tais números permitiram que o PT elegeesse como sucessora de Lula Dilma Vana Rousseff.

²¹⁵ BOITO JR., Armando. **O lulismo é um tipo de bonapartismo?** Uma crítica às teses de André Singer. In: *Crítica Marxista*. São Paulo, v. 37, pp. 171-181, 2013. Pg. 174.

²¹⁶ G1. Eleições 2006: apuração 2º turno. **Apuração 2º Turno. 2006**. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Eleicoes2006/0,,GOV0-6282,00.html>. Acesso em: 02 abr. 2020.

²¹⁷ G1. LULA É REELEITO E PROMETE CRESCER SEM ESTOURAR GASTOS. 2006. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Eleicoes/0,,AA1330803-6282-2533,00.html>. Acesso em: 02 abr. 2020.

²¹⁸ PACCOLA, Marco Antônio Bestetti; ALVES, Giovanni Antônio Pinto. **Neodesenvolvimentismo, neoliberalismo e a correlação de forças nos governos Lula e Dilma**. PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.2, 2018, p.269-281. Pg. 273.

²¹⁹ DATAFOLHA. **Avaliação Lula 17 19/11/2010**. 2010. Disponível em: http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_20122010.pdf. Acesso em: 03 abr. 2020.

2.1.4 O Governo Dilma Vana Rousseff (2011 – 2016)

Dilma Vana Rousseff, durante os governos Lula chefiou o Ministério das Minas e Energia e, posteriormente, ocupou a chefia da Casa Civil, sendo indicada em junho de 2010,²²⁰ como candidata do Partido dos Trabalhadores para concorrer às eleições presidenciais do final daquele ano.

Na esteira da popularidade de Lula, Dilma Rousseff foi eleita Presidente da República nas eleições presidenciais de 2010, derrotando, no segundo turno, José Serra (PSDB) (56,05% contra 43,95% dos votos válidos), sendo a primeira mulher a ocupar o cargo na história do país.²²¹

Dilma teve como herança de Lula uma economia crescente, o PIB no ano anterior havia crescido 7,5%, as políticas antagônicas do governo Lula, o modelo neodesenvolvimentista associado ao neoliberalismo, aparentavam, assim, estar perfeitamente equilibrados.²²²

Eleita, Dilma tentou conduzir políticas econômicas que se alinhassem mais a corrente neodesenvolvimentista, afastando-se, mas não rompendo com o neoliberalismo. Seu governo interveio em diversos setores visando a promoção do investimento e o aumento da produção, além disso, fez pressão sobre o sistema financeiro para que reduzissem as altas taxas de juros praticadas, fato esse que acabou por reduzir o custo do crédito e o serviço da dívida pública, liberando recursos para o investimento e o consumo.²²³

Boito Jr., sobre os dois primeiros anos do Governo Dilma e sua característica intervencionista, leciona:

De fato, os anos de 2011 e 2012 ficaram marcados, na política econômica e social, por medidas visando, por intermédio da intervenção do Estado na economia, estimular o crescimento econômico – redução da Selic, do spread, desvalorização do real, ampliação da política de conteúdo local, isenções fiscais para capital produtivo e outras. O então ministro da Fazenda Guido Mantega resumiu essa nova orientação cunhando a expressão “nova matriz de

²²⁰ O GLOBO. **Dilma cita Lula trinta vezes em discurso de formalização de sua candidatura**. 2010. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/dilma-cita-lula-trinta-vezes-em-discurso-de-formalizacao-de-sua-candidatura-2994993>. Acesso em: 03 abr. 2020.

²²¹ G1. **Dilma Rousseff é a primeira mulher eleita presidente do Brasil**. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/dilma-rousseff-e-primeira-mulher-eleita-presidente-do-brasil.html>. Acesso em: 03 abr. 2020.

²²² SAAD-FILHO, Alfredo. **Overthrowing Rousseff: It's class war, and their class is winning**. 2016. Disponível em: <http://www.focaalblog.com/2016/03/22/alfredo-saad-filho-overthrowing-rousseff-its-class-war-and-their-class-is-winning/>. Acesso em: 03 abr. 2020.

²²³ SAAD-FILHO, Alfredo. **Overthrowing Rousseff: It's class war, and their class is winning**. 2016. Disponível em: <http://www.focaalblog.com/2016/03/22/alfredo-saad-filho-overthrowing-rousseff-its-class-war-and-their-class-is-winning/>. Acesso em: 03 abr. 2020.

política econômica”.²²⁴

O autor complementa dizendo que não se tratava de uma mera guinada radical na política desenvolvimentista, mas um substancial alteração em seu interior. Buscava-se, assim, “beneficiar o segmento produtivo da grande burguesia interna em detrimento dos interesses do seu segmento bancário”.²²⁵

Paccola, na mesma esteira de Boito Jr., afirma que:

Podemos identificar como ponto de ruptura do equilíbrio na correlação de forças que sustentou os governos do PT, o aprofundamento das políticas neodesenvolvimentistas a partir do primeiro governo Dilma (2011). Enquanto, nos governos Lula, os fundamentos da política macroeconômica neoliberal foram mantidos e inclusive aprofundados, o governo Dilma estabeleceu como meta o “combate” a estas políticas, seguindo a interpretação que as apontava como entraves ao desenvolvimento da economia.²²⁶

Desde o princípio, Dilma Rousseff, como uma economista de alinhamento desenvolvimentista, viu a necessidade da revisão da política baseada no tripé macroeconômico (meta de inflação, superávit primário e câmbio flutuante). Em discurso feito em abril de 2012, a presidente afirmou que para que o país pudesse se desenvolver seria necessário “equacionar as três amarras do país: taxa de juros alta, câmbio e impostos altos”.²²⁷

O ataque às políticas neoliberais geraram forte resistência por parte do setor financeiro, ou seja, os detentores do capital nacional e internacional e os rentistas. Porém, em razão da alta popularidade, Dilma Rousseff conseguiu a manutenção das políticas de redução dos spreads e da taxa de juros por mais algum tempo.²²⁸

Entretanto, Paccola afirma que passados dois anos do início do que o autor denomina “empreitada neodesenvolvimentista”,²²⁹ o cenário econômico e político se deteriorou em

²²⁴ BOITO JR, Armando. **A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia**. Crítica Marxista, Campinas - SP, n. 42, p. 155-162, 2016. Pg. 157.

²²⁵ BOITO JR, Armando. **A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia**. Crítica Marxista, Campinas - SP, n. 42, p. 155-162, 2016. Pg. 157.

²²⁶ PACCOLA, Marco Antônio Bestetti; ALVES, Giovanni Antônio Pinto. **Neodesenvolvimentismo, neoliberalismo e a correlação de forças nos governos Lula e Dilma**. PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.2, 2018, p.269-281. Pg. 276.

²²⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O governo Dilma frente ao "tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 95, p. 5-15, Mar. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 abr. 2020. Pag. 9.

²²⁸ PACCOLA, Marco Antônio Bestetti; ALVES, Giovanni Antônio Pinto. **Neodesenvolvimentismo, neoliberalismo e a correlação de forças nos governos Lula e Dilma**. PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.2, 2018, p.269-281. Pg. 276.

²²⁹ PACCOLA, Marco Antônio Bestetti; ALVES, Giovanni Antônio Pinto. **Neodesenvolvimentismo, neoliberalismo e a correlação de forças nos governos Lula e Dilma**. PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.2, 2018, p.269-281. Pg. 276.

desfavor do governo. O fraco resultado econômico, denúncias de escândalos de corrupção e a forte pressão das ruas em razão da onda de protestos de 2013 ameaçavam a reeleição de Dilma Rousseff e demonstravam que o governo estava perdendo o embate com as forças econômicas em razão do ataque às políticas neoliberais.²³⁰

Não obstante, todo o cenário adverso enfrentado, Dilma Rousseff consegue se reeleger em 2014, vencendo uma das eleições presidenciais mais acirradas da história recente do Brasil, derrotando o candidato Aécio Neves (PSDB) por uma margem de 3,28% dos votos válidos (51,64% contra 48,36% dos votos válidos).²³¹

Já em primeiro pronunciamento após ter sido reeleita, Dilma Rousseff, contrariando discurso adotado na campanha, sinaliza ao mercado financeiro, instável entre 2013 e 2014, que promoveria mudanças econômicas de modo a fazer com que o país voltasse ao eixo do crescimento econômico e destacou, ainda, que seguiria combatendo a inflação e que pretendia avançar na seara da responsabilidade fiscal.²³²

Após a sua eleição, a despeito do discurso de campanha, voltado aos mais pobres e movimentos sociais e sindicais, assegurando que daria continuidade às políticas de redistribuição de renda e inclusão social.²³³ o governo Dilma recua na sua política neodesenvolvimentista e se alinha ainda mais ao discurso neoliberal de ajuste fiscal. Medidas como elevação da taxa de juros, cortes no orçamento, redução no investimento público e na intervenção do Estado na economia passam a fazer parte da política econômica do governo, seguindo fielmente a cartilha da política ortodoxa do neoliberalismo.²³⁴

Afastando-se do discurso de campanha, o segundo governo Dilma marchou em direção oposta, adotando políticas de austeridade por meio de um severo arrocho fiscal, distanciando-se, assim, da base social. Eduardo Costa Pinto, José Paulo Guedes Pinto, Alexis Saludjian,

²³⁰ PACCOLA, Marco Antônio Bestetti; ALVES, Giovanni Antônio Pinto. **Neodesenvolvimentismo, neoliberalismo e a correlação de forças nos governos Lula e Dilma**. PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.2, 2018, p.269-281. Pg. 276-277.

²³¹ G1. **Eleições 2014**: apuração de votos para presidente. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/apuracao-votos-presidente.html>. Acesso em: 03 abr. 2020

²³² G1. **Dilma se diz 'disposta ao diálogo' e afirma que país não está dividido**. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/eleicoes/2014/noticia/2014/10/dilma-se-diz-disposta-ao-dialogo-e-afirma-que-pais-nao-esta-dividido.html>. Acesso em: 03 abr. 2020.

²³³ PINTO, Eduardo Costa; PINTO, José Paulo Guedes; SALUDJIAN, Alexis; NOGUEIRA, Isabela; BALANCO, Paulo; SCHONERWALD, Carlos; BARUCO, Grasiela. **A guerra de todos contra todos: a crise brasileira**. Texto de Discussão n° 6/2017 (Instituto de Economia da UFRJ, fev/2017). Disponível em: https://www.academia.edu/31700839/A_Guerra_de_Todos_contra_Todos_A_Crise_Brasileira?source=swp_shar e. Acesso em: 02 abr. 2020. Pg. 12-13

²³⁴ PACCOLA, Marco Antônio Bestetti; ALVES, Giovanni Antônio Pinto. **Neodesenvolvimentismo, neoliberalismo e a correlação de forças nos governos Lula e Dilma**. PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.2, 2018, p.269-281. Pg. 277.

Isabela Nogueira, Paulo Balanco, Carlos Schonerwald e Grasiela Baruco explicam esse movimento:

No entanto, o 2º governo Dilma caminhou numa direção oposta ao prometido na campanha ao adotar políticas econômicas ortodoxas (austeridade), traduzidas em um ajuste fiscal drástico, propostas de mudanças nas leis trabalhistas e previdenciárias e, até mesmo, em propostas como a repatriação do capital brasileiro no exterior enviado ilegalmente pelos segmentos dominantes brasileiros. O ajuste fiscal não reestabeleceu a legitimidade (“confiança dos mercados”) entre o bloco no poder e o PT. Contrariamente, ainda provocou a fissura entre o governo Dilma e sua base social – os segmentos mais pobres e os movimentos sindicais e sociais – em virtude da queda do emprego e renda dos trabalhadores. Esta opção se revelou uma segunda aposta equivocada, pois o ajuste fiscal transformou, em 2015, o baixo crescimento numa profunda crise econômica.²³⁵

O ano de 2015 é marcado por uma grave crise econômica, deflagrada em razão do severo ajuste fiscal levado a cabo pelo governo Dilma.

A crise econômica em 2015 pode ser ilustrada mediante alguns dados expressivos: retração do PIB em 3,8%; desmoronamento do investimento (FBCF) em 14,1% (R\$ 75 bilhões), sobretudo no setor público; aumento do desemprego nas regiões metropolitanas de 5,8% em fev./2015 para 8,2% em fev./2016; queda de 8% da renda real entre jan./2015 e jan./2016; e a significativa redução das taxas de rentabilidade de boa parte dos setores produtivos com - exceção do setor bancário-financeiro. A acumulação de capital travou em 2015 e continuou travada em 2016.²³⁶

Duas apostas do governo Dilma deram errado no que toca a política macroeconômica, a primeira foi dar prioridade ao investimento do setor privado sobre o investimento público e a segunda foi o ajuste fiscal que em vez de modificar o cenário de baixo crescimento econômico, levou o país a recessão.²³⁷

Em decorrência da crise e de equivocadas decisões acerca da política econômica, o governo perdeu em muito a sua capacidade fiscal, levando-o a utilizar mecanismos contábeis

²³⁵ PINTO, Eduardo Costa; PINTO José Paulo Guedes; SALUDJIAN, Alexis; NOGUEIRA, Isabela; BALANCO, Paulo; SCHONERWALD, Carlos; BARUCO, Grasiela. **A guerra de todos contra todos: a crise brasileira**. Texto de Discussão nº 6/2017 (Instituto de Economia da UFRJ, fev/2017). Disponível em: https://www.academia.edu/31700839/A_Guerra_de_Todos_contra_Todos_A_Crise_Brasileira?source=swp_shar e. Acesso em: 02 abr. 2020. Pg. 13.

²³⁶ PINTO, Eduardo Costa; PINTO José Paulo Guedes; SALUDJIAN, Alexis; NOGUEIRA, Isabela; BALANCO, Paulo; SCHONERWALD, Carlos; BARUCO, Grasiela. **A guerra de todos contra todos: a crise brasileira**. Texto de Discussão nº 6/2017 (Instituto de Economia da UFRJ, fev/2017). Disponível em: https://www.academia.edu/31700839/A_Guerra_de_Todos_contra_Todos_A_Crise_Brasileira?source=swp_shar e. Acesso em: 02 abr. 2020. Pg. 6.

²³⁷ PINTO, Eduardo Costa; PINTO José Paulo Guedes; SALUDJIAN, Alexis; NOGUEIRA, Isabela; BALANCO, Paulo; SCHONERWALD, Carlos; BARUCO, Grasiela. **A guerra de todos contra todos: a crise brasileira**. Texto de Discussão nº 6/2017 (Instituto de Economia da UFRJ, fev/2017). Disponível em: https://www.academia.edu/31700839/A_Guerra_de_Todos_contra_Todos_A_Crise_Brasileira?source=swp_shar e. Acesso em: 02 abr. 2020. Pg. 8.

para tentar solver o aumento da despesa financeira do Estado, tais como as chamadas “pedaladas fiscais”.²³⁸

A denominação “pedalada fiscal” se refere à prática do Tesouro Nacional de retardar o repasse de recursos aos bancos públicos e privados para pagamento de despesas do governo, tais como benefícios sociais e previdenciários, Bolsa Família, abono salariais e o seguro-desemprego.²³⁹

No final de 2015, foi apresentado na Câmara dos Deputados pedido de *impeachment* de Dilma Rousseff, justamente pela suposta utilização indevida das “pedaladas fiscais” e decretos que ensejaram gastos sem respectiva autorização do Congresso Nacional”,²⁴⁰ contrariando, assim, o disposto no artigo 167, inciso V, da Constituição Federal de 1988.²⁴¹

Em março de 2016, o Governo Dilma já fragilizado pela recessão econômica, decorrente do desastroso ajuste fiscal, recebe outro duro golpe, o então juiz Sérgio Moro, destaque-se, de forma totalmente ilegal, uma vez que o fez sem autorização do Supremo Tribunal Federal, divulgou para imprensa áudios em que Dilma Rousseff conversa com Lula a respeito de um documento que supostamente daria posse a Lula como Ministro da Casa Civil no governo, afastando-o assim do raio de ação da Operação Lava-Jato²⁴², o que mais tarde restou demonstrado que o , então juiz, divulgou apenas parte dos áudios, que tirada do contexto, ensejava a ideia de que a nomeação se daria somente com o intuito de retirar Lula do raio de ação da Operação.²⁴³ A notícia caiu como uma bomba na sociedade, levando milhares às ruas em protesto contra Dilma Rousseff.

²³⁸ PINTO, Eduardo Costa; PINTO José Paulo Guedes; SALUDJIAN, Alexis; NOGUEIRA, Isabela; BALANCO, Paulo; SCHONERWALD, Carlos; BARUCO, Grasiela. **A guerra de todos contra todos: a crise brasileira.** Texto de Discussão nº 6/2017 (Instituto de Economia da UFRJ, fev/2017). Disponível em: https://www.academia.edu/31700839/A_Guerra_de_Todos_contra_Todos_A_Crise_Brasileira?source=swp_shar e. Acesso em: 02 abr. 2020. Pg. 9.

²³⁹ PINTO, Eduardo Costa; PINTO José Paulo Guedes; SALUDJIAN, Alexis; NOGUEIRA, Isabela; BALANCO, Paulo; SCHONERWALD, Carlos; BARUCO, Grasiela. **A guerra de todos contra todos: a crise brasileira.** Texto de Discussão nº 6/2017 (Instituto de Economia da UFRJ, fev/2017). Disponível em: https://www.academia.edu/31700839/A_Guerra_de_Todos_contra_Todos_A_Crise_Brasileira?source=swp_shar e. Acesso em: 02 abr. 2020. Pg. 9.

²⁴⁰ PINTO, Eduardo Costa; PINTO José Paulo Guedes; SALUDJIAN, Alexis; NOGUEIRA, Isabela; BALANCO, Paulo; SCHONERWALD, Carlos; BARUCO, Grasiela. **A guerra de todos contra todos: a crise brasileira.** Texto de Discussão nº 6/2017 (Instituto de Economia da UFRJ, fev/2017). Disponível em: https://www.academia.edu/31700839/A_Guerra_de_Todos_contra_Todos_A_Crise_Brasileira?source=swp_shar e. Acesso em: 02 abr. 2020. Pg. 20.

²⁴¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

²⁴² G1. **Moro derruba sigilo e divulga grampo de ligação entre Lula e Dilma.** 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/03/pf-libera-documento-que-mostra-ligacao-entre-lula-e-dilma.html>. Acesso em: 03 abr. 2020.

²⁴³ CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Vaza Jato: o seletivo e parcial Sérgio Moro só vazou áudios completos de Lula.** 2019. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/vaza-jato-o-seletivo-e-parcial-sergio-moro-so-vazou-audios-completos-de-lula-727b>. Acesso em: 21 maio 2020

Em artigo publicado na revista Carta Capital, Dilma Rousseff fala sobre o ocorrido:

Ao grampear e divulgar minhas conversas como presidenta da República sem autorização do STF, usando um diálogo fora de contexto para criar uma farsa sobre a nomeação de Lula para a Casa Civil, o juiz fabricou a falsa impressão de que havia uma deliberada tentativa de retirá-lo do alcance da Lava Jato. Agora, revela-se que, por meio de vários grampos, o juiz e os procuradores sabiam que Lula iria para a Casa Civil com o objetivo de articular a base política do governo e barrar o golpe de Estado. Pelo menos 21 gravações mostram isso claramente. Tal informação, contudo, foi escondida da população e, criminosamente, também do STF, que acabaria por julgar o direito de Lula assumir. Todos os nossos insistentes desmentidos foram ignorados. O tribunal decidiu sem ter acesso a todos os grampos realizados, que deviam ter sido entregues à Corte, mas que foram negados por Moro. O juiz e a Lava Jato afrontaram a lei para enganar o STF e fabricar um ambiente de perturbação social.[...]Aquele mês fatídico, antevéspera da vergonhosa sessão de 7 de abril presidida por Eduardo Cunha na Câmara, reservaria ainda ao País mais fraudes e manipulações. Algumas precisam ser lembradas, pois revelam o caráter mais profundo do golpe: a necessidade da elite e de sua base política de enquadrar o país ao neoliberalismo, que havia sido derrotado em quatro eleições presidenciais consecutivas pelas vitórias do PT. Refiro-me ao uso massivo de um símbolo de certo empresariado golpista, o “Pato Amarelo”. Uma ideia concebida e aplicada, sob o patrocínio da Fiesp, com o lema “não queremos pagar o pato”, porque, claro, preferem que só o povo o faça. O mascote (sic) do neoliberalismo esteve presente em todos os protestos incentivados, convocados e inflados pela mídia, sobretudo, a Rede Globo, que patrocinava mais um golpe de Estado.²⁴⁴

Em abril de 2006, a Câmara dos Deputados aprovou, com 367 votos favoráveis contra 137 contrários, 7 abstenções e 2 faltas, a continuidade do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff,²⁴⁵ que havia sido aceito em dezembro de 2015 pelo então Deputado Eduardo Cunha (PMDB).

No mês de maio de 2016, é a vez do Senado Federal aprovar o prosseguimento do processo de *impeachment*, por 55 votos a favor e 22 contra os senadores afastaram Dilma Rousseff da Presidência da República por até 180 dias enquanto o seu caso é julgado na Casa.²⁴⁶ Seu vice-presidente, Michel Temer (PMDB) assume seu cargo, a princípio, de forma interina.

No final de agosto de 2016, o mesmo Senado Federal aprova o *impeachment* de Dilma Rousseff por 61 votos a favor e 20 contrários, determinando a perda do mandato presidencial

²⁴⁴ ROUSSEFF, Dilma. Dilma Rousseff: **a Lava Jato foi decisiva para o golpe de 2016**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/dilma-rousseff-a-lava-jato-foi-decisiva-para-o-golpe-de-2016/>. Acesso em: 03 abr. 2020

²⁴⁵ ABRANTES, Talita. Câmara aprova impeachment e deixa governo Dilma por um fio. EXAME, 17 abril 2016. Por Talita Abrantes. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/camara-aprova-impeachment-e-deixa-governo-dilma-por-um-fio/>. Acesso em: 03 abr. 2020.

²⁴⁶ G1. **Processo de impeachment é aberto, e Dilma é afastada por até 180 dias**. 12 de maio 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/05/processo-de-impeachment-e-aberto-e-dilma-e-afastada-por-ate-180-dias.html>. Acesso em: 03 abr. 2020.

de Dilma Rousseff, que já se encontrava afastada da função desde maio do mesmo ano,²⁴⁷ contudo, os senadores rejeitaram pena de inabilitação, preservando, assim, os direitos políticos de Dilma Rousseff.

Com a decisão final do Senado, Michel Temer, que já havia assumido a presidência interinamente, toma posse definitiva do cargo para dar concretude ao projeto neoliberal, atendendo, assim, a demanda daqueles que apoiaram o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff e se beneficiam com o avanço das políticas neoliberais.

2.1.5 O Governo Michel Temer (2016 – 2018)

Michel Temer (PMDB) assume a Presidência da República com o *impeachment* sofrido por Dilma Rousseff em um cenário de crise política e econômica.²⁴⁸ Temer tinha como prioridade buscar impulsionar a economia e para alcançar esse objetivo recorre, assim como em todos os governos anteriores, a medidas do ideário neoliberal.

A aposta de Temer, assim como fez Dilma Rousseff, era em um ajuste fiscal, baseado, principalmente, na redução dos gastos públicos.

Elias Colares Meireles, Hévila Maria Silva Cardoso e Heriberto Wagner Amanajás Pena afirmam:

Ao assumir a presidência no contexto de crise econômica e política-institucional, o governo Temer teve como prioridade tentar estimular a economia por meio de diversas reformas nas pastas do próprio governo e por meio de reformas que custariam direitos sociais que vinham sendo garantidos pelos governos anteriores, mas que a promessa seria que, com a redução desse “excesso” de garantia social, o estado economizaria e o setor privado estaria mais motivado a contratar e investir no país.²⁴⁹

As principais reformas promovidas pelo Governo Temer foram: a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016,²⁵⁰ popularmente chamada de “PEC do teto de gastos” ou “PEC do

²⁴⁷ GARCIA, Gustavo; CALGARO, Fernanda; MATOSO, Filipe; LIS, Laís; RODRIGUES, Mateus. Senado aprova impeachment, Dilma perde mandato e Temer assume. **G1**. 31 agosto 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-aprova-impeachment-dilma-perde-mandato-e-temer-assume.html>. Acesso em: 03 abr. 2020.

²⁴⁸ MEIRELES, Elias Colares; CARDOSO, Hévila Maria Silva; PENA, Heriberto Wagner Amanajás. **Uma análise política do governo temer sob a perspectiva neoliberal e a teoria crítica de Noam Chomsky**”. Revista Caribeña de Ciencias Sociales (julio 2019). Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/07/teoria-noam-chomsky.html>. Acesso em: 06 mar. 2020.

²⁴⁹ MEIRELES, Elias Colares; CARDOSO, Hévila Maria Silva; PENA, Heriberto Wagner Amanajás. **Uma análise política do governo temer sob a perspectiva neoliberal e a teoria crítica de Noam Chomsky**”. Revista Caribeña de Ciencias Sociales (julio 2019). Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/07/teoria-noam-chomsky.html>. Acesso em 06 mar. 2020.

²⁵⁰ BRASIL. **Emenda Constitucional N. 95/2016**. Brasília, 2016. Disponível em:

fim do mundo” que limita “constitucionalmente os gastos públicos por 20 anos, diminuindo o Estado e impedindo que o sistema constitucional de proteção social”,²⁵¹ aprovação da terceirização (Lei nº 13.429, de 31 e março de 2017²⁵²) e a aprovação da reforma trabalhista (Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017).²⁵³ Além disso, apresentou um projeto de reforma de previdência, contudo este não chegou a ser deliberado pelo Congresso Nacional.

Especialmente no que concerne à Emenda Constitucional nº 95/2016, a qual será objeto de análise desse estudo no último capítulo, esta era uma demanda anterior ao Governo Temer. Meireles, Cardoso e Pena sobre a diferenças dos ajustes fiscais promovidos pelos governos Dilma e Temer destacam:

Em vista da problemática dos gastos públicos, o governo aprovou a ementa constitucional que congela seus gastos por 20 anos. Segundo o próprio presidente da república, tratou-se de uma das maiores mudanças fiscais em décadas. Esse ajuste fiscal vinha sendo demandado desde 2015, mas as formas como foram feitas por Dilma e por Temer foram completamente diferentes, pois enquanto o Ajuste de Dilma prejudicava o empresariado, o de Temer prejudicava a população em geral.[...] Essa tentativa de frear os gastos públicos, deixando de investir em setores básicos (como saúde e educação) foi duramente criticada pela oposição e por setores da sociedade. Manifestações ocorreram por todo o país contra essa medida, no entanto, o governo aprovou. Por vinte anos o Brasil permanecerá com os mesmos gastos (aumentando apenas conforme a inflação), não importando a conjuntura, para que o setor empresarial não tenha nenhum tipo de prejuízo ou redução de receitas em detrimento da população.²⁵⁴

Temer realizou significativos cortes no orçamento nacional no decorrer de seu governo visando a atingir a meta fiscal. Como exemplos dessa política de austeridade, pode-se citar os cortes realizados no orçamento da ciência e tecnologia, educação e saúde.

O orçamento de Ciência e Tecnologia sofreu em 2018 um corte de R\$ 477 milhões, e para 2019 foi anunciado em agosto um corte de 35%, e passou a contar com um orçamento de R\$ 3,75 bilhões, cerca de 33% do que era cinco anos antes, cerca de R\$ 10 bilhões. Além desses cortes, deve-se atentar ao fato de que o Ministério de Ciência e Tecnologia havia sido fundido ao Ministério de Comunicação, o que torna os cortes realizados ainda mais

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 03 abr. 2020.

²⁵¹ SOUZA, Mariana Barbosa de; HOFF, Tuíze Silva Rovere. **O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular.** urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana, Curitiba, v. 11, e20180023, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692019000100256&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 abr. 2020. Pg. 9.

²⁵² BRASIL. **Lei nº 13.429 de 31 de março de 2017.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm. Acesso em: 03 abr. 2020.

²⁵³ BRASIL. **Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 03 abr. 2020.

²⁵⁴ MEIRELES, Elias Colares; CARDOSO, Hévila Maria Silva; PENA, Heriberto Wagner Amanajás. **Uma análise política do governo temer sob a perspectiva neoliberal e a teoria crítica de Noam Chomsky**”. Revista Caribeña de Ciencias Sociales (julio 2019). Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/07/teoria-noam-chomsky.html>. Acesso em: 06 mar. 2020

significativos...[...] Em 2017, os investimentos do governo em Educação sofreram um corte de R\$ 4,3 bilhões, cerca de 12%. Em 2018, com a greve dos caminhoneiros em função do preço do diesel, o governo baixou preço do diesel em R\$ 0,46. Para compensar esse subsídio de R\$ 9,6 bilhões, o governo efetuou cortes em diversas pastas, como os orçamentos da Saúde e Educação, R\$ 135 milhões e R\$ 55,1 milhões respectivamente. Em quatro anos, o investimento em educação caiu 56%, de R\$ 11,3 bilhões em 2014 para R\$ 4,9 bilhões em 2018. O orçamento caiu teve redução de 11,7%, R\$ 117,3 bilhões em 2014, R\$ 103,5 bilhões em 2018.²⁵⁵

Com o implemento de tais medidas, restou clara a influência e o alinhamento ao pensamento neoliberal do Governo Temer. Os pilares básicos do modelo neoliberal, tais como austeridade fiscal, privatizações, flexibilização da relação capital-trabalho e liberalização econômica estiveram presentes em seu governo.

Como sempre ocorre com o aprofundamento dessa ideologia e o desmonte do Estado de Bem-esta social previsto na Constituição Federal de 1988, os que mais sentem os efeitos do enxugamento dos gastos públicos são os mais vulneráveis, isto é, aqueles que mais dependem da atuação do Estado e da oferta de serviços públicos.²⁵⁶

Conforme compreende-se até aqui do presente trabalho, o modelo neoliberal ataca, primordialmente, o intervencionismo estatal e o investimento público. Políticas de austeridade e reformas visando ao desmonte do Estado desenvolvimentista previsto na Constituição Federal de 1988 foram implementadas em todos os governos brasileiros após 1990.

²⁵⁵ MEIRELES, Elias Colares; CARDOSO, Hévila Maria Silva; PENA, Heriberto Wagner Amanajás. **Uma análise política do governo temer sob a perspectiva neoliberal e a teoria crítica de Noam Chomsky**". Revista Caribeña de Ciencias Sociales (julio 2019). Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/07/teoria-noam-chomsky.html>. Acesso em: 06 mar. 2020.

²⁵⁶ MEIRELES, Elias Colares; CARDOSO, Hévila Maria Silva; PENA, Heriberto Wagner Amanajás. **Uma análise política do governo temer sob a perspectiva neoliberal e a teoria crítica de Noam Chomsky**". Revista Caribeña de Ciencias Sociales (julio 2019). Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/07/teoria-noam-chomsky.html>. Acesso em: 06 mar. 2020

CAPÍTULO 3

Conforme visto nos capítulos anteriores, o modelo neoliberal prega, primordialmente, o não intervencionismo estatal, a privatização do patrimônio público, condenando o gasto e o investimento público, alicerçando-se em políticas de austeridade fiscal que desmontam toda capacidade do Estado de promover o desenvolvimento social e econômico do país.

Para uma melhor compreensão do presente trabalho, faz-se necessário trazer ao debate breves considerações acerca da organização do Estado no que concerne ao planejamento e orçamento estatal.

3.1 O Planejamento Governamental

3.1.1 A Função do Planejamento

O termo planejamento, segundo definições constantes do dicionário Aurélio, pode ser compreendido como o “ato ou efeito de planejar”, ou “Trabalho de preparação para qualquer empreendimento, segundo roteiro e métodos determinados”, ou ainda, o “Processo que leva ao estabelecimento de um conjunto coordenado de ações (pelo governo, pela direção de uma empresa, etc.), ou, por fim, a “Elaboração de planos ou programas governamentais, especialmente na área econômica e social”.²⁵⁷

Celso dos Santos Vasconcellos, por seu turno, define planejamento como:

[...] uma mediação teórico-metodológica para a ação consciente e intencional. Tem por finalidade procurar fazer algo vir à tona, fazer acontecer, concretizar, e para isto é necessário amarrar, condicionar, estabelecer as condições prevendo o desenvolvimento da ação no tempo, no espaço, as condições materiais, bem como a disposição interior, para que aconteça, caso contrário, vai se improvisando, agindo sob pressão, administrando por crise. É fazer história: uma tentativa de fazer elo consciente entre passado, presente e futuro. Independente do sujeito planejar ou não, há um fluxo do tempo. Planejar é tentar intervir neste fluxo, no devir.²⁵⁸

Sob a ótica econômica, o planejamento global permite uma percepção mais abrangente da economia, estabelecendo metas a serem alcançadas e objetivando garantir um equilíbrio entre oferta e demanda dos diversos bens, nos mais diversos setores²⁵⁹. Neste mesmo sentido,

²⁵⁷ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: o dicionário da língua portuguesa. 3. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

²⁵⁸ VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento**: Plano de Ensino Aprendizagem e Projeto Educativo. 3. ed. São Paulo: Liberdade, 1995. Pg. 42.

²⁵⁹ LAFER, Betty Mindlin. **O conceito de planejamento**. In: Lafer Betty. Mindlin. (Org.). Planejamento no Brasil. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997. Pg. 16.

Betty Mindlin Lafer destaca que a técnica do planejamento se traduz em “em assegurar o equilíbrio entre os níveis de produção e a demanda de bens, dada a oferta de fatores de produção de forma a atingir certos objetivos básicos”.²⁶⁰

Roberto de Medeiros Guimarães Filho, por sua vez, afirma que o planejamento encerra em seu bojo uma racionalização de processos e métodos que visam a atingir uma finalidade ou objetivo anteriormente estabelecido²⁶¹. Guimarães filho complementa:

O planejamento, nessa linha de pensamento, portanto, compreende um conjunto de técnicas e procedimentos com tendência à análise do sistema econômico-social, à previsão de sua evolução, à determinação de objetivos e meios de logr-los, à sua implementação, à execução, ao acompanhamento, ao controle e à avaliação, que logo serve para melhorar o diagnóstico e assim fechar o circuito do processo.²⁶²

No entendimento de Washington Peluso Albino De Souza, o Plano não somente abrange, de forma integral, a vida econômica do país, uma vez que impacta, diretamente, a vida social da comunidade. O Plano seria então instrumento de uma política social e econômica, devendo estar alinhado com a ideologia adotada.²⁶³

O planejamento, então, pode ser compreendido como uma sistematização do processo de desenvolvimento, pela adoção de “um procedimento técnico, contínuo e sistêmico com vistas à tomada de decisões governamentais”.²⁶⁴ Para Everardo Maciel, a técnica do planejamento se daria com

A escolha racional e democrática do futuro, compatibilizando meios e fins, com as condicionantes de menor custo possível e de máxima eficácia. O esforço para enfrentar riscos e incertezas na forma mais acertada. A hierarquização dos objetivos e recursos. A compreensão da realidade enquanto ferramenta para eleição das prioridades. A opção por regras adaptativas que permitam a convivência com contradições e mudanças.²⁶⁵

²⁶⁰ LAFER, Betty Mindlin. **O conceito de planejamento**. In: Lafer Betty. Mindlin. (Org.). Planejamento no Brasil. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997. Pg. 17.

²⁶¹ GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. **A evolução do planejamento federal e a participação legislativa**. Revista de informação legislativa, v. 36, n. 143, p. 147-185, jul./set. 1999. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/512>. Acesso em: 23 abr. 2020. Pg. 149.

²⁶² GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. **A evolução do planejamento federal e a participação legislativa**. Revista de informação legislativa, v. 36, n. 143, p. 147-185, jul./set. 1999. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/512>. Acesso em: 23 abr. 2020. Pg. 149.

²⁶³ ALBINO DE SOUZA, Washington Peluso. **Direito econômico do planejamento**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, [S.l.], n. 18, p. 79-164, fev. 2014. ISSN 1984-1841. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/822>. Acesso em: 23 abr. 2020. Pg. 80.

²⁶⁴ MACIEL, Everardo. **A crise do planejamento brasileiro**. Revista do Serviço Público. Brasília: DF, v. 117, no 1, p. 37-48, jun./set.1989. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/900/673>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 40.

²⁶⁵ MACIEL, Everardo. **A crise do planejamento brasileiro**. Revista do Serviço Público. Brasília: DF, v. 117, no 1, p. 37-48, jun./set.1989. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/900/673>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 40

Ademais, sobre outra perspectiva, o planejamento pode ser vislumbrado como um instrumento garantidor da democracia e de seus princípios fundamentais. O plano possibilita a orientação do país rumo a solidificação democrática, uma vez realizado em um cenário democrático e com ampla participação popular, alinhando-se a política e a técnica, cada qual cumprindo sua função democrática, legitimando e alicerçando a democracia.²⁶⁶

O planejamento tem sido um importante instrumento do Estado no cumprimento de sua função de promoção do desenvolvimento. Assim, para que o Estado desempenhe essa função deve possuir autonomia perante os grupos sociais, ampliando suas funções e readequando sua estrutura e seus órgãos.²⁶⁷

Acerca da função do planejamento, Bercovici afirma que este possui a função de coordenação, racionalização e de propiciar uma unidade de finalidade para a atuação do Estado. Portanto, o Plano seria, na visão do autor, “a expressão da política geral do Estado”,²⁶⁸ sendo mais do que um simples programa, tratar-se-ia de uma ação de direcionamento político, uma vez que estabelece a vontade do estado por meio de uma série de ações coordenadas. Importante destacar que o planejamento deve estar alinhado com a ideologia contida na constituição, de modo a dar concretude aos valores constitucionalmente estabelecidos, desempenhando o papel de instrumento de transformação do *status quo* socioeconômico.²⁶⁹

Nesse sentido, o Estado deve tomar para si o papel principal de coordenar e orientar a sua estrutura para a superação da condição de subdesenvolvimento. Bercovici salienta que:

As reformas estruturais são o aspecto essencial da política econômica dos países subdesenvolvidos, condição prévia e necessária da política de desenvolvimento. Coordenando as decisões pelo planejamento, o Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa, tendo como objetivos centrais a modificação das estruturas socioeconômicas, bem como a distribuição e

²⁶⁶ ARAÚJO, Lucas de Carvalho; RODRIGUES, Raphael Vasconcelos Amaral; CALIJORNE, Natália Peixoto; PAIVA, Danuza Aparecida de. **Direito Econômico do planejamento estatal**: uma análise da natureza jurídica do planejamento econômico. uma análise da natureza jurídica do planejamento econômico. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28092/direito-economico-do-planejamento-estatal/1>. Acesso em: 24 abr. 2020.

²⁶⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 19.

²⁶⁸ BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 19.

²⁶⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 19.

descentralização da renda, integrando, social e politicamente, a totalidade da população no processo de desenvolvimento.²⁷⁰

Assim, percebe-se que o planejamento não é “neutro, pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades, escolha guiada por valores políticos e (...), consagrados, no caso brasileiro, no texto constitucional”,²⁷¹ devendo sua elaboração estar orientada para a realização de fins anteriormente determinados, como a transformação da realidade atual econômica e social do país.²⁷² O planejamento seria, então, “uma atuação do Estado voltada essencialmente para o futuro”.²⁷³

Nessa mesma linha, se colocam José Querino Ribeiro, ao afirmar que “nenhum planejamento se desenvolve sem base numa filosofia e numa política de ação”,²⁷⁴ e Washington Peluso Albino De Souza ao pontuar que o plano, por se tratar de lei, deve, em suas concepções jurídicas, estar alinhado a ideologia adotada,²⁷⁵ no caso brasileiro, como já mencionado, precisa vincular-se aos valores expressos na Carta Constitucional.

De acordo com Octávio Ianni, utilizando de lições de Myrdal, todo planejamento resulta de decisões políticas tomadas ao longo de todas as etapas do processo de planejamento. Nas suas palavras:

Todo planejamento implica em opções políticas. Estas dizem respeito a todos os estágios do processo de planificação, e a cada uma das suas fases principais. Tanto os meios como os alvos almejados precisam ser avaliados. Conforme se desenrola a formulação e execução do plano, modificam-se crenças e opiniões. Mas as crenças e opiniões não se alteram meramente devido às mudanças que resultam da emergência de novos fatos, da clarificação e alteração de opiniões. Elas se alteram também devido às mudanças que resultam das modificações que se verificam na distribuição do poder, e suas

²⁷⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. *Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 19.

²⁷¹ BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. *Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 20.

²⁷² BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. *Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 20.

²⁷³ BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. *Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 20.

²⁷⁴ RIBEIRO, José Querino. **Planificação educacional (planejamento escolar)**. RBEP, Brasília, v. 86, n. 212, p. 85-93, jan./abr. 2005. Pg. 92-93.

²⁷⁵ ALBINO DE SOUZA, Washington Peluso. **Direito econômico do planejamento**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, [S.l.], n. 18, p. 79-164, fev. 2014. ISSN 1984-1841. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/822>. Acesso em: 23 abr. 2020. Pg. 80

influências nas pessoas, departamentos, camadas sociais e partidos políticos. Em essência, um plano de desenvolvimento é um programa político; e certamente estamos sujeitos a sérias confusões se não somos capazes de tomar isto em devida conta”.²⁷⁶

Bercovici se posiciona no mesmo sentido de Ianni ao afirmar que o planejamento é um processo de caráter político, ainda que seu bojo seja permeado de conteúdo técnico. Com uma visão mais abrangente sobre o planejamento, é possível verificar a existência de uma conexão entre a estrutura econômica e a estrutura social, uma vez que estão umbilicalmente interligadas.²⁷⁷ Desse modo, resta claro que o planejamento objetiva a modificação das estruturas sociais e econômicas, ou seja, da estrutura política da sociedade.²⁷⁸ O processo de planejamento, segundo Bercovici, se inicia e finda no âmago das relações políticas, ou seja, será fruto de um “processo de negociação e decisão políticas entre os vários membros da Federação e setores sociais”.²⁷⁹ O caráter político, destaca o autor, pode ser observado nas distintas fases do processo de elaboração de um plano:

[...] pôde identificar três fases no processo de elaboração de um plano: a decisão de planejar, uma decisão política; a implementação do plano, também um fenômeno essencialmente político, relacionado à administração pública; e o plano em si, única fase que pode ser analisada sob enfoque técnico com exame estrito do documento formal. [...] Portanto, o plano não configura mera peça técnica, mas é um documento comprometido com objetivos políticos e ideológicos.²⁸⁰

Muito se discute na doutrina acerca da natureza jurídica do planejamento.²⁸¹ Bercovici leciona que há distintas correntes, autores, como Petko Stainov e Konstantin Katzarov, defendem que o plano possui natureza integralmente vinculativa²⁸². Nesta corrente “os

²⁷⁶ IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977. Pg. 309-310.

²⁷⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. *Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 20.

²⁷⁸ BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. *Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. Pg.20.

²⁷⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. *Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 20.

²⁸⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. *Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 20.

²⁸¹ Ver GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

²⁸² BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. *Pensamento estratégico, planejamento governamental e*

responsáveis pela produção e pelos investimentos cumprem amoldar-se obrigatoriamente às determinações do Plano²⁸³. Uma outra corrente de autores, tais como Gérard Farjat e Georges Burdeau, se filiam ao grupo que entende o plano como uma simples obrigação de natureza pública, sem qualquer vínculo jurídico obrigatório para o Poder Público²⁸⁴.

Uma outra visão trazida por Bercovici, é a de autores que tentaram “vincular juridicamente o Plano, tentando compreender sua natureza jurídica”.²⁸⁵ Segundo o autor, se filiam a essa corrente, autores estrangeiros como Georges Vedel, Juan Gallego Anabitarte, Jean Rivero, André de Laubadère, Ernest-Wolfgang Böckenförde, Joseph Kaiser, Augustín Gordillo, e nacionais, como Eros Grau, Fábio Konder Comparato e Washington Peluso Albino de Souza.²⁸⁶

Esses autores entendem que a lei que estabelece o planejamento é uma lei como uma outra qualquer, em seu sentido formal, contudo, em sentido material, possui caráter de uma “norma-objetivo”, isso implica dizer que trata-se de norma definidora dos fins, objetivos e diretrizes que o Estado deve buscar concretizar e “não os meios que podem ser alterados de acordo com a conjuntura econômica”.²⁸⁷

Em sua obra, Eros Grau²⁸⁸ entende que o plano possui caráter vinculativo e não simplesmente autorizativo. Esse mesmo sentido é defendido por Lucas de Carvalho Araújo,

desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 20.

²⁸³ ARAÚJO, Lucas de Carvalho; RODRIGUES, Raphael Vasconcelos Amaral; CALIJORNE, Natália Peixoto; PAIVA, Danuza Aparecida de. **Direito Econômico do planejamento estatal**: uma análise da natureza jurídica do planejamento econômico. uma análise da natureza jurídica do planejamento econômico. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28092/direito-economico-do-planejamento-estatal/1>. Acesso em: 24 abr. 2020.

²⁸⁴ BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 21.

²⁸⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 21.

²⁸⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 21.

²⁸⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 21.

²⁸⁸ GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

Raphael Vasconcelos Amaral Rodrigues, Natália Peixoto Calijorne, Danuza Aparecida de Paiva ao afirmar que

[...] o Plano teria o alcance de comprometer a responsabilidade da administração que não cumpriu com as suas obrigações estabelecidas nos seus instrumentos de planejamento, evidenciando, não apenas a natureza jurídica do Plano, mas também a possibilidade de sanção quando houver o seu descumprimento.²⁸⁹

A compreensão acerca da natureza jurídica dos planos é de tamanha importância, uma vez que, nas palavras de Washington Peluso Albino de Souza, poderá transportar o Plano de uma “simples peça técnica, para um diploma definidor de direitos e de obrigações, ricamente comprometido com objetivos políticos, mas especialmente caracterizado como instrumento normativo de relações entre o Estado e os cidadãos”.²⁹⁰

Antes do advento da Constituição Federal de 1988, o Brasil vivenciou experiências no que concerne ao planejamento por parte do Estado, sendo apenas uma bem sucedida em seu propósito.

3.1.2 As Experiências Brasileiras de Planejamento

Durante o Século XX, mais notadamente a partir do começo da década de 1930, o intervencionismo do Estado nas economias capitalistas deixou de ser considerado como uma ação própria de países comunistas. Em razão das grandes crises deste período, principalmente, após a crise de 1929, fez-se necessária uma maior atuação dos governos, incorporando o planejamento como técnica de intervenção em suas economias.²⁹¹

O planejamento centralizado, sob a condução do Estado,

[...] torna-se socialmente necessário nos países capitalistas. Isso significa que o “liberalismo econômico” – aquele defendido pela Inglaterra, enquanto exercia a hegemonia no mundo, até a Primeira Guerra Mundial – não era mais

²⁸⁹ ARAÚJO, Lucas de Carvalho; RODRIGUES, Raphael Vasconcelos Amaral; CALIJORNE, Natália Peixoto; PAIVA, Danuza Aparecida de. **Direito Econômico do planejamento estatal**: uma análise da natureza jurídica do planejamento econômico. uma análise da natureza jurídica do planejamento econômico. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28092/direito-economico-do-planejamento-estatal/1>. Acesso em: 24 abr. 2020

²⁹⁰ ALBINO DE SOUZA, Washington Peluso. **Direito econômico do planejamento**. Revista da Faculdade de Direito da Ufmg, [S.l.], n. 18, p. 79-164, fev. 2014. ISSN 1984-1841. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/822>. Acesso em: 23 abr. 2020. Pg. 82.

²⁹¹ ORTEGA, Antônio César; CERQUEIRA, Cristiane Aparecida; SILVA, Filipe Prado Macedo da, 2016. “**Planejamento, desenvolvimento e descentralização**: o papel do estado no desenvolvimento territorial”. In: ORTEGA, Antônio César, PIRES, Murilo José de Souza. (Org.) “As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia”. Brasília: Ipea. p. 17-29. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8821>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 18-19.

capaz de remover os pontos de estrangulamento da economia e atender os diversos interesses da sociedade. [...] O Estado capitalista não podia mais abster-se ou omitir-se de atuar como Estado, sob a pena de colocar em risco a sua própria legitimidade [...] Na prática, reconhecia-se, naquele momento, que os custos do não planejamento eram maiores do que tomar a cabo o planejamento.²⁹²

No Brasil, não obstante, alguns autores^{293,294} destacarem medidas em que o Estado atuou com certo nível de planejamento, com destaque para o Decreto nº 524 de 26 de Junho de 1890, que fixou um plano geral de viação, e para o “Plano de Recuperação Econômico-Financeira”, idealizado por Joaquim Murinho, então Ministro da Fazenda²⁹⁵ durante o Governo Campos Sales (1898-1902), foi a partir da década de 1930, especialmente, com a revolução liderada por Getúlio Vargas,²⁹⁶ que o país passou a adotar com mais ênfase o planejamento como instrumento de intervenção no domínio econômico.

A partir de 1930, com a chegada de Vargas ao poder, o Estado brasileiro converge no sentido de alterar as estruturas sociais e econômicas objetivando o desenvolvimento por meio de uma política de industrialização²⁹⁷. Para tanto, o Estado dá início a um processo de “organização e aceleração do crescimento econômico, comandado por estruturas estatal-burocráticas ainda incipientes e em lenta conformação no país”²⁹⁸.

Segundo Antônio Ricardo de Souza, a partir da década de 1930 se inicia no Brasil uma cultura de planejamento governamental. O autor afirma que:

É a partir dos anos 30 que, no Brasil, inicia-se a construção de cultura e prática de planejamento governamental, assentado nas principais bases da incipiente industrialização brasileira, na intervenção do Estado, na criação de empresas

²⁹² ORTEGA, Antônio César; CERQUEIRA, Cristiane Aparecida; SILVA, Filipe Prado Macedo da, 2016. “**Planejamento, desenvolvimento e descentralização**: o papel do estado no desenvolvimento territorial”. In: ORTEGA, Antônio César, PIRES, Murilo José de Souza. (Org.) “As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia”. Brasília: Ipea. p. 17-29. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8821>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 19.

²⁹³ ALBINO DE SOUZA, Washington Peluso. **Direito econômico do planejamento**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, [S.l.], n. 18, p. 79-164, fev. 2014. ISSN 1984-1841. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/822>. Acesso em: 23 abr. 2020. Pg. 84 .

²⁹⁴ MACIEL, Everardo. **A crise do planejamento brasileiro**. Revista do Serviço Público. Brasília: DF, v. 117, no 1, p. 37-48, jun./set.1989. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/900/673>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 40.

²⁹⁵ MACIEL, Everardo. A crise do planejamento brasileiro. Revista do Serviço Público. Brasília: DF, v. 117, no 1, p. 37-48, jun./set.1989. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/900/673>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 40.

²⁹⁶ Ver FAUSTO, Boris. A Revolução de 1930 – **História e historiografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997, 16ª Ed.

²⁹⁷ CARDOSO JR., José Celso. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento**: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. Documentos de Projetos e Pesquisas. Santiago, Chile: Ilpes/Cepal, 2014. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36635>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 9.

²⁹⁸ CARDOSO JR., José Celso. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento**: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. Documentos de Projetos e Pesquisas. Santiago, Chile: Ilpes/Cepal, 2014. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36635>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 12.

públicas e estatais, na valorização do capital nacional e na política nacionalista de defesa dos interesses das elites industrializantes.²⁹⁹

Destaca-se que, nessa etapa da história brasileira, com a adoção da técnica do planejamento, o Estado assume o papel de condutor e indutor da “atividade de planejamento econômico, assim como à sua burocracia estatal o papel de implementação das ações governamentais”.³⁰⁰

Nessa esteira, como afirma Volia Regina Costa Kato, ao mesmo tempo em que se dava uma maior intervenção por parte do Estado, surge, ainda que de modo incipiente, conforme pontuado anteriormente, uma estrutura técnica e burocrática, como exemplo, cita o autor, a criação do Conselho Federal de Comercio Exterior em 1934, sendo considerado o primeiro órgão de planejamento governamental do país.³⁰¹

Nesse contexto, Kato destaca a criação do Conselho de Economia Nacional pela Constituição de 1937 que conferia ao Estado Nacional uma gama maior de atribuições no campo da Economia e a Coordenação da Mobilização Econômica, órgão criado no ano de 1942, pelo qual o Estado passava a planejar como se daria o funcionamento e o modo de expansão das atividades econômicas.³⁰²

O Plano Especial de Obras Públicas e Reparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), um plano quinquenal elaborado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), é tido como o primeiro instrumento de planejamento governamental,³⁰³ contudo, esse Plano foi revisto e ampliado, tomando o nome de Plano de Obras e Equipamentos (POE),³⁰⁴ inicialmente previsto para o quinquênio 1944-1948, todavia, foi extinto em 1946. Uma nova

²⁹⁹ SOUZA, Antônio Ricardo de. **As Trajetórias do Planejamento Governamental no Brasil: Meio Século de Experiências na Administração Pública**. Revista do Serviço Público. Enap, Brasília, 2004. Ano 55, n. 4, p. 5-29, Out/Dez. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1431>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 6.

³⁰⁰ SOUZA, Antônio Ricardo de. **As Trajetórias do Planejamento Governamental no Brasil: Meio Século de Experiências na Administração Pública**. Revista do Serviço Público. Enap, Brasília, 2004. Ano 55, n. 4, p. 5-29, Out/Dez. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1431>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 6-7.

³⁰¹ KATO, Volia Regina Costa. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 13, n. 1, p. 92-93, Mar. 1973. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901973000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901973000100009>. Pg. 92.

³⁰² KATO, Volia Regina Costa. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 13, n. 1, p. 92-93, Mar. 1973. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901973000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901973000100009>. Pg. 92.

³⁰³ MACIEL, Everardo. **A crise do planejamento brasileiro**. Revista do Serviço Público. Brasília: DF, v. 117, no 1, p. 37-48, jun./set.1989. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/900/673>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 40.

³⁰⁴ REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: Auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Textos para Discussão Cepal-IPEA. Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA. 2010. Pg. 8.

tentativa foi realizada com o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia),³⁰⁵ enviado ao Congresso Nacional pelo Presidente Eurico Gaspar Dutra em maio de 1948.

José Celso Cardoso Jr. afirma que, no Brasil, os anos 1950 podem ser considerados com “momento áureo do planejamento governamental”.³⁰⁶ O autor afirma que nesta época o planejamento adquire um caráter de continuidade por meio das ações do Estado. Cardoso Jr. destaca que as ideias pregadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) passaram a se consolidar e difundir o ideário desenvolvimentista, contribuindo para a primazia do planejamento.³⁰⁷

Segundo Kato, durante o mandato presidencial de Juscelino Kubitschek (1956-1960), as relações entre economia e Estado se solidificaram e a técnica do planejamento governamental já era uma realidade no cenário brasileiro e plenamente incorporada pelo Poder Público.³⁰⁸

As ideias da CEPAL influenciaram e adquiriram materialidade através do Plano de Metas (1956-1961) do Governo Juscelino Kubitschek, elaborado por dois grupos, o Grupo Misto Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, ainda que as ideias dessa última preponderaram no que tange a abrangência do Plano. Segundo Bercovici, o Plano de metas:

[...] vai ser elaborado a partir das conclusões, semelhantes em muitos aspectos, mas com discordâncias essenciais, especialmente no tocante à abrangência do planejamento, de dois grupos de estudos reunidos aproximadamente na mesma época: a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Grupo Misto Banco Nacional de desenvolvimento Econômico (BNDE) – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).³⁰⁹

³⁰⁵ MACIEL, Everardo. **A crise do planejamento brasileiro**. Revista do Serviço Público. Brasília: DF, v. 117, no 1, p. 37-48, jun./set.1989. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/900/673>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 40.

³⁰⁶ CARDOSO JR., José Celso. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI**. Documentos de Projetos e Pesquisas. Santiago, Chile: Ilpes/Cepal, 2014. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36635>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 13.

³⁰⁷ CARDOSO JR., José Celso. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI**. Documentos de Projetos e Pesquisas. Santiago, Chile: Ilpes/Cepal, 2014. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36635>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 13.

³⁰⁸ KATO, Volia Regina Costa. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 13, n. 1, p. 92-93, Mar. 1973. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901973000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901973000100009>. Pg.92-93.

³⁰⁹ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 21.

No que concerne a ideia básica do planejamento, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, composta por Eugênio Gudín, Otávio Gouveia de Bulhões e Valder Lima Sarmanho, pautava-se na premissa de que o planejamento deveria ser setorial ou seccional, isto é, o Estado deveria focar em transformar os pontos de estrangulamento em pontos de crescimento. Por seu turno, o Grupo Misto BNDE-CEPAL, sob o comando de Celso Furtado, pautava-se pela ideia de um planejamento global da economia, tendo preparado uma proposta que apresentava um programa nacional de desenvolvimento ao país.³¹⁰

Conquanto a ideia do planejamento global da economia, apresentada pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL, não ter sido adotada, o Plano de Metas restou, não obstante as falhas, frutífero, sendo o único momento exitoso em realizar o alinhamento entre planejamento e desenvolvimento.³¹¹

A implementação do Plano de metas se deu como resultado da combinação de distintos esforços por parte das empresas e autarquias governamentais e, principalmente, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Bercovici, explica:

[...] o Plano de Metas foi implementado por meio de uma combinação de fundos financeiros com empresas e autarquias governamentais, combinação esta que só obteve êxito porque uma instituição, o BNDE, assumiu o papel de coordenação dos programas governamentais. O BNDE caracterizou-se pela vinculação de recursos públicos específicos, sob a forma de empréstimos, destinados a investimentos nos setores estratégicos da economia nacional. Além disto, compatibilizou e aprimorou as decisões e a execução dos vários programas setoriais do Plano de Metas. Administrativamente, o BNDE foi sobreposto à estrutura administrativa existente para contornar vetos e barganhas políticas com o Congresso [...].³¹²

O Plano de Metas, valendo-se dos trabalhos produzidos pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL, teve como mote remover os pontos de estrangulamento da economia,³¹³ por meio da expansão da infraestrutura do país, desenvolvimento de novos setores industriais e o fortalecimento das indústrias de base, “expandindo o alcance da política industrial para

³¹⁰ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 21.

³¹¹ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 22.

³¹² BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 22.

³¹³ REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: Auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Textos para Discussão Cepal-IPEA. Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA. 2010. Pg. 9.

promover o desenvolvimento das indústrias produtoras de máquinas e equipamentos e da indústria automobilística”³¹⁴ O plano tem como frutos a construção de Brasília, atual Capital Federal, e a implantação da indústria automobilística nacional.³¹⁵

Fernando Rezende pontua que, nesta nova fase de industrialização, a ideologia nacionalista da Era Vargas foi deixada para trás com o estreitamento das relações com o capital internacional. Nas suas palavras:

Ao reforçar a complementaridade dos setores que compunham o parque produtivo brasileiro, o Plano de Metas promoveu a diversificação da indústria brasileira, completando um ciclo de industrialização iniciado na década de 1930. Entretanto, ao apoiar essa nova etapa de industrialização no estreitamento das relações do capital privado nacional com o internacional, ele alterou o padrão de dependência externa, revertendo a posição nacionalista da Era Vargas.³¹⁶

A continuidade da experiência brasileira no campo do planejamento se deu com o Plano trienal, durante o governo de João Goulart (1961-1964). O Plano Trienal, elaborado em 1962 pelo economista Celso Furtado, pode ser entendido como o “primeiro instrumento de orientação da política econômica global até então formulado, com sua proposta de reformas econômicas e reformas de base”³¹⁷.

Eduardo Figueiredo Bastian afirma que o Plano Trienal se propôs a combater os principais fatores que afetavam a economia brasileira, dentre eles, a desestabilização econômica. O autor elenca alguns objetivos contidos no plano:

O Plano Trienal (1962) procurou enfrentar os principais problemas que afetavam a economia brasileira no conturbado contexto da época. Neste contexto, apresentou, entre outras coisas, os seguintes objetivos: 1) taxas de crescimento da renda nacional da ordem de 7%; 2) estratégia gradual de combate à inflação, de modo que a inflação de 1963 não excedesse a metade da taxa do ano anterior e que, em 1965, a taxa se aproximasse de 10% ao ano; 3) salários reais crescendo a uma taxa idêntica à taxa de crescimento da produtividade da economia como um todo, bem como os ajustamentos em função do aumento do custo de vida; 4) refinanciamento da dívida externa, a

³¹⁴ REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: Auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Textos para Discussão Cepal-IPEA. Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA. 2010. Pg. 9.

³¹⁵ MACIEL, Everardo. **A crise do planejamento brasileiro**. Revista do Serviço Público. Brasília: DF, v. 117, no 1, p. 37-48, jun./set.1989. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/900/673>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 41.

³¹⁶ REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: Auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Textos para Discussão Cepal-IPEA. Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA. 2010. Pg. 9.

³¹⁷ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 23.

qual – apesar de não ser particularmente grande – estava concentrada no curto e médio-prazos.³¹⁸

O Plano Trienal, em síntese, objetivava converter a então economia de cunho colonial para uma economia nacional, “com a tomada dos centros de decisão essenciais ao progresso autônomo pelo Estado brasileiro”.³¹⁹ Todavia, o Plano Trienal não foi concretizado em razão do Golpe Militar em 31 de março de 1964.

Após a deposição de João Goulart, a ditadura militar apresentou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) para o período de 1964 a 1966, como uma das primeiras medidas para retomada do crescimento econômico³²⁰. Contudo, Maciel aponta que o PAEG “traduzia, vis-à-vis o Plano Trienal, uma maior integração das políticas fiscal, monetária, cambial, creditícia e salarial”.³²¹

Não obstante outras medidas adotadas pelo regime ditatorial, tais como, Plano Decenal (1967-1976), o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) e o Programa de Metas e Bases para a Ação de Governo (1970-1971).³²² É na década de 1970 que se inicia um período de elevado crescimento econômico, conduzido pelas políticas intervencionistas e de planejamento econômico, apresentando elevações seguidas do Produto Interno Bruto (PIB).³²³

Assim, durante a década de 1970, foram apresentados dois Planos Nacionais de Desenvolvimento. O PND I foi aprovado pela Lei. nº 5.727 de novembro de 1971, para execução entre os anos de 1972 a 1974, e o PND II aprovado pela Lei nº 6.151 de dezembro 1974 para execução no período de 1975 a 1979.

³¹⁸ BASTIAN, Eduardo Figueiredo. **O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo**. *Estud. Econ.*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 139-166, Mar. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-41612013000100006>. Pg. 142-143.

³¹⁹ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 23.

³²⁰ SOUZA, Antônio Ricardo de. **As Trajetórias do Planejamento Governamental no Brasil: Meio Século de Experiências na Administração Pública**. *Revista do Serviço Público*. Enap, Brasília, 2004. Ano 55, n. 4, p. 5-29, Out/Dez. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1431>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 8.

³²¹ MACIEL, Everardo. **A crise do planejamento brasileiro**. *Revista do Serviço Público*. Brasília: DF, v. 117, no 1, p. 37-48, jun./set.1989. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/900/673>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 41.

³²² MACIEL, Everardo. **A crise do planejamento brasileiro**. *Revista do Serviço Público*. Brasília: DF, v. 117, no 1, p. 37-48, jun./set.1989. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/900/673>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 41-42.

³²³ SOUZA, Antônio Ricardo de. **As Trajetórias do Planejamento Governamental no Brasil: Meio Século de Experiências na Administração Pública**. *Revista do Serviço Público*. Enap, Brasília, 2004. Ano 55, n. 4, p. 5-29, Out/Dez. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1431>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 8.

Os Planos objetivavam impulsionar o crescimento econômico, entretanto, durante o regime militar, os PND foram uma imposição do Governo Central, desprezando, assim, a colaboração e a participação dos demais entes da federação. Ademais, o Congresso Nacional não tinha papel ativo, posto que somente poderia deliberar e votar as propostas enviadas pelo Poder Executivo e fazer ressalvas ao Plano, as quais poderiam ser ou não acatadas pelo Poder Executivo.³²⁴

Everardo Maciel pontua que o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), deu continuidade aos programas elaborados anteriormente³²⁵ e teve como objetivos:

[...] incluir o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar, até 1990, a renda per capita do Brasil; e assegurar, em 1974, um crescimento anual do PIB entre 8 e 10%. O I PND era uma representação inequívoca da idéia que prosperava à época, segundo a qual o Brasil deveria ser entendido como “potência emergente”.³²⁶

Por sua vez, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979) surge como resposta as crises internacionais, notadamente a crise do petróleo em 1973, que impactavam sobremaneira a economia brasileira e se notabilizou por um grande programa de investimentos por parte do Estado.³²⁷ Segundo Everardo Maciel, o II PND representou o mais estruturado plano governamental e objetivava o ajuste da estrutura da economia brasileira, a consolidação da indústria e a expansão de programas de infraestrutura energética. O autor complementa dizendo que, ainda que tenha apresentado insucessos, há de se reconhecer o mérito do II PND, principalmente, no que concerne aos grandes investimentos realizados na indústria de base, o que possibilitou um certo avanço no processo de industrialização brasileiro.³²⁸ Contudo, tal qual os programas anteriores, o II PND perdeu força e acabou naufragando da mesma forma que os demais.

³²⁴ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 23-24.

³²⁵ REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil**: Auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Textos para Discussão Cepal-IPEA. Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA. 2010. Pg. 13.

³²⁶ MACIEL, Everardo. **A crise do planejamento brasileiro**. Revista do Serviço Público. Brasília: DF, v. 117, no 1, p. 37-48, jun./set.1989. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/900/673>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 42.

³²⁷ SOUZA, Antônio Ricardo de. **As Trajetórias do Planejamento Governamental no Brasil**: Meio Século de Experiências na Administração Pública. Revista do Serviço Público. Enap, Brasília, 2004. Ano 55, n. 4, p. 5-29, Out/Dez. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1431>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 9.

³²⁸ MACIEL, Everardo. **A crise do planejamento brasileiro**. Revista do Serviço Público. Brasília: DF, v. 117, no 1, p. 37-48, jun./set.1989. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/900/673>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 42.

Assim, Como não poderia ser, ambos os Planos Nacionais de Desenvolvimento naufragaram, sendo que o “insucesso do II PND marcou a última experiência de planejamento ocorrida no Brasil”.³²⁹

A partir dessa experiência infrutífera da ditadura militar, o planejamento foi deixado de lado pelo Estado. Nesse sentido leciona Bercovici:

Durante a década de 1980, o planejamento foi abandonado pelo Estado. A atuação estatal desde então ficou desprovida de uma diretriz global para o desenvolvimento nacional, a política econômica limitou-se à gestão de curtíssimo prazo dos vários “planos” de estabilização econômica. Deste modo, o Poder Público foi incapaz de implementar políticas públicas coerentes, com superposição e implementação apenas parcial de diversos planos ao mesmo tempo [...].³³⁰

Não obstante os insucessos e o conseqüente abandono do planejamento, a Constituição Federal de 1988 previu, em seu artigo 174, *caput*, o planejamento como sendo função do Estado, assim, o Estado brasileiro deve planejar e não apenas limitar-se a incentivar e fiscalizar os agentes econômicos privados.³³¹

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019).³³²

O modelo de planejamento consubstanciado na Constituição Federal de 1988, ao contrário do modelo adotado na ditadura militar, objetiva um sistema em que o planejamento se dê com ampla participação do Poder Legislativo, elevado patamar de compatibilidade entre o orçamento e Plano, e total subordinação aos objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, estabelecidos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988.³³³

³²⁹ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 24.

³³⁰ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 24-25.

³³¹ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 25.

³³² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

³³³ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**.

A Constituição de 1988 estipula bases para que o planejamento se dê de modo democrático, sendo transparente e permitindo maior controle sobre o gasto público, exigindo, para tanto, “coerência entre o gasto anual do governo e o planejamento a médio e longo prazos”.³³⁴

Contudo, no modelo adotado pela Constituição Cidadã, vê-se uma enorme dificuldade para a implementação de um planejamento estatal como visto em períodos anteriores da história do país. Essa dificuldade consubstancia-se, nas palavras de Bercovici, “falta de vontade e/ou condição política para implementar novamente o planejamento estatal”.³³⁵ O autor ainda complementa:

Esta falta de vontade e/ou condição política em planejar é patente no descumprimento da determinação constitucional de estabelecimento de uma legislação sistemática do planejamento, conforme o Artigo 174, § 1º, que, até hoje, não foi elaborada de maneira adequada. Ou seja, desde 1979, com a revogação dos atos institucionais e complementares, o Brasil não possui nenhuma lei que regule o planejamento nacional.³³⁶

Soma-se a dificuldade acima referida o fato de que a Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, muito embora tenha pretendido realizar a organização sistemática das atividades de planejamento, não se consagrou como um real Sistema Nacional de Planejamento, conforme dispõe o §1º do artigo 174 da Constituição Federal de 1988³³⁷, posto que, simplesmente, reproduz a competência atribuída à União de realizar a elaboração dos Planos de âmbito nacional e regional “de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (Artigos 21, IX, 23, 43, 48, II e IV e 165 da Constituição de 1988)”.³³⁸

Assim:

Brasília: Ipea, 2015. Pg. 25.

³³⁴ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 25.

³³⁵ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 25.

³³⁶ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 25.

³³⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

³³⁸ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 25.

Como se pode perceber, há muita distância de uma legislação sobre a instituição e funcionamento de um Sistema Nacional de Planejamento. Juntamente a esta falta de vontade e/ou condição política, pode-se, ainda, elencar alguns obstáculos estruturais ao planejamento na atual conjuntura histórica: a estrutura administrativa brasileira, agravada com a reforma administrativa dos anos 1990, e a redução do planejamento ao orçamento.³³⁹

Vê-se que não somente a falta de vontade política e a falta de implementação de um Sistema Nacional de Planejamento impedem a realização do planejamento por parte do Estado. Bercovici aponta que a estrutura administrativa e a redução do planejamento ao orçamento obstam a realização de um efetivo planejamento nacional que objetive a transformação social e econômica do país.³⁴⁰

Acerca da Administração Pública, Bercovici constata que ela se encontra voltada para atender um “modelo liberal de proteção dos direitos individuais em face do Estado, não para a implementação dos princípios e políticas consagrados na Constituição de 1988”³⁴¹. Tal situação foi agravada com o advento da denominada “Reforma do estado” ocorrida em 1990, realizada em alinhamento com as diretrizes construídas a partir do “Consenso de Washington”.³⁴²

Desse modo, partir da década de 1990, o modelo intervencionista de Estado passa a ser atacado e apontado como o vilão da crise financeira que se abateu sobre o país desde o final da década de 1970 fazendo com que o país, não obstante a previsão constitucional, abandonasse as políticas a médio e longo prazo³⁴³, “optando por uma política de manutenção a curto prazo, que dá conta das expectativas financeiras mais imediatas, abandonando e/ou preterindo o planejamento que, durante muitos anos, foi o grande instrumento de crescimento econômico no país”.³⁴⁴

³³⁹ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 25-26.

³⁴⁰ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 26-32.

³⁴¹ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 26.

³⁴² BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 26-27.

³⁴³ SOUZA, Antônio Ricardo de. **As Trajetórias do Planejamento Governamental no Brasil: Meio Século de Experiências na Administração Pública**. Revista do Serviço Público. Enap, Brasília, 2004. Ano 55, n. 4, p. 5-29, Out/Dez. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1431>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 23.

³⁴⁴ SOUZA, Antônio Ricardo de. **As Trajetórias do Planejamento Governamental no Brasil: Meio**

Souza aponta no mesmo sentido de Bercovici e destaca que

[...] a implementação da agenda neoliberal nos países da América Latina e, em especial, no Brasil passou a apontar na direção das chamadas reformas estruturais e/ou ajustes estruturais, como o redimensionamento do papel do Estado e de seu caráter de intervenção no setor público; a reforma fiscal e tributária, com objetivo de equilibrar as contas públicas; a reforma administrativa, tornando o serviço público mais eficiente; e maior eficiência das políticas públicas e sociais. Essa agenda neoliberal, com base nas privatizações de empresas públicas, tinha como característica preparar o país para viabilizar modelo de capitalismo globalizado, centrado nos mercados e com uma estabilidade monetária condizente com os interesses dos mercados financeiros mais desenvolvidos.³⁴⁵

Essa mesma linha é apontada por Cardoso Jr. ao afirmar que durante a década de 1990 as medidas do estado estavam alinhadas

[...] ao pacote mais geral de recomendações emanadas pelo Consenso de Washington, surge e ganha força uma agenda de reforma do Estado que tem na primazia da gestão pública sobre o planejamento um de seus traços mais evidentes. No contexto de liberalismo econômico da época, de fato, o planejamento (no sentido forte do termo) passa a ser algo não só desnecessário à ideia de Estado mínimo, como também prejudicial à nova compreensão de desenvolvimento que se instaura, vale dizer, concepção centrada na ideia de que desenvolvimento é algo que acontece a um país quando movido por suas forças sociais e de mercado, ambas reguladas privadamente.³⁴⁶

No que tange a redução do planejamento ao orçamento, Bercovici destaca que a realização do planejamento depende da previsão em orçamento, mesmo que de maneira parcial e afirma que o “[...] planejamento não pode ser reduzido ao orçamento por um motivo muito simples: porque perde sua principal característica, a de fixar diretrizes para a atuação do Estado”.³⁴⁷

Os investimentos públicos se dão com a implementação do Plano, todavia, esses devem estar previstos no orçamento.³⁴⁸

Século de Experiências na Administração Pública. Revista do Serviço Público. Enap, Brasília, 2004. Ano 55, n. 4, p. 5-29, Out/Dez. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1431>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 23.

³⁴⁵ SOUZA, Antônio Ricardo de. **As Trajetórias do Planejamento Governamental no Brasil: Meio Século de Experiências na Administração Pública**. Revista do Serviço Público. Enap, Brasília, 2004. Ano 55, n. 4, p. 5-29, Out/Dez. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1431>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 24

³⁴⁶ CARDOSO JR., José Celso. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI**. Documentos de Projetos e Pesquisas. Santiago, Chile: Ipes/Cepal, 2014. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36635>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 12.

³⁴⁷ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 32.

³⁴⁸ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**.

Nessa linha, preocupou-se a Constituição em buscar integrar o plano e o orçamento a médio e longo prazos, prevendo em seu texto três distintas leis orçamentárias “o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, que devem estar integradas entre si e compatibilizadas com o planejamento global (de acordo com o artigo 165, §4º da Constituição Federal de 1988)”.³⁴⁹

Contudo, Bercovici faz uma crítica no que concerne ao PPA, previsto nos artigos 165, I e 165, §1º do texto constitucional ao afirmar que o grande problema do PPA seria sua viabilidade e a ausência de uma relação clara com os demais planos constantes da Constituição Federal. O autor pontua ainda que há uma tendência da redução do planejamento ao orçamento e que os “instrumentos de controle orçamentário do planejamento previstos na Constituição favoreceram a limitação do planejamento ao orçamento por meio dos planos plurianuais”.³⁵⁰ Destaca-se ainda que, no mesmo sentido de redução do planejamento ao orçamento, foi promulgada a Lei nº 10.180/2001. Assim, nas palavras de Bercovici, “A lógica do planejamento é reduzida à lógica orçamentária de disputa, previsão, alocação e implementação de gastos públicos”.³⁵¹

Não se mostra possível a redução do Plano ao orçamento uma vez que sua marca primeira desaparecia, qual seja sua natureza de fixar as diretrizes para a ação do Estado. O PPA se mostra como uma mera previsão de gastos, a redução do plano ao orçamento seria apenas uma maneira de gerenciar de forma mais racional os gastos públicos, não sendo um efetivo planejamento que objetiva a alteração das estruturas econômicas e sociais do país.³⁵²

Nessa mesma linha crítica Cardoso Jr. afirma:

O tipo de planejamento que se busca implementar a partir das diretrizes constitucionais de 1988 tem méritos, mas também problemas. O principal

Brasília: Ipea, 2015. Pg. 30-31.

³⁴⁹ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 31.

³⁵⁰ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 31.

³⁵¹ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 32.

³⁵² BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 32.

mérito talvez esteja concentrado na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal, para o que parece que se tornara fundamental reduzir e controlar –no dia a dia– os graus de discricionariedades intrínsecas desta atividade. Por sua vez, o principal problema talvez esteja refletido no diagnóstico de que, ao se reduzir o horizonte de ação possível do planejamento para o curto/médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível, acabou-se, na verdade, transformando esta atividade em ação de tipo operacional-cotidiana do Estado, como são todas aquelas próprias da gestão ou da administração pública correntes.³⁵³

Cumprido destacar ainda que a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2001) limitou a atividade de planejamento do Estado, impondo “uma política de equilíbrio orçamentário a todos os entes da Federação. A única política pública possível passa a ser a de controle da gestão fiscal”.³⁵⁴

Entretanto, a Constituição Federal de 1988 não estabeleceu, segundo Bercovici, o princípio do equilíbrio orçamentário. E assim não o fez de modo a não impossibilitar que o desenvolvimento nacional, estabelecido no inciso II do artigo 3º de seu texto, seja promovido.³⁵⁵

A realização de políticas públicas exige, em alguns casos uma contenção dos gastos, em outras impõe déficit orçamentário às contas públicas. Todavia, faz-se necessário advertir que não é possível, à luz da constituição Federal, que o Estado seja restringido em sua atuação “exclusivamente para a obtenção de um orçamento equilibrado, nos moldes liberais, inclusive em detrimento de investimentos na área social, que é o que faz a LRF”.³⁵⁶

Resta claro que a Constituição Federal de 1988 buscou construir os alicerces de um projeto nacional de desenvolvimento. Contudo, sem consenso político em torno desse projeto e sem a compreensão do Estado brasileiro e as peculiaridades de um Estado periférico, “e isto

³⁵³ CARDOSO JR., José Celso. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI**. Documentos de Projetos e Pesquisas. Santiago, Chile: Ipes/Cepal, 2014. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36635>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 14.

³⁵⁴ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 32.

³⁵⁵ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 32.

³⁵⁶ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 33.

se reveste de maior importância no caso do Brasil, pois toda reflexão sobre a política de desenvolvimento exige que se refira ao Estado”, não há como pensar em planejamento.^{357,358}

Cardoso Jr afirma que, nas últimas décadas do século XX, a função de planejamento sofreu um processo metamórfico, adquirindo contornos muito distintos dos quais deveria possuir. Segue o autor,

Ao longo de todo este período, esta função foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico, e robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros, em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se estes o têm, não é nem fácil nem rápido de identificar.³⁵⁹

Por fim, cabe trazer, para sintetizar a noção da importância do planejamento ao Estado Nacional, as seguintes palavras de Bercovici: “Um Estado que abre mão de planejar o futuro, desta forma, abre mão de uma das características fundamentais da sua própria estatalidade e razão de existência”³⁶⁰.

3.2 O Orçamento Público

A Constituição Federal de 1988 dedica um capítulo especial para as finanças públicas (Capítulo II do Título VI - Da Tributação e do Orçamento), que se subdivide em duas seções: normas gerais e orçamentos. Destaca-se que o termo “finanças públicas” foi utilizado em uma “acepção especulativa, e não jurídica, pois ela foi empregada com o objetivo de demarcar o conteúdo da despesa, da receita e do crédito público, sem levar em conta qualquer consideração de ordem normativa”³⁶¹.

³⁵⁷ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 33.

³⁵⁸ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 32-33.

³⁵⁹ CARDOSO JR., José Celso. Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. Documentos de Projetos e Pesquisas. Santiago, Chile: Ilpes/Cepal, 2014. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36635>. Acesso em: 22 abr. 2020. Pg. 21.

³⁶⁰ BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. Pg. 33.

³⁶¹ BULOS, Uadi Lammêgo. **Finanças públicas e orçamento**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 211, p. 281-299, jan. 1998. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47144>. Acesso em: 27 Abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v211.1998.47144>. Pg. 281.

Uadi Lammêgo Bulos leciona que a origem do termo orçamento é incerta e argumenta que:

Para uns, vem de *orçar*, encontrando a sua etimologia no latim *ordior, orsus sum, oridir*. Outros entendem que a expressão promana do italiano *orzare*. O vocábulo exterioriza a ideia de computar, planizar, avaliar, urdir, tecer, calcular, isto é, fazer o cálculo, apreciar a despesa. Para designar o signo *orçamento*, os ingleses e os franceses usavam o termo *budget*, derivado de *bougette*, significando pequena bolsa de couro para viagem. Já os espanhóis e argentinos empregavam *presupuesto*; os italianos *bilancio* e os alemães *haushaltsplan*.³⁶²

Na concepção do orçamento-programa, o orçamento, conforme pontua Bercovici, se consubstancia em um instrumento essencial ao processo de planejamento, “subordinando e funcionalizando o processo orçamentário em relação ao plano”³⁶³.

Bulos, na mesma linha de Bercovici, afirma que o orçamento é:

[...] instituto de caráter jurídico, governamental, econômico e técnico, traduzido numa lei, cuja responsabilidade é programar, planejar e aprovar obras, serviços e encargos públicos, bem como estipular plano financeiro anual para as entidades constitucionais, com previsão da receita e autorização da despesa.³⁶⁴

Nessa esteira, se revela a importância de compreender a relação entre o planejamento e o orçamento. Se por um lado, o planejamento encerra o ideário de perseguição de objetivos que modifiquem as estruturas socioeconômica, por outro, o orçamento possui a tarefa essencial de racionalizar a utilização dos recursos limitados, com vistas a obter máximos resultados e, assim, promover o bem estar da população, bem como o crescimento econômico do país.³⁶⁵

Não obstante as críticas sobre a redução do plano ao orçamento trazidas por Bercovici e Cardoso Jr, a Constituição Federal de 1988 buscou disciplinar o orçamento público sob uma ótica de planejamento de ações de governo, bem como orientá-lo para concretização dos direitos

³⁶² BULOS, Uadi Lammêgo. **Finanças públicas e orçamento**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 211, p. 281-299, jan. 1998. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47144>. Acesso em: 27 Abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v211.1998.47144>. Pg. 283.

³⁶³ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. Pg. 206.

³⁶⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. **Finanças públicas e orçamento**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 211, p. 281-299, jan. 1998. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47144>. Acesso em: 27 Abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v211.1998.47144>. Pg. 284.

³⁶⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. Pg. 192.

fundamentais e dos objetivos fundamentais da República, estabelecidos nos artigos 3º e 5º, respectivamente, da Constituição Cidadã.³⁶⁶

Demétrius Amaral Beltrão afirma que o Estado Orçamentário é um Estado de Planejamento. Nas suas palavras:

O Estado Orçamentário, que pelo orçamento fixa a receita tributária e patrimonial, autoriza e entrega prestações de educação, saúde, seguridade e transportes e orienta a promoção do desenvolvimento econômico, o equilíbrio da economia e a redistribuição de renda, é um Estado de Planejamento. A receita pública, os investimentos e as despesas se fazem segundo planos plurianuais ou anuais.³⁶⁷

Marcus Abraham, por seu turno, destaca a relevância do orçamento como instrumento do planejamento e de controle financeiro. O autor assevera:

Na seara fiscal, o orçamento público ainda é pouco conhecido pela população. Apesar disso, desempenha o papel de um dos mais relevantes instrumentos de planejamento e controle financeiro, contemplando, hodiernamente, a participação conjunta do Poder Executivo e do Legislativo, tanto na sua elaboração e aprovação, como também no controle da sua execução, configurando um instituto fundamental no Estado Democrático de Direito contemporâneo. É mais do que um documento meramente técnico, uma vez que revela as políticas públicas adotadas pelo Estado ao procurar atender às necessidades e interesses da sociedade, conjugando-as com as pretensões e possibilidades de realização dos cofres públicos.³⁶⁸

Ante a importância do orçamento, como um instrumento da atividade de planejamento governamental, a Constituição da República Federativa do Brasil, nos termos de seu artigo 174, afirma que cabe ao Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, a função de fiscalização, incentivo e, sobretudo, a tarefa de realizar o planejamento do país.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

³⁶⁶ BELTRÃO, Demétrius Amaral. **Direito econômico, planejamento e orçamento público**. 2015. 148 f. Tese (Doutorado) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015. Curso de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015. Pg. 106.

³⁶⁷ BELTRÃO, Demétrius Amaral. **Direito econômico, planejamento e orçamento público**. 2015. 148 f. Tese (Doutorado) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015. Curso de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015. Pg. 106.

³⁶⁸ ABRAHAM, Marcus. **Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil), v. 17, 2015, p. 188-209. Disponível em: https://www.academia.edu/14491572/Or%C3%A7amento_p%C3%ABlico_como_instrumento_de_cidadania_fiscal_-_Marcus_Abraham?source=swp_share. Acesso em: 27 abr. 2020. Pg. 189.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.³⁶⁹

Assim, em cumprimento ao dispositivo constitucional, cabe ao Estado a função do planejamento, tendo o Orçamento Público como seu instrumento, sendo este planejamento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

O Orçamento Público é um instrumento do Estado pelo qual são estimadas as receitas e fixadas as despesas (gastos) a fim de realizar o controle das finanças estatais e a execução das ações governamentais, visando a atingir o objetivo precípua do Estado que é o bem comum³⁷⁰.

No modelo orçamentário adotado pelo Brasil, atendendo o disposto em seu artigo 165, a Constituição Federal de 1988, buscando integrar o planejamento e o orçamento, no médio e longo prazo,³⁷¹ previu três leis orçamentárias principais, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA)³⁷² que, compatibilizadas e integradas entre si,³⁷³ dão concretude e executam as políticas públicas federais.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.³⁷⁴

O PPA, a LDO e o LOA são propostas pelo Poder Executivo, tomando por base distintos objetivos e devem, necessariamente, ser aprovadas pelo Congresso Nacional que atua como um filtro democrático na representação da população em geral³⁷⁵.

O PPA tem como função precípua o estabelecimento de metas, diretrizes e objetivos a médio prazo para a Administração Pública, possuindo um período de vigência de quatro anos.³⁷⁶

³⁶⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

³⁷⁰ BRASIL. Senado. **Orçamento Federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/orcamento-publico>. Acesso em: 11 abr. 2020.

³⁷¹ BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg. 79-80

³⁷² BRASIL. Senado. **Orçamento Federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/orcamento-publico>. Acesso em: 11 abr. 2020.

³⁷³ BELTRÃO, Demétrius Amaral. **Direito econômico, planejamento e orçamento público**. 2015. 148 f. Tese (Doutorado) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015. Curso de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015. Pg. 102.

³⁷⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

³⁷⁵ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Orçamento público. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>. Acesso em: 11 abr. 2020.

³⁷⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Orçamento da **União**: instrumentos de planejamento e orçamento.

Bulos aponta que o PPA, em suma,

[...] é o plano relativo às despesas de capital naqueles programas de duração continuada, que excedam o orçamento anual em que foram iniciadas. Vale lembrar que o plano plurianual é um plano de investimentos, devendo compatibilizar-se com todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais (art. 48, IV, e 165, § 4º).³⁷⁷

O planejamento contido no PPA possui relevante grau de importância legal e institucional para o estabelecimento das ações nacionais, bem como para a elaboração de planos setoriais e regionais que o § 1º do inciso XI do art. 167 da Constituição Federal de 1988 definiu que o descumprimento do PPA poderá ensejar crime de responsabilidade.

Art. 165 [...]§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.³⁷⁸

Por sua vez, a LDO estabelece parâmetros e orientações necessárias para alocação dos recursos dentro do orçamento anual, permitindo que as metas e objetivos contidos no PPA possam ser realizados. É, também, função da LDO o ajustamento das ações do governo, contidas no PPA, à realidade do caixa do Tesouro Nacional. A LDO realiza a seleção das prioridades, isto é, seleciona dentre os programas e políticas públicas contidas no PPA, quais serão executados no orçamento subsequente.³⁷⁹

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:[...]

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.³⁸⁰

Saliente-se que, em geral, na definição das prioridades, um programa ou uma determinada política pública toma precedência em função de uma situação de gravidade ou de importância, ou mesmo, a fim de eliminar pontos de estrangulamento. Além desses fatores, é considerado também a “relevância do empreendimento para a realização de objetivos

Instrumentos de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>. Acesso em: 11 abr. 2020.

³⁷⁷ BULOS, Uadi Lammêgo. **Finanças públicas e orçamento**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 211, p. 281-299, jan. 1998. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47144>. Acesso em: 27 Abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v211.1998.47144>. Pg. 287.

³⁷⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

³⁷⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Orçamento da **União**: instrumentos de planejamento e orçamento. Instrumentos de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>. Acesso em: 11 abr. 2020.

³⁸⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

estratégicos de política econômica e social”.³⁸¹ Assim, “a partir daí, a LOA é elaborada, detalhando todos os gastos que serão realizados pelo governo: quanto será gasto, em que área de governo (saúde, educação, segurança pública) e para que”.³⁸²

Por fim, a LOA tem por função estimar e determinar as despesas para um exercício financeiro. A LOA, nos termos do §5º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988³⁸³, é estruturada em três documentos distintos, o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e orçamento de investimento das estatais.

Art. 165 [...]

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.³⁸⁴

Sobre o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e orçamento de investimento das estatais vejamos:

a) Orçamentos Fiscal e da Seguridade: O Orçamento Fiscal abrange os três poderes, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Compreende também as empresas públicas, sociedades de economia mista e demais controladas que recebam quaisquer recursos do Tesouro Nacional, exceto as que percebam unicamente sob a forma de participação acionária, pagamento de serviços prestados, ou fornecimento de bens, pagamento de empréstimo e financiamento concedidos e transferências para aplicação em programa de financiamento. Este último, refere-se aos 3% do IR e do IPI destinados aos FNO, FCO, FNE, e 40% das contribuições do PIS/PASEP, destinados ao BNDES.

b) O Orçamento da Seguridade Social: Particularmente, constitui o detalhamento dos montantes de receitas vinculados aos gastos da seguridade social - especialmente as contribuições sociais nominadas no art. 195 da Constituição. Compreende também outras contribuições que lhe sejam asseguradas ou transferidas pelo orçamento fiscal, bem como do detalhamento

³⁸¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Orçamento da **União**: instrumentos de planejamento e orçamento. Instrumentos de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>. Acesso em: 11 abr. 2020.

³⁸² PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Orçamento público**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>. Acesso em: 11 abr. 2020

³⁸³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

³⁸⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

das programações relativas à saúde, à previdência e à assistência social que serão financiadas por tais receitas. Esse orçamento abrange todas as entidades e órgãos vinculados à seguridade social, da administração direta e indireta, bem como fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

c) Orçamento de Investimento das Estatais: As Estatais, operando nas condições e segundo as exigências do mercado, não teriam obrigatoriedade de ter suas despesas e receitas operacionais destas empresas integrem o orçamento público. As despesas de custeio das empresas estatais vinculadas ao Executivo (entendidas como empresas públicas e as sociedades de economia mista, subsidiárias, controladas) terão seus orçamentos organizados e acompanhados com a participação do MPO, mas não são apreciadas pelo Legislativo.

A inclusão de seus investimentos é justificada na medida em que tais aplicações constam com o apoio do orçamento fiscal e até mesmo da seguridade que fornecem os recursos ou com o apoio do Tesouro que concede aval para as operações de financiamento, ou com "lucros e excedentes" de aplicações de recursos públicos. Por uma questão de racionalidade, transparência e evitar a dupla contagem não se incluem neste orçamento as programações de estatais cujos trabalhos integrem os orçamentos fiscal e da seguridade social (CBTU, CODEVASF, CONAB, CPRM, EMBRAPA, RADIOBRÁS, SERPRO).³⁸⁵

Diante do exposto, verifica-se que o PPA é a peça hierarquicamente mais alta dentre todas as três que compõem o Orçamento Público, muito embora, todas as leis orçamentárias aqui discutidas tenham natureza de leis ordinárias. Entretanto, tal hierarquia resta clara pela leitura sistematizada da Constituição Federal, uma vez que o §7º do artigo 165 da Carta Magna, assevera que os orçamentos previstos no § 5º, I (orçamento fiscal) e II (o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto), devem ser compatibilizados com o Plano Plurianual (PPA), no §2º do mesmo artigo pontua que a LOA deve ser elaborada nos termos que dispuser a LDO, por fim, o artigo 166 §3º, inciso I, afirma que somente serão admitidas emendas ao orçamento se estas estiverem compatíveis com o PPA e com a LDO.³⁸⁶

As três leis orçamentárias são elaboradas a partir de uma técnica que permita a integração desejada entre o planejamento e o orçamento, possibilitando um instrumento eficaz

³⁸⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Orçamento da **União**: instrumentos de planejamento e orçamento. Instrumentos de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>. Acesso em: 11 abr. 2020.

³⁸⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Orçamento da **União**: instrumentos de planejamento e orçamento. Instrumentos de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>. Acesso em: 11 abr. 2020

para a execução e controle dos gastos do Estado, nos moldes do estabelecido no PPA, LDO e na LOA.

A Constituição Federal de 1988, em sua gênese, buscou consolidar o orçamento-programa, esse entendido como “técnica orçamentária que vincula orçamento e planejamento, considerado aquele como uma etapa do processo de planificação econômica e social”³⁸⁷, permitindo sua concretização por meio de uma política integrada de planejamento e desenvolvimento.³⁸⁸

Todavia, conforme adverte Bercovici e Massonetto, as ordens financeira e econômica foram desarticuladas com o advento de um novo padrão de acumulação, que entrou em claro conflito com a constituição dirigente, ensejando, assim, o fenômeno que da constituição dirigente invertida.³⁸⁹ Complementam os autores:

a Constituição Financeira de 1988, que deveria dar suporte para a implementação da constituição econômica de 1988, falhou nesta tarefa. Um dos motivos é a separação que a doutrina e a prática constitucionais pós-1988 promoveram entre a constituição financeira e a constituição econômica, como se uma não tivesse nenhuma relação com a outra e como se ambas não fizessem parte da mesma Constituição de 1988. A constituição financeira passou a ser interpretada e aplicada como se fosse ‘neutra’, meramente processual, com diretrizes e lógicas próprias, separada totalmente da ordem econômica e social, esterilizando, assim, a capacidade de intervenção do Estado na economia. Separada da constituição financeira, a constituição econômica de 1988 foi transformada em mera ‘norma programática’.³⁹⁰

Não há dúvida que, após esse breve estudo, o orçamento, como instrumento financeiro, é essencial na função de planejamento do Estado e na concretização dos objetivos fundamentais da República. A ordem econômica prevista na Constituição Federal, de natureza intervencionista e dirigente, “não pode ser isolada de seus instrumentos financeiros, sem os

³⁸⁷ BULOS, Uadi Lammêgo. **Finanças públicas e orçamento**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 211, p. 281-299, jan. 1998. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47144>. Acesso em: 27 Abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v211.1998.47144>. Pg. 288-289.

³⁸⁸ BULOS, Uadi Lammêgo. **Finanças públicas e orçamento**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 211, p. 281-299, jan. 1998. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47144>. Acesso em: 27 Abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v211.1998.47144>. Pg. 289-290.

³⁸⁹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica**. Revista trimestral de direito público. São Paulo: Malheiros, v. 45. Pg. 80.

³⁹⁰ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica**. Revista trimestral de direito público. São Paulo: Malheiros, v. 45. Pg. 84.

quais a implementação da ordem econômica e da ordem social ficariam relegadas a segundo plano”.³⁹¹

3.3 Despesa Pública e seus conceitos relacionados

Após analisada, ainda que em linhas gerais, como se dá a relação entre planejamento e orçamento, este último, consubstanciado na elaboração e execução das três leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), a partir da análise dos dispositivos constitucionais, é necessário discorrer sobre o gasto público, ou despesa pública, utilizando a definição técnica do termo, abordando seu conceito e suas naturezas.

3.3.1 Conceito de Despesa Pública e Suas Classificações

Segundo, Michel Haber, Basile Georges Campos Christopoulos e Ricardo Ezequiel Torres, pode-se definir despesa pública como a “atividade administrativa de dispêndio de recursos do Estado objetivando à satisfação das necessidades públicas”.³⁹²

Bulos, por sua vez, afirma que despesa pública é um conceito de dupla ordem, posto que, primeiramente define o dispêndio realizado pela Administração para custear os seus serviços. Assim, nesse caso, a despesa seria parte do orçamento, que autorizaria a realização de gastos para remuneração de seus servidores, aquisição de bens, execução de obras e outros empreendimentos.³⁹³ Por outro lado, utilizando-se das lições de Aliomar Baleeiro,³⁹⁴ afirma que a despesa pública seria a aplicação de uma determinada quantia, em dinheiro, realizada por uma autoridade ou agente público competente, “dentro duma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo”.³⁹⁵

³⁹¹ BELTRÃO, Demétrius Amaral. **Direito econômico, planejamento e orçamento público**. 2015. 148 f. Tese (Doutorado) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015. Curso de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015. Pg. 82.

³⁹² HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 38.

³⁹³ BULOS, Uadi Lammêgo. **Finanças públicas e orçamento**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 211, p. 281-299, jan. 1998. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47144>. Acesso em: 27 Abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v211.1998.47144>. Pg. 285.

³⁹⁴ BALEEIRO, Aliomar, **Uma introdução à Ciência das Finanças**, Vol. I, Rio de Janeiro, Edição Revista Forense, 1955. Pg. 65.

³⁹⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. **Finanças públicas e orçamento**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 211, p. 281-299, jan. 1998. ISSN 2238-5177. Disponível em:

Destaca-se que as despesas públicas devem, necessariamente, objetivar suprir as necessidades públicas, “que perfazem decisões políticas, deliberadas e estabelecidas no âmbito legislativo e enunciadas no texto constitucional e nos demais diplomas legislativos”.³⁹⁶

Assim, tida como atividade administrativa, a despesa pública tem o dever precípua de estar orientada e vinculada aos fundamentos e objetivos do país, estabelecidos, respectivamente, nos artigos 1º e 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa
- [...]

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.³⁹⁷

Esses dispositivos constitucionais são os preceitos jurídicos orientadores tanto para o legislador quanto para o gestor público na atividade de elaboração do orçamento, determinando a melhor destinação ao dinheiro público para o atendimento das demandas sociais.³⁹⁸

A despesa pública deve observar formalidades para que seja realizada, isto é, deve seguir procedimentos específicos estabelecidos na Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 (Lei que estabelece normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal), na Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (Lei que dispõe sobre normas para licitações e contratos da Administração

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47144>. Acesso em: 27 Abr. 2020.
doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v21i1.1998.47144>. Pg. 285.

³⁹⁶ HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 38

³⁹⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

³⁹⁸ HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 39.

Pública) e na Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). A observância a tais legislações atua como um mecanismo de fiscalização e controle na aplicação dos recursos públicos.³⁹⁹

Vários são os critérios utilizados para a classificação da despesa pública. Tomaremos, então, alguns conceitos mais atinentes a este trabalho.

Haber, Christopoulos e Torres, quanto ao critério doutrinário, dentre outras, destacam a divisão de despesas em produtivas, reprodutivas e improdutivas.

As produtivas criam utilidades por meio da atuação estatal (atividade policial, atividade jurisdicional etc.); as reprodutivas são as que representam aumento da capacidade produtora do país (construção de escolas, estradas, hidroelétrica etc.); e as improdutivas correspondem às despesas que não geram utilidade.⁴⁰⁰

Uma outra classificação doutrinária importante é aquela que divide as despesas em ordinárias e extraordinárias. Por ordinárias entende-se as despesas suportadas com recursos que, em regra, estão compreendidos no orçamento anual. São orientadas à satisfação das necessidades públicas de caráter permanente, bem como as despesas que não são rotineiras, mas estão inseridas no orçamento.⁴⁰¹ Por seu turno, as extraordinárias são aquelas destinadas a atender necessidades momentânea, esporádica. Tem por objetivo atender demandas imprevisíveis ou urgentes, tais como despesas de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Também se incluem nesta classificação as despesas especiais que são aquelas que objetivam o atendimento de necessidades que surgem após a aprovação das leis orçamentárias.⁴⁰²

Haber, Christopoulos e Torres afirmam que, a despeito dos critérios doutrinários acima expostos, o critério objetivo para a classificação das despesas, sob a perspectiva orçamentária,

³⁹⁹ HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 39.

⁴⁰⁰ HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 41.

⁴⁰¹ HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 42.

⁴⁰² HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 42.

é o chamado critério legal, baseado no artigo 12 da Lei nº 4.320/1964,⁴⁰³ que classifica as despesas públicas em despesas correntes e de capital.⁴⁰⁴

A classificação acima toma por base se há “introdução ou não de um bem de capital no patrimônio do ente público”. As despesas correntes, por sua vez, não têm contribuição, ao menos direta, na aquisição de um bem de capital.⁴⁰⁵

Há, diante das classificações aqui apresentadas, possibilidade de relacionar as despesas correntes com as despesas produtivas e as despesas de capital com as despesas reprodutivas. Haber, Christopoulos e Torres afirmam:

É possível estabelecer uma correlação entre as despesas correntes e de capital e a classificação das despesas em produtivas e reprodutivas, com a finalidade de elucidar as diferenças básicas entre umas e outras. As despesas correntes relacionam-se à remuneração de serviços com vistas à manutenção de utilidades públicas promovidas pelo Estado, configurando as ditas despesas produtivas. As despesas de capital, por sua vez, vinculam-se à aquisição ou produção de bens, criando utilidades e aumentando a capacidade de produção do País, razão pela qual se qualificam como reprodutivas.⁴⁰⁶

Geralmente, as despesas correntes são, erroneamente, associadas com o “inchaço” do Estado, já as despesas de capital são, normalmente, relacionadas como indutores do desenvolvimento econômico.

O mesmo artigo 12 da Lei nº 4.320/1964⁴⁰⁷ subdivide as despesas correntes em despesas de custeio e transferências correntes, e as despesas de capital em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.⁴⁰⁸

Vimos, então, que despesas correntes se subdividem em despesas de custeio e transferências correntes.

⁴⁰³ BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 11 abr. 2020.

⁴⁰⁴ HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 42.

⁴⁰⁵ HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 42.

⁴⁰⁶ HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 42.

⁴⁰⁷ BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 28 abr. 2020.

⁴⁰⁸ HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 43.

Tathiane Piscitelli afirma que as despesas correntes são as resultantes da atividade de manutenção do Estado custeando a sua estrutura, não acarretam uma elevação patrimonial do Estado, mas sim permitem a sua continuidade.⁴⁰⁹

Essas despesas podem ser prestadas diretamente ou indiretamente pela administração Pública e estão vinculadas às despesas de custeio (despesas com material, pessoal etc.) e a transferências correntes (destinadas a cobrir despesas de custeio de outras entidades – sociais e econômicas, despesas com inativos, pensões, transferências intergovernamentais e os juros da dívida contratada).⁴¹⁰

As despesas de custeio são as dotações orçamentárias com vistas a manter os serviços já existentes⁴¹¹, são exemplos “os gastos com pessoal, material de consumo, e obras de conservação e adaptação de bens imóveis, dentre os quais se incluem os bens de uso comum do povo, como ruas, estradas e praças”.⁴¹² Já as transferências correntes são dotações que não guardam relação com contraprestações diretas em serviços ou bens, nos termos do artigo 12, §2º da Lei nº 4.320/1964,⁴¹³ e são “destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado”.⁴¹⁴

Por outro lado, há, igualmente, uma subdivisão das despesas de capital em despesas correntes em Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital.

As despesas de investimentos abarcam os valores despendidos com planejamento e execução de obras, incluem-se também a aquisição de equipamentos e materiais permanentes, instalações e imóveis que sejam necessários para realização das obras. Essa categoria abarca também as dotações para constituir ou aumentar o capital de empresas que não possuem natureza comercial ou financeira, nos termos do artigo 12, §4º da Lei nº 4.320/1964, a saber:

Art. 12 [...] § 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e

⁴⁰⁹ PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro Esquematizado**. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2011. Pg. 96.

⁴¹⁰ SILVA, Giselle Oliveira da. **Despesas públicas**. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/38889/despesas-publicas>. Acesso em: 28 abr. 2020.

⁴¹¹ SILVA, Giselle Oliveira da. **Despesas públicas**. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/38889/despesas-publicas>. Acesso em: 28 abr. 2020.

⁴¹² HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 43.

⁴¹³ BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 28 abr. 2020

⁴¹⁴ HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 43.

material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.⁴¹⁵

As despesas com inversões financeiras se consubstanciam-se em uma permuta de ativos. Se verificam nas seguintes hipóteses previstas artigo 12, §5º da Lei nº 4.320/1964:

Art. 12[...]§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a:

- I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;
- II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas (sic) ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;
- III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas (sic) que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.⁴¹⁶

Por fim, a despesa com as transferências de capital, conforme disposto no artigo 12, §6º da Lei nº 4.320/1964, trata-se de

Art. 12 [...] 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.⁴¹⁷

Destaca-se, ademais, que há três espécies de transferências de capital legalmente previstas, as contribuições, os auxílios e as dotações para amortização da dívida pública.⁴¹⁸

3.3.2 Contingenciamento das Despesas Públicas ou limitações de empenho

Nos termos da lei, a Administração Pública possui inúmeros meios e instrumentos para adequação do orçamento às necessidades que, por ventura, venham a surgir durante o período de sua execução. Assim, nas hipóteses em que o Estado auferir receita inferior a previstas no orçamento, são estabelecidas limitações de empenho que nada mais são do que um contingenciamento das despesas orçadas.⁴¹⁹

⁴¹⁵ BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 28 abr. 2020

⁴¹⁶ BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 28 abr. 2020

⁴¹⁷ BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 28 abr. 2020

⁴¹⁸ HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. **Despesa pública**. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). Lições de direito financeiro. São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 43.

⁴¹⁹ HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel.

Segundo Haber, Christopoulos e Torres, a limitação de empenho tem como seu antecedente na história o “*Budget Enforcement Act*”, criado nos Estados Unidos da década de 1990, em uma figura lá denominada como “*sequestration*”. Os autores definem que a limitação de empenho limita o Poder Público nas hipóteses em que a receita não atinja o patamar orçado, impedindo-o de contrair novas obrigações que poderão levar a colapso as finanças públicas.⁴²⁰

A possibilidade de aplicação da limitação de empenho pode ser verificada na Lei de Responsabilidade Fiscal em seus artigos 9º e 31, §1º, inciso II, *in verbis*:

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.

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.⁴²¹

Desse modo, segundo Luciano Felício Fuck e José Roberto Afonso, quando a receita arrecadada fica aquém daquela anteriormente estimada, a LRF impõe uma limitação nas despesas previamente autorizadas pelo orçamento com vistas ao cumprimento da meta fiscal fixada a cada ano pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO).⁴²²

Não obstante a disposição na LRF, o critério para a realização de contingenciamento de despesas, em regra, é, notadamente, político. Assim, algumas áreas, consideradas menos prioritárias são contingenciadas em detrimento de outras, consideradas mais essenciais. Essa

Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro.** São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 49.

⁴²⁰ HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro.** São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 50.

⁴²¹ BRASIL. **Lei Complementar No. 101/2000.** Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm. Acesso em 31 mar. 2020.

⁴²² FUCK, Luciano Felício; AFONSO, José Roberto. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e o STF: limitação de empenho.** 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-out-22/observatorio-constitucional-lei-responsabilidade-fiscal-stf-limitacao-empenho>. Acesso em: 28 abr. 2020.

ação política pode levar a desvirtuação das escolhas legitimamente democráticas realizadas pelo Poder Legislativo na aprovação das leis orçamentárias.⁴²³

Entretanto, nem todas as despesas sofrem o peso do contingenciamento.⁴²⁴ Consta do artigo 9º, §2º da LRF que:

Art. 9º [...]

§ 2o Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.⁴²⁵

Verifica-se, assim, da previsão contida no artigo 9º, § 2º da LRF, que esse mesmo diploma legal veda o contingenciamento de despesas “que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”.⁴²⁶

Nesse ponto, cumpre trazer a crítica feita por Fernando Facury Scaff em artigo intitulado “O que vale mais: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF?”. O autor afirma que o problema contido no §2º do artigo 9º, da LRF é que ele somente afasta do contingenciamento as despesas pagamento do serviço da dívida. Scaff explica:

Pergunta-se: obrigações constitucionais e legais poderiam ser contingenciadas? Claro que não, por dois motivos: as constitucionais, por serem de escalão superior, e grande parte das legais por se caracterizarem como obrigações necessárias para a manutenção da máquina estatal, tais como as que se referem a pagamento de pessoal. As ressalvadas pela LDO também não poderiam ser contingenciadas, justamente por serem ressalvadas por lei posterior e anual — óbvio. As únicas despesas que efetivamente são afastadas pelo artigo 9º, parágrafo 2º, da LRF e que não podem ser contingenciadas de nenhuma forma, são aquelas que se referem ao pagamento do serviço da dívida.⁴²⁷

Scaff segue sua análise e exemplifica:

⁴²³ HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 50.

⁴²⁴ HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 50

⁴²⁵ BRASIL. Lei Complementar No. 101/2000. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm. Acesso em 31 mar. 2020

⁴²⁶ BRASIL. **Lei Complementar No. 101/2000**. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm. Acesso em 31 mar. 2020.

⁴²⁷ SCAFF, Fernando Facury. **O que vale mais: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF?** 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf>. Acesso em: 28 abr. 2020.

Portanto, e apenas para exemplificar, imaginemos o seguinte quadro. O programa Bolsa Família, ou o programa Minha Casa, Minha Vida, não se enquadram nem como obrigação constitucional, nem como obrigação legal da União — embora sejam programas que buscam concretizar o artigo 3º da Constituição, onde se inscrevem os objetivos fundamentais do Brasil. Supondo que esses programas não sejam inseridos no rol daqueles que venham a ser ressaltados pela LDO anual, poderiam ser *contingenciados* em prol do pagamento do serviço da dívida. Eis o ponto!⁴²⁸

Logo, resta claro que, nos termos colocados pela LRF, inúmeros programas sociais poderão sofrer contingenciamento em favor do pagamento do serviço da dívida pública. Rememore-se que os programas sociais se inserem em um contexto de políticas sociais que objetivam a afirmação dos direitos fundamentais e a redução das desigualdades sociais.⁴²⁹ “Logo, inserem-se na Constituição Econômica brasileira, que vem sendo aprisionada pela Constituição Financeira, que privilegia o pagamento da dívida em detrimento da redução das desigualdades sociais [...]”.⁴³⁰

Destarte, o planejamento e orçamento, nos termos vistos neste capítulo, devem convergir no sentido de alterar as estruturais sociais e econômicas de uma sociedade. Assim, devem ser traduzidos em políticas públicas que objetivem a realização dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, dispostos nos artigos 1º e 3º da Constituição Cidadã de 1988. Contudo, a realidade que se apresenta no país é o aprofundamento do modelo neoliberal e a primazia da constituição financeira ante a constituição dirigente, como apontado por Bercovici.⁴³¹

⁴²⁸ SCAFF, Fernando Facury. **O que vale mais: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF?** 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf>. Acesso em: 28 abr. 2020

⁴²⁹ SCAFF, Fernando Facury. **O que vale mais: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF?** 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf>. Acesso em: 28 abr. 2020.

⁴³⁰ SCAFF, Fernando Facury. **O que vale mais: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF?** 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf>. Acesso em: 28 abr. 2020.

⁴³¹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica**. Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006.

CAPÍTULO 4

Após breve análise do papel do planejamento e orçamento na promoção do desenvolvimento, analisaremos neste capítulo o papel dos investimentos, gastos públicos, tecnicamente sob a rubrica de despesas públicas, e sua relação com o crescimento econômico e desenvolvimento nacional, uma vez que é por meio desses que o planejamento e o orçamento se materializam.

4.1 Gasto Público, Investimento Público e Seus Papeis

4.1.1 Gasto Público como indutor do crescimento econômico

Há muito, estudiosos se preocupam em estudar os efeitos gerados pelos gastos públicos na economia, principalmente, sobre o crescimento econômico.⁴³²

Cabe aqui recordar a abrangência do sentido de gastos públicos para melhor compreender sua relação com o crescimento econômico. Os gastos públicos podem ser compreendidos como a somatória dos gastos governamentais com a sua administração, direta ou indireta, e as despesas com a sua atividade econômica produtiva.⁴³³ Conforme visto anteriormente, quando abordado a questão do orçamento, os gastos públicos com a administração podem ser divididos em quatro categorias, custeio, transferências, investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.⁴³⁴

Segundo José Oswaldo Cândido Jr., teóricos estrangeiros como Ram,⁴³⁵ Barro,⁴³⁶ Cashin⁴³⁷ e Aschauer⁴³⁸ desenvolveram inúmeros estudos empíricos e teóricos que sugeriram que os gastos públicos aumentam a produtividade do setor privado, resultando, assim, em

⁴³² CÂNDIDO JR., José Oswaldo. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?** IPEA, 2001. (Texto para Discussão n.º. 781). Pg. 5.

⁴³³ ARAUJO, Jair Andrade de; MONTEIRO, Vitor Borges; MORAIS, Gabriel Alves de Sampaio. **Gastos públicos e crescimento econômico: evidências da economia do estado do Ceará.** Rev. Ciênc. Admin., Fortaleza, v. 20, n. 1, p. 11-40, jan./jun. 2014. Pg. 16.

⁴³⁴ HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro.** São Paulo: Ed. RT, 2015. Pg. 43.

⁴³⁵ RAM, R. Government Size and Economic Growth: **A New Framework and Some Evidence from Cross-section and Time Series Data.** American Economic Review, v. 76, p. 191-203, 1986.

⁴³⁶ BARRO, R. A. **Cross-Country Study of Growth, Saving and Government.** NBER: Working Paper n. 2855, Fev. 1989.

⁴³⁷ CASHIN, P. **Government Spending Taxes and Economic Growth.** IMF Staff Papers, v. 42, n. 2, p. 237-269, Jun. 1995.

⁴³⁸ ASCHAUER, D. **Is Public Expenditure Productive?** Journal of Monetary Economics, v. 23, p. 177-200, Mar. 1989.

crescimento econômico. Os gastos públicos, principalmente, quando aplicados em infraestrutura, como, por exemplo, energia, transporte público, comunicações e defesa nacional atuam como insumos ao setor privado.⁴³⁹

Desse modo, quando os gastos são realizados de modo eficiente, proporcionam resultados benéficos como “aumento da qualidade de vida, desenvolvimento de novas tecnologias, infraestrutura para criação e atração de novos investidores, aumento do nível de emprego, dentre outros”.⁴⁴⁰ Tais fatores, usualmente, são ressaltados pela teoria como “variáveis que influenciam o nível de produto *per capita* de uma economia”.⁴⁴¹

Ademais, sob a perspectiva da teoria do crescimento endógeno⁴⁴², os gastos públicos evidenciam as “externalidades positivas dos bens públicos e semipúblicos, elevam os retornos privados, a taxa de poupança e acumulação de capital, dado que, se não fosse pelo governo, esses bens seriam subofertados”.⁴⁴³ Entretanto, a ineficiente aplicação dos recursos públicos pode minar o impacto positivo gerado por essas externalidades.⁴⁴⁴

Cândido Jr leciona que Adolph Wagner⁴⁴⁵ foi o primeiro economista a formular uma relação entre os gastos públicos e o crescimento econômico. O autor assim discorre acerca da teoria de Wagner:

A hipótese de Wagner ou Lei dos Dispendios Públicos Crescentes defende que o crescimento da renda ‘per capita’ (ou o desenvolvimento econômico em termos gerais) exige a participação cada vez maior do governo na oferta de bens públicos. Essa hipótese estaria baseada em: (1) os bens públicos em grande parte são bens superiores (parques, equipamentos escolares e hospitalares, autoestradas, etc.). Com o aumento da renda, haveria maior demanda por esses bens; (2) mudanças demográficas com a redução da taxa de mortalidade exigem, dos países, maiores gastos com a população idosa; (3)

⁴³⁹ CÂNDIDO JR., José Oswaldo. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?** IPEA, 2001. (Texto para Discussão n°. 781). Pg. 5.

⁴⁴⁰ ARAGÃO, Ciro Humberto Santos; SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda; MELO, Sonia Rebouças da Silva; MELO, Francisco Vicente Sales. **Impacto das despesas públicas por função no crescimento e econômico brasileiro**. In Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 171, 2012. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/>. Acesso em: 29 abr. 2020. Pg. 2.

⁴⁴¹ ARAGÃO, Ciro Humberto Santos; SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda; MELO, Sonia Rebouças da Silva; MELO, Francisco Vicente Sales. **Impacto das despesas públicas por função no crescimento e econômico brasileiro**. In Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 171, 2012. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/>. Acesso em: 29 abr. 2020. Pg. 2.

⁴⁴² SILVA FILHO, Guerino Edécio da; CARVALHO, Eveline Barbosa Silva. **A Teoria do Crescimento Endógeno e o Desenvolvimento Endógeno Regional: Investigação das Convergências em um Cenário Pós-Cepalino**. In. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 32, n. Especial p. 467-482, novembro 2001. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/176625/mod_resource/content/2/teoria%20novo%20modelo.pdf. Acesso em: 05 mai. 2020.

⁴⁴³ CÂNDIDO JR., José Oswaldo. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?** IPEA, 2001. (Texto para Discussão n°. 781). Pg. 5.

⁴⁴⁴ CÂNDIDO JR., José Oswaldo. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?** IPEA, 2001. (Texto para Discussão n°. 781). Pg. 5.

⁴⁴⁵ WAGNER, Adolph. *Finanzwissenschaft*. Leipzig, 1890.

países com população jovem e com alta taxa de natalidade necessitam de maiores dispêndios em educação (formação do capital humano); e (4) os programas de redistribuição de renda, seguridade social e seguro-desemprego são responsáveis por aumento da importância das transferências nos orçamentos públicos.⁴⁴⁶

Assim, para Wagner, para que a renda per capita apresente crescimento, se faz necessário uma presença cada vez maior do Estado na oferta dos chamados bens públicos, quanto maior a expansão das atividades estatais maior é a percepção de progresso social.⁴⁴⁷

A política fiscal possui papel importante nas teorias do crescimento econômico, sendo apontada como um dos elementos capazes de dar uma explicação acerca da diferença existente entre as taxas de crescimento e a renda *per capita* entre os países.⁴⁴⁸

Nesse sentido, Ciro Humberto Santos Aragão, Eryka Fernanda Miranda Sobral, Sonia Rebouças da Silva Melo e Francisco Vicente Sales Melo apontam que:

A escola Keynesiana também destaca que a política fiscal exerce uma influência positiva sobre a economia, destacando que gastos do governo promovem o crescimento da demanda agregada e, conseqüentemente, afetará o nível de produto, desde que os impostos cobrados sejam inferiores ao nível de gastos realizados.⁴⁴⁹

Os gastos públicos, conforme ressalta Cândido Jr., sob a perspectiva do modelo proposto por Barro, possuem capacidade de gerar externalidades até determinado patamar, gastos acima desse nível teriam, nesse modelo, impacto negativo “sobre as taxas de crescimento do produto e da poupança”.⁴⁵⁰

Em Análise, Jair Andrade de Araújo, Vitor Borges Monteiro e Gabriel Alves de Sampaio Moraes, afirmam que Aschauer, ao estudar a relação entre crescimento econômico e os gastos públicos, concluiu que eles impactam diretamente na elevação do produto. Araújo, Monteiro e Moraes destacam que, o estudo de Aschauer, baseado em dados da economia norte americana, concluiu “ser possível um aumento de 0,36 a 0,39 no produto, com o aumento de

⁴⁴⁶ CÂNDIDO JR., José Oswaldo. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?** IPEA, 2001. (Texto para Discussão nº. 781). Pg. 6.

⁴⁴⁷ ARAUJO, Jair Andrade de; MONTEIRO, Vitor Borges; MORAIS, Gabriel Alves de Sampaio. **Gastos públicos e crescimento econômico: evidências da economia do estado do Ceará.** Rev. Ciênc. Admin., Fortaleza, v. 20, n. 1, p. 11-40, jan./jun. 2014. Pg. 17-18.

⁴⁴⁸ CÂNDIDO JR., José Oswaldo. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?** IPEA, 2001. (Texto para Discussão nº. 781). Pg. 9.

⁴⁴⁹ ARAGÃO, Ciro Humberto Santos; SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda; MELO, Sonia Rebouças da Silva; MELO, Francisco Vicente Sales. **Impacto das despesas públicas por função no crescimento e econômico brasileiro.** In Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 171, 2012. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/>. Acesso em: 29 abr. 2020. Pg. 2.

⁴⁵⁰ CÂNDIDO JR., José Oswaldo. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?** IPEA, 2001. (Texto para Discussão nº. 781). Pg. 9.

1% nos gastos em infraestrutura”.⁴⁵¹

No Brasil, um estudo elaborado por Aragão, Sobral, Melo e Melo, analisou dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relativos as despesas por funções, realizadas entre 1980 e 2010 pelo Governo brasileiro, apresentando o seguinte resultado:

Despesas com agricultura apresentando-se significantes e positivas, quando aumentadas em uma unidade monetária representam o acréscimo de 1,52 no PIB *per capita*. Tendo uma influência maior sobre ele do que as seguintes despesas: administração e planejamento, defesa nacional e segurança pública, e educação e cultura, que representam respectivamente 1,35; 0,045; e 1,35 de acréscimo no PIB. [...] As despesas que mais contribuem com crescimento do PIB são as despesas com assistência e previdência social, e indústria e serviços que aumentadas em uma unidade monetária refletirão um acréscimo no PIB de 16,87 e 1,62 respectivamente.⁴⁵²

Araújo, Monteiro e Moraes, trazem a informação dos autores Samuelson e Nordhaus, citados por Sant’Anna,⁴⁵³ os quais “constataram que os níveis de produção e emprego são influenciados de forma significativa pelos gastos públicos, notadamente os de bens e serviços”.⁴⁵⁴

Barro defende em sua obra que gastos públicos em áreas como educação e saúde podem ser considerados como gastos produtivos.⁴⁵⁵ O autor assevera ainda que, crescimento e investimento elevam-se, na medida que os gastos na área de educação são tidos como um investimento em capital humano.⁴⁵⁶

William Easterly e Sergio Rebelo, por seu turno, constaram em seus estudos que, para países em estágio de desenvolvimento, investimentos públicos em áreas como comunicação e

⁴⁵¹ ARAUJO, Jair Andrade de; MONTEIRO, Vitor Borges; MORAIS, Gabriel Alves de Sampaio. Gastos públicos e crescimento econômico: evidências da economia do estado do Ceará. Rev. Ciênc. Admin., Fortaleza, v. 20, n. 1, p. 11-40, jan./jun. 2014. Pg. 13.

⁴⁵² ARAGÃO, Ciro Humberto Santos; SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda; MELO, Sonia Rebouças da Silva; MELO, Francisco Vicente Sales. **Impacto das despesas públicas por função no crescimento e econômico brasileiro**. In Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 171, 2012. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/>. Acesso em: 29 abr. 2020. Pg. 10.

⁴⁵³ SANT’ANNA, J. M. B. **Efeito do gasto público sobre o PIB: um teste empírico nos Municípios do Estado do Espírito Santo**. 2006. 101f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). FUCEPE. Vitória, 2006.

⁴⁵⁴ ARAUJO, Jair Andrade de; MONTEIRO, Vitor Borges; MORAIS, Gabriel Alves de Sampaio. **Gastos públicos e crescimento econômico: evidências da economia do estado do Ceará**. Rev. Ciênc. Admin., Fortaleza, v. 20, n. 1, p. 11-40, jan./jun. 2014. Pg. 19.

⁴⁵⁵ BARRO, R. A. **Cross-Country Study of Growth, Saving and Government**. NBER: Working Paper n. 2855, fev. 1989.

⁴⁵⁶ ARAUJO, Jair Andrade de; MONTEIRO, Vitor Borges; MORAIS, Gabriel Alves de Sampaio. **Gastos públicos e crescimento econômico: evidências da economia do estado do Ceará**. Rev. Ciênc. Admin., Fortaleza, v. 20, n. 1, p. 11-40, jan./jun. 2014. Pg. 19.

transportes proporcionaram considerável crescimento na economia.⁴⁵⁷

Salienta-se que os gastos públicos possuem um importante papel no que concerne a correção das falhas apresentadas pelo mercado.⁴⁵⁸ Destaque-se que a não correção destas falhas “provocam a não realização do bem-estar social e induzem a economia a não atingir o ótimo de Pareto, cabendo, pois, justamente ao Estado a tentativa de corrigi-las”.⁴⁵⁹

Vários fatores influenciam, em maior ou menor grau, o nível dos gastos públicos, a capacidade de arrecadação do Estado, as mudanças na política, a renda nacional, o desenvolvimento tecnológico e gastos públicos realizados em momentos anteriores são exemplos destes fatores.⁴⁶⁰

Araújo, Monteiro e Moraes destacam que, apesar de não ser a única forma de mensuração do “tamanho” do Estado, essa variável será bem melhor determinada se utilizado o gasto público como parâmetro de medição. Os autores complementam o pensamento da seguinte forma:

A outra possibilidade faz referência às diferentes modalidades de financiamento. Para financiar seus gastos, o governo pode utilizar da emissão de moeda, do lançamento de títulos públicos, dos empréstimos bancários (interno e externo) e da tributação. Cada uma dessas fontes de financiamento provocará consequências diversas sobre as atividades econômicas do país e, independentemente dos efeitos, a tributação tem sido o principal meio de financiamento dos gastos governamentais. E já que as atividades do governo estão ligadas ao bem-estar dos cidadãos, o contribuinte espera que os gastos que financiam lhes assegurem uma gama de benefícios.⁴⁶¹

Assim, resta claro o papel do gasto público como indutor do crescimento econômico, uma vez que a sua realização enseja impactos econômicos capazes que se converterem em ganhos sociais, como aumento de emprego, renda e ampliação do atendimento da rede de saúde

⁴⁵⁷ EASTERLY, W.; REBELO, S. **Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation.** Journal of monetary economics, Chicago, v.32, fev, 1993. Pg. 417-458.

⁴⁵⁸ MENDES, M. **Eficiência do gasto público:** o governo focado na solução das “falhas de mercado”. In: Ciclo de Palestras para Gestores Públicos da Escola de Governo do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), 1º, 2008, Rio Grande do Norte. Anais... Disponível em: <https://docero.com.br/doc/nx8n1e8> Acesso em: 29 abr. 2020.

⁴⁵⁹ ARAGÃO, Ciro Humberto Santos; SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda; MELO, Sonia Rebouças da Silva; MELO, Francisco Vicente Sales. **Impacto das despesas públicas por função no crescimento e econômico brasileiro.** In Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 171, 2012. Disponível em: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/br/>. Acesso em: 29 abr. 2020. Pg. 3.

⁴⁶⁰ ARAUJO, Jair Andrade de; MONTEIRO, Vitor Borges; MORAIS, Gabriel Alves de Sampaio. **Gastos públicos e crescimento econômico:** evidências da economia do estado do Ceará. Rev. Ciênc. Admin., Fortaleza, v. 20, n. 1, p. 11-40, jan./jun. 2014. Pg. 14-15.

⁴⁶¹ ARAUJO, Jair Andrade de; MONTEIRO, Vitor Borges; MORAIS, Gabriel Alves de Sampaio. **Gastos públicos e crescimento econômico:** evidências da economia do estado do Ceará. Rev. Ciênc. Admin., Fortaleza, v. 20, n. 1, p. 11-40, jan./jun. 2014. Pg. 15.

e educação.

4.1.2 Investimento Público e o Desenvolvimento

O investimento público resulta, necessariamente, da atuação do Estado. Tal atuação deve se fundar na ideia de concretização dos objetivos e fundamentos de um Estado Democrático de Direito, objetivando, entre outros fins, o desenvolvimento.⁴⁶²

O desenvolvimento pode ser entendido como um direito fundamental, fruto de um processo histórico.⁴⁶³ Leciona Caio Prado Jr ser o desenvolvimento uma “[...] condição precípua para assegurar ao país e à generalidade de seu povo o conforto e o bem estar material e moral que a civilização e cultura modernas são capazes de proporcionar”.⁴⁶⁴

Bercovici ensina que o processo de desenvolvimento demanda transformações “[...] quando não ocorre nenhuma transformação, seja social, seja no sistema produtivo, não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas da simples modernização”.⁴⁶⁵

Assim, o desenvolvimento apresenta uma associação entre qualidade de vida da população e renda.⁴⁶⁶ Bercovici assevera que o desenvolvimento deve objetivar a

“[...] elevação das condições sociais de vida e a redução, a mínimos toleráveis, das diferenças nas oportunidades econômicas e sociais entre os habitantes de várias regiões brasileiras, não o mero crescimento do PIB ou a produtividade industrial”.⁴⁶⁷

Ainda sobre o desenvolvimento, Caio Prado Jr ainda afirma que:

[...] o desenvolvimento que sem dúvida se há de alicerçar no crescimento econômico – pois é somente através dele que o país, dado o retardo em que se encontra, poderá alcançar os níveis e o padrão da civilização moderna -, o desenvolvimento e crescimento econômico constituem tema essencialmente histórico, e ao contrário do tratamento que lhe vem sendo dado pelos economistas, não pode ser incluído em modelos analíticos de alto nível de

⁴⁶² YAMAJI, Crisleine Barboza. **O Investimento Público e Sua Significação Para a Ordem Social Brasileira**. 2013. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Pg. 96.

⁴⁶³ YAMAJI, Crisleine Barboza. **O Investimento Público e Sua Significação Para a Ordem Social Brasileira**. 2013. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Pg. 96.

⁴⁶⁴ PRADO Jr., Caio. **História e desenvolvimento – A contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1999. Pg. 15-16.

⁴⁶⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg. 53.

⁴⁶⁶ YAMAJI, Crisleine Barboza. **O Investimento Público e Sua Significação Para a Ordem Social Brasileira**. 2013. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Pg. 97.

⁴⁶⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. Pg. 239.

abstração, e deve ser tratado na base da especificidade própria e das peculiaridades de cada país ou povo a ser considerado.⁴⁶⁸

Destarte, verifica-se que a promoção do desenvolvimento é tarefa ínsita ao Estado, que deve ser perseguido por intermédio da formulação de políticas que possam ser concretizadas por meio do instrumento essencial que o Estado possui, o investimento público⁴⁶⁹.

Ricardo Bicudo destaca a importância do investimento produtivo e sua contribuição para “o desenvolvimento econômico de um determinado país, porque eleva o PIB potencial e possibilita o crescimento econômico sustentável e de longo prazo”.⁴⁷⁰ O autor ainda pontua, com base em estudos desenvolvidos por Kuehlwein e Samalapa,⁴⁷¹ que, no curto prazo, os investimentos públicos podem elevar a demanda agregada e o produto.⁴⁷²

Conforme aludido anteriormente e agora ressaltado, estudos demonstram ainda que investimento público nas áreas de transporte e comunicação contribuíram para o aumento o investimento privado nos países emergentes.⁴⁷³

Grande parte dos economistas reconhecem a função estratégica que podem desempenhar os investimentos públicos, principalmente, quando aplicados em setores de infraestrutura. Tais investimentos diferenciam-se de outras despesas públicas uma vez que têm como efeito a acumulação de ativos fixos que podem ampliar o patrimônio líquido do Estado e gerar receita, além de se comportar como “uma variável macroeconômica que exerce efeitos simultâneos de estímulo sobre a demanda e sobre a oferta”.⁴⁷⁴ Assim:

Pelo lado da demanda, no curto prazo, as despesas de investimento estão associadas a multiplicadores do produto e do emprego mais elevados, sobretudo em períodos recessivos. Sob a ótica da oferta, possuem a faculdade

⁴⁶⁸ PRADO Jr., Caio. História e desenvolvimento – A contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1999. Pg. 15-16.

⁴⁶⁹ YAMAJI, Crisleine Barboza. **O Investimento Público e Sua Significação Para a Ordem Social Brasileira**. 2013. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Pg. 98.

⁴⁷⁰ BICUDO, Ricardo. **Um estudo da influência do investimento público e da incerteza macroeconômica no investimento privado no Brasil**. 2007. 39 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Mestrado Profissionalizante em Macroeconomia e Finanças, Ibmec São Paulo., São Paulo, 2007. Pg. 10.

⁴⁷¹ KUEHLWEIN, M. e SAMALAPA, S. (1999). **Budget deficits**, public spending and interest rates in Thailand. Claremont Colleges Working Paper n. 1999-34.

⁴⁷² BICUDO, Ricardo. **Um estudo da influência do investimento público e da incerteza macroeconômica no investimento privado no Brasil**. 2007. 39 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Mestrado Profissionalizante em Macroeconomia e Finanças, Ibmec São Paulo., São Paulo, 2007. Pg. 18.

⁴⁷³ AHMED, H. e MILLER, S. **Crowding-out and crowding-in effects of the components of government spending**. University of Connecticut. Working Paper n. 012. 1999.

⁴⁷⁴ ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. **Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal**. Econ. soc., Campinas, v. 27, n. 3, p. 939-969, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182018000300939&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art9>. Pg. 939-940.

de romper gargalos estruturais e ampliar a produtividade sistêmica da economia no médio e longo prazo.⁴⁷⁵

Gabriel Montes e Artur Reis, com base em lições de Hirschman,⁴⁷⁶ afirmam que:

Em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, com escassez de capital, cabe ao setor público planejar a melhor sequência de investimentos que levaria a um desenvolvimento mais acelerado, dado que investir em todos os setores, de uma só vez, pode ser uma tarefa inviável. Nesse sentido, a estratégia mais apropriada – e a mais viável para países com escassez de capital – seria determinar os setores-chave de uma economia e neles investir. Ou seja, os recursos deveriam ser alocados naqueles setores que apresentam maior capacidade de induzir novos investimentos.⁴⁷⁷

O investimento público tem papel fundamental para o país, não somente para o seu crescimento, mas também para o seu desenvolvimento econômico. Ainda no que concerne aos investimentos em infraestrutura, Montes e Reis afirmam:

Tanto na abordagem Keynesiana como em Hirschman, um ponto comum pode ser destacado: a importância do investimento público para o crescimento e desenvolvimento econômico de um país. Para Keynes, ele é importante, juntamente com o efeito multiplicador, para a demanda efetiva, uma vez que o investimento em infra-estrutura (sic) demandaria obras a serem executadas pelo setor privado, gerando empregos e produção de insumos. Para Hirschman o investimento público em infra-estrutura é essencial para alavancar o investimento privado, na medida em que torna o mesmo mais barato e mais rentável. Este é inclusive o eixo central da teoria de Hirschman (1958): a importância do investimento público em infra-estrutura para atrair o investimento privado e assim estimular o desenvolvimento de um país. A partir desse referencial teórico, vamos analisar a evolução dos investimentos públicos em infra-estrutura no período pós-Real, e os efeitos das privatizações sobre os níveis de investimentos nos setores privatizados.⁴⁷⁸

André Luís Souto, citando obra de Pedro Cavalcanti Ferreira,⁴⁷⁹ concluiu que investimentos públicos das empresas estatais na área de infraestrutura impactam positivamente o PIB – Produto Interno Bruto “(com elasticidades variando entre 0,34 e 1,12), sendo que para séries mais amplas de capital público, tais elasticidades são ainda maiores, situando-se entre

⁴⁷⁵ ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. **Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal**. Econ. soc., Campinas, v. 27, n. 3, p. 939-969, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182018000300939&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art9>. Pg. 939-940.

⁴⁷⁶ HIRSCHMAN, A. O. “**The Strategy of Economic Development**”. Yale University Press, 1958.

⁴⁷⁷ MONTES, Gabriel C.; REIS, Artur F. **Investimento público em infraestrutura no período pós-privatizações**. Economia e Sociedade, v. 20, n. 1, p. 167-194, 2011. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211121390-.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020. Pg. 4.

⁴⁷⁸ MONTES, Gabriel C.; REIS, Artur F. **Investimento público em infraestrutura no período pós-privatizações**. Economia e Sociedade, v. 20, n. 1, p. 167-194, 2011. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211121390-.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020. Pg. 5.

⁴⁷⁹ FERREIRA, Pedro Cavalcanti. **Investimento em infra-estrutura no Brasil: Fatos Estilizados e Relações de Longo Prazo**. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 26, n. 2, p. 231-252, Ago. 1996.

0,71 e 1,05”.⁴⁸⁰ O estudo apontado pelo autor ainda demonstrou que a queda dos investimentos públicos, no período entre 1976 e 1993, restringiu substancialmente o crescimento da economia do país.⁴⁸¹

José Alberto Lourenço, economista e deputado português, em entrevista para uma revista de Portugal na qual aponta a importância do investimento público, analisando o cenário português, afirma:

Sem vontade política clara para apostar no crescimento forte e sustentado do investimento público, em particular no investimento em infra-estruturas de transportes, em reabilitação urbana e em equipamentos de saúde, educação, desporto e apoios sociais, investimentos cujo efeito multiplicador sobre o investimento privado, o emprego e o produto estão comprovados, o País manter-se-á em estagnação económica e o actual (sic) governo correrá sérios riscos de sobrevivência.⁴⁸²

Um elevado nível de investimento público colabora para a redução das oscilações económicas de uma economia capitalista. Diante da predileção dos detentores do capital por ativos com maior liquidez, tais como os títulos públicos, em períodos de crise, o Estado, que não pauta suas decisões visando lucratividade imediata, atua de modo distinto ao realizar investimentos. Assim, sob esse prisma, uma política que mantenha uma taxa de investimento público em patamares elevados contribui para a redução da vulnerabilidade da economia diante de cenários de instabilidade econômica, atuando como promotor de crescimento econômico.⁴⁸³

Estudo realizado por Cesar Calderon, William Easterly e Luis Serven demonstrou que, no caso dos países da América Latina, quase a metade das políticas de ajuste fiscal implementadas tiveram por mote o corte de investimento em áreas de infraestrutura,⁴⁸⁴ não obstante esse tipo de investimento ser considerado como elemento fundamental para o

⁴⁸⁰ SOUZA, André Luís Souto. **Determinantes do investimento público no Brasil**: uma abordagem em painel dinâmico para os Estados Brasileiros. 2011. 45f Dissertação (mestrado profissional em economia do setor público) - Programa de Pós Graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, 2011. Pg. 13.

⁴⁸¹ SOUZA, André Luís Souto. **Determinantes do investimento público no Brasil**: uma abordagem em painel dinâmico para os Estados Brasileiros. 2011. 45f Dissertação (mestrado profissional em economia do setor público) - Programa de Pós Graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, 2011. Pg. 13.

⁴⁸² ABRIL. **A importância do investimento público**. 2016. Por JOSÉ ALBERTO LOURENÇO. Disponível em: <https://www.abrilabril.pt/importancia-do-investimento-publico>. Acesso em: 30 abr. 2020.

⁴⁸³ ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. **Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal**. Econ. soc., Campinas, v. 27, n. 3, p. 939-969, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182018000300939&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art9>. Pg. 939.

⁴⁸⁴ CALDERÓN, C.; EASTERLY, W.; SERVÉN, L. Latin America's infrastructure in the era of macroeconomic crises. In: EASTERLY, W.; SERVÉN, L. (Ed.). **The limits of stabilization: infrastructure, public deficits, and growth in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 2003. Pg. 21-94.

crescimento econômico.⁴⁸⁵

Rodrigo Octávio Orair e Fernando de Faria Siqueira apontam que o nível de investimento público, assim como outros gastos estatais, atende uma determinação de políticas econômicas e prioridades do governo, refletindo no regime fiscal por ele adotado. Explicam os autores:

Obviamente, a relação dos investimentos públicos com os ciclos econômicos, ou mesmo sua trajetória ao longo do tempo, não é tão simples e determinística. O volume de investimentos, assim como das demais despesas públicas, responde à orientação da política econômica e às prioridades de determinado governo, o que, por sua vez, estará condicionado pela maneira como funcionam suas instituições. Este arcabouço político-institucional se reflete no regime fiscal que diz respeito ao conjunto de regras e instituições que regem a condução da política fiscal.⁴⁸⁶

Entretanto, não obstante seu papel fundamental como promotor de alterações estruturais e indutor de crescimento econômico, os investimentos públicos sempre são alvos de políticas de ajuste fiscal, seja por fatores de política econômica, imposição de rigidez orçamentária ou mesmo pela adoção de uma visão curto-prazista, fazendo com que os investimentos públicos, os quais produzem efeitos a longo prazo, sejam postos em segundo plano. Essa conjuntura produz efeitos pró-cíclicos, uma vez que, ao contrário de reduzir a vulnerabilidade da economia diante de cenários de crise, tais medidas contribuem para ampliar os efeitos negativos decorrentes da instabilidade, afetando, em larga escala, o crescimento econômico.⁴⁸⁷

Segundo dados do Observatório de Política Fiscal do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV), publicados na revista Valor Econômico:

Entre 2000 e 2017, a média anual do investimento público no Brasil foi de apenas 1,92% do PIB, a segunda mais baixa entre um grupo de 42 países, de acordo com levantamento do Observatório de Política Fiscal do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV). No período, apenas na Costa Rica o governo investiu menos - 1,87% do PIB.⁴⁸⁸

⁴⁸⁵ MONTES, Gabriel C.; REIS, Artur F. **Investimento público em infraestrutura no período pós-privatizações**. Economia e Sociedade, v. 20, n. 1, p. 167-194, 2011. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211121390-.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020. Pg. 2.

⁴⁸⁶ ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. **Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal**. Econ. soc., Campinas, v. 27, n. 3, p. 939-969, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182018000300939&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art9>. Pg. 941.

⁴⁸⁷ ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. **Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal**. Econ. soc., Campinas, v. 27, n. 3, p. 939-969, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182018000300939&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art9>. Pg. 940-941.

⁴⁸⁸ LAMUCCI, Sérgio. Investimento público é o 2º menor entre 42 países. **Valor Econômico**, 2018.

Por sua vez, em reportagem veiculada ao site da BBC, em 2017, o economista Rodrigo Orair, diretor da Instituição Fiscal Independente (IFI), órgão de pesquisa ligado ao Senado Federal, afirma que os investimentos, em razão da crise instalada no país, recrudesceriam ao patamar (em termos relativos) da década de 1990. A reportagem traz os seguintes dados:

O investimento de todos os governos estaduais somados caiu de R\$ 57,8 bilhões em 2014 para R\$ 28,7 bilhões acumulados em 12 meses até junho de 2017, segundo o levantamento da IFI. De 1994 a 2000, o investimento médio dos Estados ficou em R\$ 30,6 bilhões por ano, em valores corrigidos. O investimento dos Estados deve fechar este ano em 0,4% do PIB, que é a soma de tudo que o país produz. Em 2014, a cifra era de 1%.⁴⁸⁹

Nessa mesma reportagem, o economista Gil Castelo Branco, da ONG Contas Abertas, destaca a substancial queda ocorrida de 2017 para 2018, “Os investimentos da União previstos na lei de 2017 eram de R\$ 129,1 bilhões. Em 2018, caíram para R\$ 98,6 bilhões (24% menor)”.⁴⁹⁰

O investimento público no Brasil, em 2017, considerando União, Estados e Municípios, ficou no patamar de 1,17% do PIB, o menor nível em 50 anos. Rodrigo Orair e Sergio Gobetti, em entrevista, ressaltam que o menor nível de investimentos públicos até então teria se dado no período entre 1999 e 2003, quando ficou na casa de 1,5% do PIB. Os autores ainda pontuam que, após o pico de investimentos públicos ocorridos em 2010, quando ficou no patamar de 2,8% do PIB, o que se demonstra é uma gradual e contínua queda nesses níveis⁴⁹¹. Aponta ainda Orair que:

A queda é agravada pelo processo de consolidação fiscal. O padrão brasileiro de ajuste, na União e nos governos regionais, tem sido o de penalizar os investimentos, que ocupam a rubrica de “despesas discricionárias”, aquelas que podem ser cortadas para o cumprimento das metas fiscais. “Dada a continuidade do ajuste, a tendência é de queda também nos próximos anos”.⁴⁹²

Desse modo, fica claro a importância do investimento público no país, haja vista seu

Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/investimento-publico-e-o-2o-menor-entre-42-paises.ghtml>. Acesso em: 29 abr. 2020.

⁴⁸⁹ BBC. **Investimento público cai em 2017 e voltará ao nível dos anos 1990**, diz estudo do Senado. 2017. Por André Shalders. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41949948>. Acesso em: 29 abr. 2020.

⁴⁹⁰ BBC. **Investimento público cai em 2017 e voltará ao nível dos anos 1990**, diz estudo do Senado. 2017. Por André Shalders. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41949948>. Acesso em: 29 abr. 2020.

⁴⁹¹ FERNANDES, Adriana. Investimento público atinge o menor nível em 50 anos. **EXAME**, 27 abril 2018. Por Adriana Fernandes. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/investimento-publico-atinge-o-menor-nivel-em-50-anos/>. Acesso em: 01 maio 2020.

⁴⁹² FERNANDES, Adriana. Investimento público atinge o menor nível em 50 anos. **EXAME**, 27 abril 2018. Por Adriana Fernandes. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/investimento-publico-atinge-o-menor-nivel-em-50-anos/>. Acesso em: 01 maio 2020.

caráter de promotor de alterações estruturais e indutor do desenvolvimento econômico. Entretanto, o que vimos nas últimas três décadas, com raríssimas exceções, em alguns poucos períodos, e principalmente após a Lei de Responsabilidade Fiscal, a primazia do serviço da dívida pública não somente sobre os investimentos, mas também sobre outras despesas discricionárias, as quais são diuturnamente comprimidas e contingenciadas a fim da obtenção de superávits primários que são alocados, justamente, para o cumprimento das obrigações advindas do serviço da dívida.⁴⁹³

4.1.3 Papel anticíclico do Gasto Público na Política fiscal

A política fiscal é parte importante na implementação de um Estado no qual haja um efetivo desenvolvimento social e distributivo. A maneira que um Estado arrecada e gasta produz impacto direto no crescimento econômico, contribuindo para uma melhor redistribuição de renda, ampliação da infraestrutura urbana e melhor provimento de serviços sociais. Assim, pode-se concluir que há íntima e articulada relação entre a política fiscal e o desenvolvimento de um Estado.⁴⁹⁴

Sob a perspectiva macroeconômica, a política fiscal desempenha importante papel atuando como mecanismo anticíclico. A política fiscal anticíclica cumpre relevante função de fazer o contraponto ante acentuados movimentos da economia. A política fiscal deve objetivar a sustentação de crescimento econômico e manutenção da empresa, propiciando condições para que as transformações das estruturas socioeconômicas possam continuar se operando, garantindo, assim o desenvolvimento.⁴⁹⁵ Salienta-se ainda que, “para a sustentação do crescimento, a orientação do gasto público é estratégica, pois se trata de uma fonte autônoma de demanda agregada”.⁴⁹⁶

⁴⁹³ KLIASS, Paulo. Superávit primário: história de uma fraude. **Outras Palavras**, 13 fev. 2019. Disponível em: <https://outraspalavras.net/estadoemdisputa/superavit-primario-historia-de-uma-fraude/>. Acesso em: 01 maio 2020.

⁴⁹⁴ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 17.

⁴⁹⁵ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 17.

⁴⁹⁶ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 17.

Sérgio Ricardo de Brito Gadelha e José Ângelo Divino, citando obra de Ethan Ilzetzki⁴⁹⁷, definem uma política fiscal anticíclica como uma “combinação de gastos públicos anticíclicos, alíquotas tributárias pró-cíclicas ou acíclicas, e déficits orçamentários anticíclicos”⁴⁹⁸ e, por sua vez, seria pró-cíclica quando houver qualquer desvio em uma dessas variáveis que definem a anticíclica. O autor sumariza da seguinte forma: “por analogia, política fiscal pró-cíclica refere-se à combinação de gastos pró-cíclicos, alíquotas tributárias anticíclicas e déficits orçamentários pró-cíclicos”.⁴⁹⁹ Gadelha e Divino, baseados em obra de Kaminski, Reinhart e Vegh,⁵⁰⁰ afirma que estes autores conceituam uma política fiscal pró-cíclica “como sendo uma política em que aumentos no produto real levam a aumentos discricionários nos gastos públicos e/ou corte de impostos”.⁵⁰¹ Desse modo, os estudos de Ilzetzki, Kaminski, Reinhart e Vegh levam a conclusão de a política fiscal pró-cíclica compreender a realização de gastos públicos pró-cíclicos.⁵⁰²

Nessa mesma esteira, Roberta Moreira Wichmann e Marcelo Savino Portugal, conceituam a política fiscal anticíclica, ou contracíclica em suas palavras, da seguinte forma:

A política fiscal é dita contracíclica quando o governo eleva seus gastos durante episódios de desaceleração ou quando os reduz durante períodos de aceleração da economia, contribuindo, dessa forma, para suavizar as flutuações do produto.⁵⁰³

As periódicas crises e acentuados movimentos econômicos são próprios da natureza do sistema de modo produção capitalista. Essa natureza cíclica do sistema é ampliada pelos setores

⁴⁹⁷ ILZETZKI, E. **Rent-seeking distortions and fiscal procyclicality**. Journal of Development Economics, v. 96, p. 30-46, 2011.

⁴⁹⁸ GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito; DIVINO, José Angelo. **Uma análise da ciclicidade da política fiscal brasileira**. Estud. Econ., São Paulo, v. 43, n. 4, p. 711-743, Dec. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612013000400004>. Pg. 712.

⁴⁹⁹ GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito; DIVINO, José Angelo. **Uma análise da ciclicidade da política fiscal brasileira**. Estud. Econ., São Paulo, v. 43, n. 4, p. 711-743, Dec. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612013000400004>. Pg. 712.

⁵⁰⁰ KAMINSKY, G.; REINHART, C.; VEGH, C. A. **When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies**. NBER Working Paper n. 10780, 2004.

⁵⁰¹ GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito; DIVINO, José Angelo. **Uma análise da ciclicidade da política fiscal brasileira**. Estud. Econ., São Paulo, v. 43, n. 4, p. 711-743, Dec. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612013000400004>. Pg. 712.

⁵⁰² GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito; DIVINO, José Angelo. **Uma análise da ciclicidade da política fiscal brasileira**. Estud. Econ., São Paulo, v. 43, n. 4, p. 711-743, Dec. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612013000400004>. Pg. 712.

⁵⁰³ WICHMANN, Roberta Moreira; PORTUGAL, Marcelo Savino. **Política fiscal assimétrica: o caso do Brasil**. Rev. Bras. Econ., Rio de Janeiro, v. 67, n. 3, p. 355-378, Set. 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402013000300006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 Mai. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402013000300006>. Pg. 356.

financeiros que possibilitam a aceleração da

acumulação capitalista por meio do sistema de crédito e do mercado de capitais, ao mesmo tempo em que gera bolhas de ativos e o aumento da alavancagem privada que, no momento de reversão cíclica, ampliam a profundidade e duração da recessão.⁵⁰⁴

A discussão sobre a importância da política fiscal em economias capitalistas ganhou destaque maior na década de 1930, com as medidas adotadas após a grande crise de 1929. O papel da política fiscal antes desse período era limitado a garantia de poucas funções básicas do Estado, como educação básica, segurança e justiça.⁵⁰⁵

Os efeitos da crise de 1929, suportados durante a década de 1930, demonstraram que o liberalismo econômico era incapaz de lidar com os impactos causados na economia pela crise. A partir dessa constatação, passaram a se utilizar do orçamento como instrumento para minorar os impactos desta crise. O *New Deal* norte-americano e a política de valorização do preço do café nas compras públicas pelo Governo de Getúlio Vargas,⁵⁰⁶ são clássicos exemplos da utilização do orçamento público como instrumento para reversão de um processo de recessão econômica. Desse modo, a política econômica passou a ser protagonista nas políticas, modificando profundamente a teoria econômica diante da nova realidade imposta pela crise.⁵⁰⁷

John Maynard Keynes (1883-1946), tido como o pai da macroeconomia moderna, defendeu em suas obras que os gastos públicos deveriam ser utilizados como instrumento de estímulo à atividade econômica, “uma vez que sua realização cria uma cadeia de contratações e gastos privados que acelera e multiplica seus efeitos no tecido econômico”.⁵⁰⁸

⁵⁰⁴ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 17-19.

⁵⁰⁵ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 19.

⁵⁰⁶ ALVARENGA JR., Márcio; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. **A política econômica nos anos 1930: evidências de uma heterodoxia consciente**. Revista Análise Econômica (UFRGS), vol. 34, n. 64, p. 287-315, setembro de 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomico/article/viewFile/41991/34915>. Acesso em: 01 mai. 2020.

⁵⁰⁷ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 19.

⁵⁰⁸ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 19.

Assim, conforme pontua Gadelha:

A teoria keynesiana tradicional afirma que, no curto prazo, a política fiscal tem um efeito positivo sobre o nível de atividade econômica, através do multiplicador dos gastos. Logo, os gastos públicos são considerados um instrumento exógeno de política econômica, causando mudanças no nível agregado do PIB real no curto prazo e sendo usados para corrigir as flutuações cíclicas da economia.⁵⁰⁹

Desse modo, em momentos de recessão econômica ou quando a atividade econômica estiver em queda, é dever do Estado a promoção de elevados investimentos públicos de modo a estimular o capital privado a retomar os investimentos e criar uma demanda para as mais diversas atividades produtivas. Ademais, com a promoção de gastos públicos por parte do Estado, o que se tem como efeito imediato é a manutenção do emprego e renda das famílias, permitindo que o consumo dos produtos, resultantes das atividades produtivas, seja mantido.⁵¹⁰

Conclui-se que, se em face de uma situação de crise, todos os atores econômicos, isto é, os consumidores, os empresários e Estado, cortarem gastos com vistas a formar poupança, não haverá condições de manutenção ou crescimento econômico.

Um exemplo clássico deste paradoxo (que ficou conhecido como falácia da composição, ou seja, quando se considera que o todo possui as mesmas propriedades das partes que o compõe) é a atitude dos indivíduos diante do avanço de um processo recessivo: com medo de perderem seus empregos, os indivíduos racionalmente decidem aumentar sua poupança e reduzir seu consumo, objetivando criar uma “reserva” para os tempos difíceis. O problema é que, uma vez que as famílias e empresários decidem poupar, adentra-se em um cenário onde há uma forte redução da demanda. Com a queda do consumo, os empresários produzem menos, demitem seus funcionários, que passam a consumir cada vez menos e demandar cada vez menos produtos. No final, cria-se uma espiral recessiva, onde salários e lucros caem, frustrando coletivamente a tentativa individual de aumentar a poupança.⁵¹¹

Portanto, a resposta correta para uma situação de desajuste fiscal em uma crise recessiva, aplicando-se a lógica keynesiana, é promover o crescimento por meio de

⁵⁰⁹ GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. **Política fiscal anticíclica, crise financeira internacional e crescimento econômico no Brasil**. Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 31, n. 5, p. 794-812, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000500006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 Mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000500006>. Pg. 2.

⁵¹⁰ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 19.

⁵¹¹ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 19-20.

investimento público e não realizar cortes de gastos.⁵¹²

No pós Segunda Guerra Mundial, um consenso é formado sobre a importância da política fiscal e da sua natureza anticíclica. Cabe alertar aqui que a política fiscal anticíclica não pode ser tida como um mecanismo temporário, mas sim de caráter permanente, utilizando-a segundo as distintas fases do ciclo econômico. Desse modo, quando o ciclo econômico apresenta tendência ascendente, isto é, demonstrando crescimento econômico, seria possível reduzir o gasto público, adotando uma política fiscal contracionista para a formação de uma poupança estatal, permitindo que o capital privado realize os seus gastos e investimentos. Por outro lado, nas situações onde o ciclo econômico apresenta tendência decrescente, ou seja, quando há desaceleração das taxas de crescimento, o Estado deve atuar para reverter essa tendência recessiva utilizando a sua poupança, enquanto os atores privados reduzem seus dispêndios para formação de poupança.⁵¹³

Wichmann e Portugal vão no mesmo sentido, ao afirmar, com base em estudo de Stijn Claessens, M. Ayhan Kose e Marco E. Terrones,⁵¹⁴ que o comportamento esperado da autoridade fiscal, ao menos, em momentos de recessão, seria o contracíclico.⁵¹⁵ Todavia, vão mais além ao pontuar que o ideal seria uma permanente atuação contracíclica, uma vez que, atuando desse modo apenas na recessão, a relação dívida/PIB se elevaria com o passar do tempo.⁵¹⁶

Entretanto, com a ascensão mundial do neoliberalismo, na década de 1980, “a política fiscal volta a assumir um papel secundário, de mero estabilizador da dívida pública e do nível de preços”⁵¹⁷ e não mais atuando como política de manutenção dos níveis de emprego e indutora

⁵¹² FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 19-20.

⁵¹³ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 20.

⁵¹⁴ CLAESSENS, S.; KOSE, M. A.; TERRONES, M. E. **What happens during recessions, crunches and busts?** IMF Working Paper 08/274, International Monetary Fund, Washington, 2008.

⁵¹⁵ WICHMANN, Roberta Moreira; PORTUGAL, Marcelo Savino. **Política fiscal assimétrica: o caso do Brasil.** Rev. Bras. Econ., Rio de Janeiro, v. 67, n. 3, p. 355-378, Set. 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402013000300006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 Mai. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402013000300006>. Pg. 356

⁵¹⁶ WICHMANN, Roberta Moreira; PORTUGAL, Marcelo Savino. **Política fiscal assimétrica: o caso do Brasil.** Rev. Bras. Econ., Rio de Janeiro, v. 67, n. 3, p. 355-378, Set. 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402013000300006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 Mai. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402013000300006>. Pg. 356

⁵¹⁷ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso:**

de crescimento econômico.

No cenário brasileiro, Sérgio Wulff Gobetti, Raphael Rocha Gouvêa e Bernardo Patta Schettini, em obra de 2010, já destacavam a operação de políticas pró-cíclicas em diversos momentos nos quais foram realizados cortes de gastos em fase recessiva, acentuando o ciclo econômico. Nas palavras dos autores:

Mais do que isso: em diversos momentos de crise – como em 1998-1999 e 2002-2003, no Brasil –, nossas economias foram submetidas a políticas pró-cíclicas – como cortes de gastos e investimentos em plena fase recessiva –, que, até mesmo quando bem-sucedidas em restabelecer a confiança do mercado na sustentabilidade fiscal, tiveram custo econômico e social considerável.[...] a década de 1990 e o início do novo milênio foram nitidamente marcados por um viés pró-cíclico nas políticas fiscais dos países latino-americanos, fato este atribuído tanto a fatores objetivos quanto subjetivos.⁵¹⁸

A política fiscal e seu aspecto anticíclico, contudo, renasce nos debates econômicos em razão das constantes crises do modelo neoliberal ocorridas na década de 1990 e 2008, como elemento basilar de uma estratégia macroeconômica.⁵¹⁹

Para dimensionar a força com que a política fiscal retornou ao debate econômico, os economistas do Fundo Monetário Internacional (FMI), Jonathan D. Ostry; Prakash Loungani e Davide Fuceri, em artigo intitulado “*Neoliberalism: Oversold*” alertaram que políticas de austeridade fiscal se converteram em óbice ao crescimento econômico. Além disso, afirmaram que não haveria um ponto ideal para o endividamento público capaz de tornar-se um objetivo de uma política econômica por parte de um Estado. Apontaram, também, que o corte de gastos contribuiria para a elevação dos níveis de desemprego e surgimento de crises econômicas.⁵²⁰

Afim de conter uma desaceleração das taxas de crescimento, evitando, assim, uma recessão, poderá o Estado se valer do financiamento do déficit público por meio de dívidas, uma vez que o déficit público certamente aumentará se ocorrer, de fato, uma recessão.

[...] Se a recessão se instalar, o déficit público aumentará de qualquer maneira

finanças públicas e política fiscal no Brasil. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 20-21.

⁵¹⁸ GOBETTI, Sérgio Wulff; GOUVÊA, Raphael Rocha; SCHETTINI, Bernardo Patta. **Resultado fiscal estrutural:** um passo para a institucionalização de políticas anticíclicas no Brasil. Texto para Discussão, Ipea, Brasília, n. 1515, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1515.pdf. Acesso em: 28 abr. 2020. Pg. 8.

⁵¹⁹ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 21.

⁵²⁰ OSTRY, Jonathan D.; LOUNGANI, Prakash; FUCERI, Davide. **Neoliberalism: oversold?** Finance & Development, jun. 2016. Pg. 38-41.

por causa da contração do gasto privado e, portanto, da arrecadação tributária. Portanto, é melhor aumentar o déficit público para evitar uma recessão do que experimentá-lo por causa de uma recessão.⁵²¹

Assim, nos momentos de recessão, se o governo optar pelo corte de gastos ou aumento da tributação, o resultado será a piora das finanças públicas e privadas, uma vez que, com o aumento da tributação, as receitas privadas disponíveis para investimento serão reduzidas ao mesmo tempo em que estão em queda em razão do ciclo econômico descendente, posto que, “no agregado, procuram cortar despesas para pagar dívidas”.⁵²²

Faz-se necessário a busca de “uma fonte e de demanda que não dependa das decisões individuais, uma vez que tais decisões buscam racionalmente preservar o nível de renda de cada pessoa”.⁵²³ A criação dessa fonte de demanda independente, que atua em oposição ao ciclo econômico em queda, com força capaz de revertê-lo, seria papel da política fiscal do Estado, e deve estar orientada para os ganhos sociais em detrimento dos ganhos individuais. Ademais, ressalta-se que o gasto público, sob uma perspectiva contábil, é receita privada, posto que o aumento do déficit público reflete em elevação da poupança privada, fator esse que contribui substancialmente para que o setor privado consiga superar momentos críticos de uma recessão econômica.⁵²⁴

Em seu círculo vicioso, a austeridade demanda cortes nos gastos públicos e estes, por seu turno, provocam uma redução nos níveis de crescimento econômico que, por sua vez, tem por efeito queda na arrecadação estatal e piora no resultado fiscal, exigindo, assim, novos cortes nos gastos públicos.⁵²⁵

⁵²¹ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 22.

⁵²² FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 22.

⁵²³ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 20.

⁵²⁴ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 20.

⁵²⁵ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 22.

Gobetti, Gouvêa e Schettini, citando Norbert Fiess,⁵²⁶ bem ressaltam que

[...] alguns analistas e policymakers pensam que políticas fiscais contracíclicas são um luxo a que apenas países desenvolvidos podem se permitir, ou, pelo menos, que os países latino-americanos precisam primeiro ajustar suas contas e garantir a solvência fiscal para só depois pensar em reduzir o caráter altamente pró-cíclico de suas políticas fiscais.⁵²⁷

Resta claro, diante de todo o exposto, o relevante papel que deve cumprir uma política fiscal anticíclica, seja para a manutenção do crescimento econômico de um país em momentos de recessão econômica, seja contribuindo para a manutenção do emprego e renda das famílias.

4.2 O Regime Fiscal Brasileiro e Suas Características

4.2.1 A Característica Pró-cíclica do Regime Fiscal Brasileiro

A década de 1990 foi marcada por uma série de crises financeiras internacionais⁵²⁸, as quais afetaram significativamente a economia brasileira. Nesse contexto, ao fim dessa década, em troca de auxílio financeiro, o governo brasileiro firmou acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), propondo-se a realizar modificações substanciais em sua política econômica.⁵²⁹ Assim, a partir de 1999, o regime fiscal no Brasil é construído sob os alicerces do denominado “tripé macroeconômico” e, notadamente, caracterizado pela sua natureza pró-cíclica.⁵³⁰

O tripé macroeconômico se constitui, segundo Pedro Rossi, de câmbio flutuante, metas de inflação e regime de meta fiscal primária, sendo uma política de cunho neoliberal, posto que esvazia o papel do Estado na elaboração das políticas macroeconômicas e reforça a crença na eficiência do livre mercado na alocação de recursos. Nas palavras de Rossi:

⁵²⁶ FIESS, N. Chile's fiscal rule. **Econometric Society** (Latin American Meetings 348), New York, 2004. Disponível em: <http://repec.org/esLATM04/up.30805.1089317267.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2020.

⁵²⁷ GOBETTI, Sérgio Wulff; GOUVÊA, Raphael Rocha; SCHETTINI, Bernardo Patta. **Resultado fiscal estrutural: um passo para a institucionalização de políticas anticíclicas no Brasil**. Texto para Discussão, Ipea, Brasília, n. 1515, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1515.pdf. Acesso em: 28 abr. 2020. Pg. 8.

⁵²⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GONZALEZ, Lauro; LUCINDA, Cláudio. **Crises financeiras nos anos 1990 e poupança externa**. Nova econ., Belo Horizonte, v. 18, n. 3, p. 327-357, Dez. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512008000300001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 02 mai 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-63512008000300001>.

⁵²⁹ SILVA, Luiz Gustavo de Oliveira da. **O Novo Regime Fiscal Brasileiro No Contexto Das Novas Regras Fiscais. 2019**. 92 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade da. Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Pg. 57.

⁵³⁰ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 24.

A institucionalidade do regime macroeconômico brasileiro atual remonta a 1999, quando se constituiu o tripé: câmbio flutuante, metas de inflação e regime de meta fiscal primária. A elaboração dessa arquitetura institucional teve como pressuposto uma concepção neoliberal do papel do Estado no desenvolvimento econômico. Desenvolvimento, na concepção neoliberal, é um conceito esvaziado, entregue a um pretenso caráter natural do sistema capitalista, cuja operação livre de interferências do Estado levaria a uma alocação de recursos eficiente. Assim, a arquitetura desse regime buscou limitar a discricionariedade da atuação do Estado no manejo das políticas macro. Preconizava-se que o instrumental macroeconômico deveria ser mobilizado para a busca quase exclusiva da estabilidade de preços, identificada como condição primordial para o desenvolvimento.⁵³¹

Luiz Carlos Bresser Pereira complementa o raciocínio afirmando:

O “tripé macroeconômico” liberal implantado no Brasil em 1999 é apenas semelhante ao novo-desenvolvimentismo quando defende um superávit primário e, portanto, responsabilidade fiscal. Meta de inflação significa para esse regime macroeconômico um nível elevado da taxa de juros, e câmbio flutuante, uma taxa de câmbio cronicamente sobreapreciada, elevados déficits em conta corrente, e, portanto, irresponsabilidade cambial, enquanto que para o novo desenvolvimentismo meta de inflação significa compatibilizar estabilidade de preços com crescimento, e câmbio flutuante, administrar a taxa de câmbio de forma que ela flutue em torno do seu equilíbrio industrial ou competitivo – o nível de taxa de câmbio que torna competitivas as empresas industriais usando tecnologia atualizada.⁵³²

Desse modo, como prega o tripé macroeconômico, a meta fiscal primária é fixa, potencializando as oscilações da atividade econômica, uma vez que desconsidera as modificações nos ciclos econômicos ao longo do tempo. Como o governo não tem controle sobre o quanto será arrecadado, apenas estima os valores referentes a arrecadação, a imposição de uma meta fiscal anual faz com que o Estado tenha comprometimento com um resultado fiscal apenas com base em sua estimativa de arrecadação e crescimento econômico. Assim, caso não se concretize as estimativas projetadas, resultando em menor arrecadação, o resultado fiscal restará comprometido.⁵³³

No cenário acima narrado, três caminhos se apresentam como saídas para tal situação. No primeiro caminho, o governo pode, simplesmente, afirmar que não cumprirá a meta fiscal, todavia, essa opção poderá resultar em uma deterioração na sua relação com o Congresso

⁵³¹ ROSSI, Pedro. **Regime Macroeconômico e o Projeto Social-Desenvolvimentista**. IPEA, 2015. (Texto para Discussão nº. 2029). Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2029.pdf. Acesso Em: 19 abr. 2020. Pg. 8

⁵³² PEREIRA, Luiz C. Bresser. **O tripé, o trilema e a política macroeconômica**. In: Associação Keynesiana Brasileira. Dossiê da crise IV: a economia brasileira na encruzilhada. [S.l.]: Associação Keynesiana Brasileira, 2013. p. 10-18. Pg. 10.

⁵³³ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 24.

Nacional e com a sociedade civil. No segundo caminho, poderá cumprir a meta se utilizando de mecanismos artificiais, tais como, as receitas não recorrentes ou mesmo postergar pagamentos, cumprindo, assim, contabilmente a meta primária determinada. Por fim, no terceiro caminho, poderá o governo se utilizar do aumento da carga tributária ou redução dos gastos públicos a fim de garantir o cumprimento da meta fiscal e garantir que o resultado fiscal fique dentro do previsto. Conforme se depreende de toda análise realizada até aqui, o terceiro caminho é sempre a escolha do governo, uma vez que os outros dois impactam sobremaneira a sua credibilidade. Porém, salienta-se que, dentre os três possíveis caminhos, o aumento da carga tributária ou o corte de gastos públicos é a pior alternativa a ser empregada, tanto quanto ao seu impacto no crescimento econômico, quanto no aspecto redistributivo da renda.⁵³⁴

Entretanto, entre o aumento da carga tributária e o corte de gastos, este último acaba prevalecendo, como se observa em diferentes notícias de diferentes anos. Em 2017, para cumprir meta fiscal, governo cortou R\$ 5,9 bilhões em gastos;⁵³⁵ já em 2019, o Ministro da Economia Paulo Guedes, afirmou que haveria um bloqueio nos gastos públicos na faixa dos R\$30 bilhões, cujo objetivo seria garantir o cumprimento da meta fiscal;⁵³⁶ por fim, segundo a Instituição Fiscal Independente (IFI), órgão vinculado ao Senado Federal, para o ano corrente de 2020, para que a meta fiscal não fosse descumprida, haveria a necessidade de corte de gastos na casa dos R\$32,7 bilhões.⁵³⁷ O que se percebe, é uma imposição de uma agenda neoliberal cujo caminho leva, inexoravelmente, a um ajuste fiscal que promove cortes de gastos cada vez maiores, ano após ano.

Diante de cenários de reduzido crescimento econômico, a tentativa de se cumprir a meta fiscal “por meio de uma política fiscal contracionista retira estímulos à demanda agregada de uma economia já desaquecida e reduz ainda mais o crescimento econômico e a própria

⁵³⁴ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 24.

⁵³⁵ HESSEL, Rosana. Para cumprir meta fiscal, governo corta R\$ 5,9 bilhões em gastos. **CORREIO BRAZILIENSE**, 21 jul. 2017. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/07/21/internas_economia,611357/para-cumprir-meta-fiscal-governo-corta-r-5-9-bilhoes-em-gastos.shtml. Acesso em: 19 abr. 2020.

⁵³⁶ JOVEM PAN. **Para cumprir meta fiscal, governo cortará R\$30 bilhões em gastos**. 2019. Disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/economia/para-cumprir-meta-fiscal-governo-cortara-r30-bilhoes-em-gastos.html>. Acesso em: 19 abr. 2020.

⁵³⁷ CUCOLO, Eduardo. Instituição fiscal vê necessidade de cortes para cumprir meta fiscal proposta para 2020. **Folha de São Paulo**, 30 agosto. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/instituicao-fiscal-ve-necessidade-de-cortes-para-cumprir-meta-fiscal-proposta-para-2020.shtml>. Acesso em: 19 abr. 2020.

arrecadação”.⁵³⁸

Para uma melhor compreensão acerca da natureza pró-cíclica do regime fiscal brasileiro, cumpre realizar uma breve análise da tendência dos denominados gastos não vinculados legalmente, isto é, as chamadas despesas discricionárias do governo, uma vez que, pela sua natureza não vinculativa, são as primeiras a serem contingenciadas quando realizados ajustes com vistas ao cumprimento das metas fiscais anuais previstas na LDO, incutindo um caráter altamente curto-prazista, afetando negativamente o crescimento econômico.⁵³⁹ Ademais, como veremos mais adiante, a Emenda Constitucional nº 95 de 2016, com a instituição um “Novo Regime Fiscal”, limitou as despesas discricionárias. Assim:

A pró-ciclicidade dessa variável é especialmente problemática, já que incluem despesas com elevado efeito multiplicador, como parte dos investimentos públicos. Nesse sentido, a institucionalidade de contingenciar gastos discricionários para cumprir as metas fiscais acabaria prejudicando o crescimento econômico, ao mesmo tempo em que a queda do crescimento do PIB impacta negativamente as receitas, forçando a novos cortes de despesas para o cumprimento das metas fiscais. As despesas discricionárias, por não possuírem nenhum vínculo legal, são as que apresentam maior facilidade de manejo e, assim, as primeiras a serem contingenciadas.⁵⁴⁰

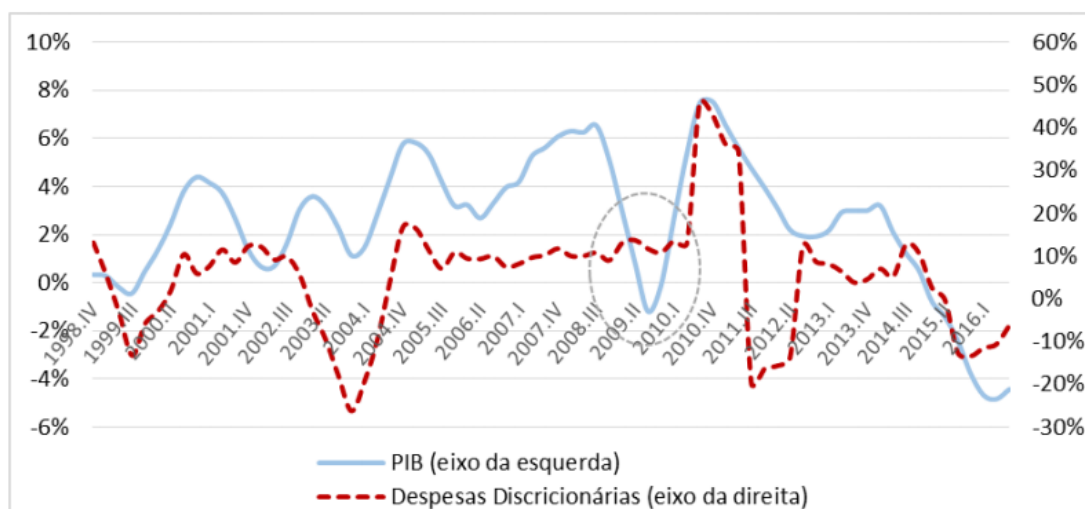
Abaixo o gráfico 1 mostra a tendência pró-cíclica das despesas chamadas discricionárias do governo.

⁵³⁸ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 24.

⁵³⁹ GONÇALVES, Ricardo Carvalho. **Regime de superávit primário no Brasil: teoria, institucionalidade e prociclicidade**. 2017. 1 recurso online (163 p.). Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322612>. Acesso em: 23 mai. 2020. Pg. 147.

⁵⁴⁰ GONÇALVES, Ricardo Carvalho. **Regime de superávit primário no Brasil: teoria, institucionalidade e prociclicidade**. 2017. 1 recurso online (163 p.). Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322612>. Acesso em: 23 mai. 2020. Pg. 147.

Gráfico 1 - Variação Trimestral do PIB e das Despesas Discricionárias do Governo Central – Acumulado em 4 trimestres, em relação ao mesmo período do ano anterior (1998.IV – 2016.III)



Fonte: GONÇALVES⁵⁴¹

Segundo Ricardo Carvalho Gonçalves, com base nos dados apresentados no gráfico acima, percebe-se que o aumento ou queda das despesas discricionárias seguiu a tendência apresentada pelo PIB, com exceção apenas ao ano de 2009 no qual as despesas não acompanharam a queda do produto. Gonçalves ainda pontua que:

Apesar dos ensejos contracíclicos, como no período de 2009, o governo não realizou mudanças estruturais no regime macroeconômico que permitissem institucionalizar um formato de política fiscal contracíclico.⁵⁴²

Gonçalves finaliza a análise nos seguintes termos:

Percebe-se que a reforma macroeconômica de 1999 trilhou uma linha ortodoxa, já difundida desde o início da década de 1990 no Brasil. O arranjo macroeconômico vislumbrado nesse período relegou a política fiscal um papel passivo, pesando a ideia acerca do papel limitado que o Estado deve desempenhar na economia. Nesse sentido, o regime fiscal imbuíu regras rígidas sobre o orçamento primário do governo, atribuindo um caráter “curto-prazista”, em que a gestão das despesas tenderia ao objetivo primeiro de cumprir a regra de superávit primário. Uma das consequências desse fato seria a característica pró-cíclica do regime fiscal de metas primárias, que tende a

⁵⁴¹ GONÇALVES, Ricardo Carvalho. **Regime de superávit primário no Brasil: teoria, institucionalidade e prociclicidade**. 2017. 1 recurso online (163 p.). Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322612>. Acesso em: 23 mai. 2020. Pg. 148.

⁵⁴² GONÇALVES, Ricardo Carvalho. **Regime de superávit primário no Brasil: teoria, institucionalidade e prociclicidade**. 2017. 1 recurso online (163 p.). Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322612>. Acesso em: 23 mai. 2020. Pg. 150.

comprometer a capacidade do Estado de sustentar os níveis de investimento na economia.⁵⁴³

É importante ressaltar também que o regime fiscal brasileiro, com sua característica pró-cíclica, também apresenta problemas quando o crescimento econômico se dá além do previsto. Nesse caso,

[...] não há desincentivo para que o excesso de arrecadação se materialize na expansão do gasto público. Esse gasto adicional sobre uma economia já aquecida pode gerar um excesso de demanda agregada e pressões adicionais sobre o nível de preços.⁵⁴⁴

Destarte, o regime fiscal no Brasil, com imposição de uma meta fiscal primária fixa, contribui de modo substancial para acentuar o ciclo econômico, seja ele, como vimos, ascendente ou descendente, atuando de modo pró-cíclico.⁵⁴⁵

4.2.2 A Característica Anti-investimento e Antiplanejamento do Regime Fiscal Brasileiro

Outras características que se destacam no regime fiscal brasileiro são a sua natureza anti-investimento e a natureza antiplanejamento. Essa marca se realça uma vez que, dado a rigidez da estrutura dos gastos públicos no Brasil, cada vez que a economia brasileira ingressa em uma fase de pouco crescimento e se apresentam dificuldades no cumprimento da meta fiscal primária, o alvo primeiro do corte de gastos é o investimento público. Essa dinâmica não permite qualquer possibilidade de um planejamento a longo prazo, afetando sobremaneira o desenvolvimento do país.⁵⁴⁶

Isto posto, é possível afirmar que o regime fiscal brasileiro, com a sua busca constante pelo superávit primário, cumprindo, assim, a meta fiscal, alija qualquer eficácia dos

⁵⁴³ GONÇALVES, Ricardo Carvalho. **Regime de superávit primário no Brasil: teoria, institucionalidade e prociclicidade**. 2017. 1 recurso online (163 p.). Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322612>. Acesso em: 23 mai. 2020. Pg. 151.

⁵⁴⁴ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 24.

⁵⁴⁵ GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito; DIVINO, José Angelo. **Uma análise da ciclicidade da política fiscal brasileira**. *Estud. Econ.*, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 711-743, dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20 abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-41612013000400004>.

⁵⁴⁶ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 24-25.

instrumentos de planejamento estatal, levando o país a abrir “mão de seu futuro para garantir uma meta presente, que pode aprofundar a recessão e se mostrar incapaz de melhorar a situação das contas públicas”.⁵⁴⁷

Assim, a imposição, pelo regime fiscal, da busca, acima de quaisquer outros fins, pelo cumprimento da meta fiscal, coloca em xeque a criação e manutenção dos empregos, o bem-estar de toda sociedade e o desenvolvimento do país.⁵⁴⁸

4.3 O Discurso de Austeridade nas bases da Emenda Constitucional nº 95/2016

Como vimos anteriormente, o regime fiscal brasileiro é orientado, desde o final da década de 1990, para a busca do cumprimento da meta fiscal primária, impondo que se produza superávit primário nas contas do Estado. Assim:

Superávit primário nada mais é do que o dinheiro que o governo consegue economizar, ou seja, é aquilo que ele gasta (em despesas que não são financeiras) a menos do que arrecada, destinando o saldo remanescente para pagar os juros ou amortizações da dívida pública.⁵⁴⁹

Cynara Monteiro Mariano destaca que a busca pelo superávit fiscal se tornou um “fetiche da política econômica neoliberal, pois ele traduz o risco de um governo dar calote na dívida ou não”.⁵⁵⁰

O cenário político, conforme demonstrado no Capítulo II deste trabalho, com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer à Presidência da República, fez acalorar os debates sobre a necessidade de um ajuste fiscal mais rígido. Entre as justificativas trazidas para corroborar com a ideia do ajuste fiscal estavam o suposto aumento da dívida pública, o excesso de gastos dos governos anteriores, demonizando sobremaneira o gasto público e o déficit público,⁵⁵¹ pregando assim a imposição de um limite constitucional

⁵⁴⁷ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 25.

⁵⁴⁸ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 25.

⁵⁴⁹ MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 267.

⁵⁵⁰ MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 267.

⁵⁵¹ MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil**

para os gastos públicos.

Segundo Mariano, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241, posteriormente renumerada para PEC nº 55 durante a tramitação no Senado Federal, convertida na Emenda Constitucional nº 95, se trata de medida de austeridade que visa atender ao “consenso neoliberal para as nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, que pode ser sintetizada no tripé superávit primário, meta inflacionária e câmbio flutuante”.⁵⁵²

4.3.1 A falácia do aumento da dívida pública

O tamanho da dívida pública brasileira foi um dos fundamentos que deram sustentação à proposta de austeridade contida na PEC nº 241. Todavia, conforme veremos abaixo, o aumento da dívida pública de um país não necessariamente deve ser entendido como um fator negativo. A crítica ao “tamanho” da dívida pública pauta-se em uma perspectiva moralista acerca do mercado e é a mesma que aponta a virtude do mercado ante a ineficiência estatal. Desta maneira, as medidas de austeridade, característica intrínseca de um modelo neoliberal, são colocadas para a sociedade como um “remédio amargo e doloroso, mas necessário para expurgar os excessos cometidos pelo Estado”.⁵⁵³

Comumente, a exacerbada preocupação acerca do tamanho da dívida pública está pautada “por preconceitos ideológicos e por uma visão estreita sobre a relação entre Estado, moeda estatal e dívida pública”.⁵⁵⁴ Um elevado endividamento público pode resultar em um alto custo de manutenção, contudo, não há chance de quebra para um Estado que emite dívidas em sua própria moeda, como é o caso do Brasil, por essa razão a dívida pública diferencia-se em muito das dívidas privadas.⁵⁵⁵

de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 267.

⁵⁵² MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre.** Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 267

⁵⁵³ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 25.

⁵⁵⁴ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 27.

⁵⁵⁵ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp->

A dívida pública, instrumento natural do sistema capitalista de produção, pode ser compreendida, em uma definição mais simples, como

[...] o conjunto de obrigações financeiras do setor público contraídas junto a terceiros para cobrir déficits, ou seja, quando as receitas de um determinado ente público não são suficientes para arcar com todas as despesas. Em outras palavras, a dívida pública representa numericamente uma relação na qual figura de um lado um devedor, ente público (União, estados, DF ou municípios), e de outro lado vários credores, que podem ser bancos, fundos de pensão ou mesmo pessoas físicas.⁵⁵⁶

A dívida pública também pode ser entendida da seguinte forma:

Trata-se daquilo que o setor público (no Brasil, União, estados e municípios) deve na forma de dívida contratual (junto a credores privados, agências governamentais ou organizações multilaterais) ou dívida mobiliária, ou seja, títulos públicos. Como instituição, a dívida pública existe legitimamente em todos os países do mundo, pois nem sempre é possível ou desejável que dispêndios públicos sejam financiados com impostos ou com emissão monetária pura e simples.⁵⁵⁷

Desse modo, verifica-se que a dívida pública é utilizada como instrumento empregado pelo Estado para financiar os gastos públicos e para a realização de investimentos públicos que excedam os recursos previstos no orçamento anual.⁵⁵⁸

Sob um prisma macroeconômico, a dívida pública se apresenta como importantíssimo instrumento de financiamento do gasto público, tanto pela possibilidade de manutenção da operação dos serviços sociais, quanto para a realização de políticas anticíclicas, evitando, assim, uma recessão pela diminuição dos gastos privados. Ademais, ao impedir um processo de recessão econômica, a dívida pública é utilizada para realização de políticas anticíclicas, evitando-se, deste modo, uma queda na arrecadação tributária e um aumento da própria dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).⁵⁵⁹

content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 27-28.

⁵⁵⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Macroavaliação Governamental**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/comunidades/macroavaliacao-governamental/areas-de-atuacao/divida-publica/>. Acesso em: 19 abr. 2020.

⁵⁵⁷ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 29.

⁵⁵⁸ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 29.

⁵⁵⁹ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 29.

Além da sua utilização no âmbito macroeconômico, como meio de financiamento dos gastos e investimento públicos, a dívida pública se demonstra também como instrumento da política monetária. O Estado pode utilizar-se dos títulos públicos para aumentar ou reduzir a liquidez do mercado financeiro, por meio de operação de venda ou recompra destes títulos, influenciando, assim, a taxa de juros. Destarte, a dívida pública se tornou um dos ativos privados de maior importância, uma vez que, em momentos de turbulência financeira, os investimentos privados são para lá direcionados, servindo como salvaguarda da riqueza privada.⁵⁶⁰

A crítica ao tamanho da dívida pública, relacionando seu aumento a um descontrole fiscal, não sobrevive quando comparamos a relação dívida pública/PIB com outros países do mundo. Segundo estudo do Instituto de Finanças Internacionais (IIF, na sigla em inglês) publicado em janeiro de 2020, o qual compara a relação dívida pública/PIB, o Brasil apresenta um percentual de 87,9%, Japão 226,3%, Reino Unido 110,3% e Estados Unidos 101,8%.⁵⁶¹ Percebe-se, assim, que, comparado a países do centro do desenvolvimento, o país apresenta uma relação dívida pública/PIB abaixo da média, portanto, é possível afirmar que não existe um número ótimo para o tamanho da dívida pública^{562,563}. Esse posicionamento foi defendido por Pedro Rossi, ainda em 2015, ao afirmar:

Não existe um número ideal, nem explicação técnica razoável que defina um patamar ótimo para a dívida pública. A análise da experiência internacional mostra variados patamares de relação dívida/PIB e atitudes díspares quanto ao tratamento dado ao problema. O Japão tem dívida bruta superior à 200% do PIB e isso não parece ser um problema, já no Brasil, uma dívida próxima a 70% é alarmada por muitos com catastrófica e insustentável. O trabalho de Reinhart e Rogoff tentou propor um limite para a relação dívida/PIB acima do qual a economia passa a ter dificuldades, mas o mesmo perdeu crédito depois que um estudante americano descobriu que graves erros técnicos invalidam sua análise empírica. Sobre o tema, o único consenso entre os economistas é que não há consenso quanto ao patamar ótimo da dívida pública⁵⁶⁴.

⁵⁶⁰ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 29.

⁵⁶¹ BBC. **Como o Brasil se compara com os países mais endividados do mundo**. 2020. Por Cecilia Barría. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51210538>. Acesso em: 19 abr. 2020.

⁵⁶² FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 30.

⁵⁶³ ARAUJO, André Motta. O mito da dívida pública no limite. **Jornal GGN**, 05 set. 2019. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/artigos/o-mito-da-divida-publica-no-limite-por-andre-motta-araujo/>. Acesso em: 04 maio 2020.

⁵⁶⁴ ROSSI, Pedro. Sobre o limite para a dívida pública. **Carta Maior**. 29 outubro 2015. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Sobre-o-limite-para-a-divida-publica/7/34867>. Acesso em:

Em relação ao aumento do tamanho da dívida pública nos últimos anos, à época dos debates sobre a necessidade de imposição de um teto constitucional para os gastos públicos, dados do FMI apontaram crescimento da dívida pública, aumentando de 64% do PIB em 2007 para 72% do PIB no ano de 2015⁵⁶⁵, tendo previsão de aumento para 98% em relação ao PIB para o ano de 2020. Todavia, cumpre apontar que o aumento da dívida pública, em números absolutos, não foi uma peculiaridade do contexto brasileiro, outras nações apresentaram igualmente uma elevação da sua dívida em relação ao PIB após a crise internacional de 2008, não caracterizando, entretanto, um desajuste fiscal^{566,567}. Por exemplo, entre 2007 e 2015, houve um aumento de 63,9% na Alemanha para 72,1%, nos Estados Unidos saltou de 64,6% para 104,7% e no Japão 175,0% para 231,3%. A previsão do FMI indica aumento da dívida pública/PIB para 2020 desses países, sendo 68,6% (Alemanha), 131% (Estados Unidos) e 251,91% (Japão).⁵⁶⁸

Contudo, dois fatores podem fazer com que o aumento da dívida pública acarrete uma desestabilização econômica do país, quais sejam, o primeiro é uma elevada taxa de juros que aumenta o custo do seu serviço e, frequentemente, eleva seu tamanho em números absolutos, e o segundo fator é a emissão, venda e pagamento da dívida que é realizada em uma moeda não emitida pelo próprio Estado, não sendo esse último o caso do Brasil, posto que emite títulos em sua própria moeda.

Uma dívida pública mantida com uma política de altas taxas de juros por um longo período não somente demanda um grande volume de recursos públicos que são retirados do orçamento para o pagamento dos juros, implicando em uma tendência de crescimento da própria dívida, mas também poderá provocar uma desvalorização cambial e elevação da inflação.⁵⁶⁹

04 maio 2020.

⁵⁶⁵ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **IMF DataMapper: gross debt position**. Gross debt position. 2020. Disponível em: https://www.imf.org/external/datamapper/G_XWDG_G01_GDP_PT@FM/ADVEC/FM_EMG/FM_LIDC/BRA. Acesso em: 24 abr. 2020

⁵⁶⁶ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 30.

⁵⁶⁷ G1. **Déficit da zona do euro cai em 2013, mas dívida pública cresce, diz agência**. 2013. Da France Presse. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/04/deficit-da-zona-do-euro-cai-em-2013-mas-divida-publica-cresce-diz-agencia.html>. Acesso em: 04 maio 2020.

⁵⁶⁸ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **IMF DataMapper: gross debt position**. Gross debt position. 2020. Disponível em: https://www.imf.org/external/datamapper/G_XWDG_G01_GDP_PT@FM/ADVEC/FM_EMG/FM_LIDC/BRA. Acesso em: 24 abr. 2020

⁵⁶⁹ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso:**

Um ponto extremamente importante de se trazer ao debate sobre a dívida pública brasileira é que a sua taxa de juros remuneratórios se mostra muito superior em comparação com os países emergentes e os países desenvolvidos.

Segundo Luís Carlos G. de Magalhães e Carla Rodrigues Costa, citando dados de estudo elaborado por Mansueto Almeida,⁵⁷⁰ 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, exclusive transferências, custou R\$ 1,235 trilhão, e o investimento público em infraestrutura foi de R\$ 614,2 bilhões. [...] 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.⁵⁷¹

Não obstante a efetiva queda dos juros básicos no país entre 2015 e 2017, em 2016, por exemplo, o Brasil desembolsou 9,7% do PIB para o pagamento dos juros da dívida pública, ante 1,95% dos países desenvolvidos e 2,7% dos países emergentes, demonstrando ser a elevada taxa de juros praticada no Brasil um problema crônico que afeta profundamente o problema do desenvolvimento no país.⁵⁷²

Paulo Rabello de Castro destaca que os níveis de juros praticados no Brasil somente são comparáveis aos praticados por países que enfrentaram profunda crise e se valeram de ajuda oficial, como Grécia, Islândia, Itália e Portugal. Nas palavras do autor:

Apesar do nível da dívida pública ser muito menor no Brasil do que em muitos países, os juros pagos sobre nossa dívida são, proporcionalmente, os maiores do mundo. O patamar de juros desembolsados no Brasil só é comparável a países extremamente endividados, como Itália, Grécia, Islândia e Portugal, países que passam por uma profunda crise e que tiveram que recorrer à ajuda oficial. Mas o custo da rolagem no Brasil é maior ainda. Nenhuma explicação razoável existe para tamanha distorção. Compare-se o Brasil, com reservas de

finanças públicas e política fiscal no Brasil. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 30-31.

⁵⁷⁰ ALMEIDA, Mansueto apud MAGALHÃES, Luís Carlos G. de; COSTA, Carla Rodrigues. **Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal:** a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural. IPEA, 2018. (Texto para Discussão n.º. 2403). Pg. 19.

⁵⁷¹ MAGALHÃES, Luís Carlos G. de; COSTA, Carla Rodrigues. **Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal:** a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural. IPEA, 2018. (Texto para Discussão n.º. 2403). Pg. 20-21.

⁵⁷² MÁXIMO, Wellton. Brasil gasta muito com juros, Previdência e Justiça, aponta Tesouro. **Agência Brasil**, 18 dezembro 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-12/brasil-gasta-muito-com-juros-previdencia-e-justica-aponta-tesouro>. Acesso em: 20 abr. 2020.

mais de US\$ 350 bilhões e uma base fiscal invejável (consegue sugar 40% do PIB de seus cidadãos) e que, mesmo assim, se flagela quando atinge menos de 2% do PIB em superávit primário (a economia para pagar juros). A diferença é que, “de graça”, nosso país pratica uma política monetária altamente destrutiva, baseada nos juros reais mais altos do mundo e nos encargos financeiros mais onerosos do planeta [...].⁵⁷³

Os altos juros que remuneram a dívida pública, conforme pontua Alessandro Octaviani, contribuem grandemente para o aumento do desemprego e da própria dívida pública.⁵⁷⁴ Octaviani ainda afirma que, no Brasil, “a dívida pública tem servido para realizar uma enorme transferência de renda de baixo para cima, operando como limite ao projeto constitucional”.⁵⁷⁵

Verifica-se que a obsessiva crítica contra o aumento da dívida pública tem por trás interesses de setores financeiros e grupos internacionais, contudo, é colocada perante a sociedade brasileira travestida sob um verniz meramente técnico.⁵⁷⁶ Todavia como se desprende de todo o estudo até aqui realizado, esse argumento não sobrevive à luz da comparação da dívida pública brasileira com outros países.

4.3.2 A falácia do excesso de Gasto Público Pelos Governos Anteriores

Muito se creditou a crise, sob a perspectiva fiscal, instalada no país ao descontrole e excesso de gastos realizados na gestão dos governos do Partido dos Trabalhadores. Argumentou-se que, após a crise internacional, o governo teria, por intermédio da denominada “contabilidade criativa” e as chamadas “pedaladas fiscais”, encoberto o déficit público.⁵⁷⁷ Assim, argumentou-se que “esse tipo de política fiscal expansionista e nada transparente destruiu a confiança do mercado e mergulhou o país na estagflação”,⁵⁷⁸ ou seja “ocorrência

⁵⁷³ CASTRO, Paulo Rabello de. **O Mito do Governo Grátis: o mal das políticas ilusórias e as lições de 13 países para o Brasil mudar.** Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2014. Não paginado.

⁵⁷⁴ OCTAVIANI, Alessandro. **A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna.** In. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro.* São Paulo: RT, 2011, p. 1179-1205. Pg. 1196.

⁵⁷⁵ OCTAVIANI, Alessandro. **A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna.** In. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro.* São Paulo: RT, 2011, p. 1179-1205. Pg. 1180.

⁵⁷⁶ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 21.

⁵⁷⁷ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 39.

⁵⁷⁸ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp->

simultânea de estagnação econômica e inflação”.⁵⁷⁹

Segundo estudo elaborado pelo Fórum 21, Fundação Friedrich Ebert Stiftung, GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP) e Plataforma Política Social denominado “Austeridade e retrocesso - Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil”, apresenta a informação que

A despesa do governo vem crescendo a um ritmo elevado e incrivelmente estável (acima do PIB) há mais tempo, antes mesmo da flexibilização fiscal posta em marcha a partir de 2006, inclusive nos períodos de ajuste fiscal. As taxas médias de crescimento real do gasto dos últimos quatro governos, [...], foram: FHC II (3,9%), Lula I (5,2%), Lula II (5,5%) e Dilma I (3,8%) – já considerados nesses cálculos os efeitos das chamadas pedaladas fiscais (despesas pagas por intermédio de bancos e fundos públicos) e os subsídios do BNDES que não transitam pelo orçamento.⁵⁸⁰

Orair e Siqueira apresentam estudo (ver Tabela 1),⁵⁸¹ no qual demonstram que as despesas totais do governo, analisando o período de 1999 a 2015, de fato, cresceram acima do PIB, contudo, no quadriênio 2011-2014 (primeiro mandato de Dilma Rousseff) apresentou queda em relação aos dois quadriênios anteriores 2003-2006 e 2007-2010 (mandados de Luís Inácio Lula da Silva), quase igualando-se ao total dispendido no quadriênio 1999-2002 (segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso). Percebe-se, ainda, que, no período analisado pelo estudo, houve constante queda das receitas totais do governo, saindo do patamar de 6,5% no quadriênio 1999-2002 para 1,5% no quadriênio 2011-2014, apresentando retração de -6,0% no biênio 2014-2015. Por fim, destaca-se ainda desse estudo a evolução do PIB entre 1999 e 2010, saindo de 2,3% (média do quadriênio de 1999-2002) para 4,6% (média do quadriênio de 2007-2010), todavia, essa tendência foi revertida nos quadriênios seguintes, quando apresentou crescimento de 2,2% no quadriênio 2011-2014 e retração de -3,8% no biênio 2014-2014, pior resultado desde 1990, quando o PIB teve retração de -4,3%.⁵⁸²

content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 39.

⁵⁷⁹ MING, Celso. A palavra maldita. **Estado de São Paulo**. 19 dezembro 2007. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-palavra-maldita,98156>. Acesso em: 20 abr. 2020.

⁵⁸⁰ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 39-40.

⁵⁸¹ ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. **Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal**. Econ. soc., Campinas, v. 27, n. 3, p. 939-969, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182018000300939&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art9>. Pg. 960.

⁵⁸² CURY, Anay; CAOLI, Cristiane. PIB do Brasil cai 3,8% em 2015 e tem pior resultado em 25 anos. **G1**, 03 março 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/pib-do-brasil-cai-38-em-2015.html>. Acesso em: 05 maio 2020.

Tabela 1 - Crescimento das receitas e despesas primárias do governo central por períodos selecionados – Taxa real de crescimento ao ano (1999-2015) (Em %)

Discriminação	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2014-2015
Receita total	6,5%	4,7%	3,6%	1,5%	-6,0%
Despesa total	3,9%	5,2%	5,5%	3,8%	-2,9%
Pessoal	3,4%	0,7%	4,1%	-0,3%	1,8%
Benefícios Sociais	6,0%	8,8%	4,5%	4,3%	0,4%
Subsídios	-14,3%	32,3%	14,9%	23,8%	-10,3%
Custeio	2,9%	3,6%	4,8%	4,7%	-5,3%
FBCF	-4,2%	2,3%	24,0%	0,3%	-41,4%
Outras despesas de capital	2,9%	-5,9%	11,4%	-2,5%	-14,7%
PIB	2,3%	3,5%	4,6%	2,2%	-3,8%

Fonte: ORAIR e SIQUEIRA^{583,584,585}.

Resta claro, pela análise dos dados contidos na Tabela 1, que não houve um excesso de gastos no período compreendido no estudo de Orair e Siqueira (1999-2015), mas sim uma considerável queda nas receitas e arrefecimento do crescimento econômico, resultando, assim, em sucessivas quedas do PIB.

Esther Dweck e Rodrigo Alves Teixeira, citando outro estudo de Orair e Gobetti⁵⁸⁶, ainda pontuam que, além da queda das receitas, em grande medida, a política de desonerações realizada pelo governo aliada ao ajuste fiscal que contraiu os gastos sociais e investimentos, os quais possuem alto efeito multiplicador, contribuíram para o fraco desempenho econômico, não residindo, portanto, o problema no volume dos gastos, mas em sua composição. Nas palavras dos autores:

[...] as medidas para tentar acelerar o crescimento a partir de 2011 se concentraram, em especial, nas desonerações tributárias e aumento de subsídios. Para estes autores, a explicação para a desaceleração não está no tamanho do gasto público, mas na mudança de sua composição. No governo

⁵⁸³ ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. **Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal**. Econ. soc., Campinas, v. 27, n. 3, p. 939-969, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182018000300939&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art9>. Pg. 960.

⁵⁸⁴ Valores convertidos pelo deflator implícito do PIB.

⁵⁸⁵ Elaboração dos autores, com valores atualizados de GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Flexibilização fiscal: novas evidências e desafios**. Revista de Economia Contemporânea, v. 19, n. 3, p. 417-447, dez. 2015.

⁵⁸⁶ ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. (2015) **O Gasto Público e o Ciclo da Política Fiscal - 1999-2014**. Monografia Prêmio SOF 1º Lugar, Tema 1 - Qualidade do Gasto Público.

Dilma teria havido desaceleração dos investimentos e crescimento das desonerações fiscais e subsídios, que não teriam efeito multiplicador tão expressivo quanto os gastos sociais e investimentos, o que explicaria o fracasso destas políticas em sustentar a atividade econômica. [...] a recessão de 2015 foi consequência do ajuste fiscal implantado naquele ano, bem como da política monetária também contracionista, políticas equivocadas quando a economia já estava debilitada. A deterioração do resultado fiscal não é, portanto, a causa da crise, mas consequência da desaceleração da atividade pelo impacto na queda das receitas.⁵⁸⁷

O documento “Austeridade e retrocesso - Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil” ainda assevera que a causa principal da elevação das despesas, no âmbito federal, são os gastos com benefícios sociais, no caso pensões e aposentadorias, consumindo em 2016, época da elaboração do estudo, o montante superior a R\$ 500 bilhões, correspondendo tal valor a mais da metade do valor gasto pela União. Os gastos com benefícios sociais apresentam taxas de aumento bem maiores que as taxas de aumento do PIB,⁵⁸⁸ em razão de “fatores demográficos, da justa formalização e dos direitos consagrados na Constituição e, adicionalmente, pela política de valorização do salário mínimo”.⁵⁸⁹

Laura Carvalho, em complemento, afirma a respeito dos gastos sociais:

[...] vêm crescendo acima do PIB desde 1999, tanto por fatores demográficos – o envelhecimento da população, por exemplo, faz crescer o valor dos benefícios previdenciários – quanto pelo aumento da formalização e do salário mínimo, mas não cresceram mais no governo Dilma do que nos governos anteriores.⁵⁹⁰

Não obstante o aumento dos gastos, o governo conseguiu atingir resultados fiscais positivos, seja pela elevação da carga tributária (1999-2005), seja pelo acelerado crescimento apresentado pelo PIB (2006-2011), conforme se demonstra na tabela abaixo, fruto de estudo elaborado por Orair e Siqueira.⁵⁹¹ Todavia, a partir do ano de 2012, a baixa taxa de crescimento

⁵⁸⁷ DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **A política fiscal do governo dilma e a crise econômica**. In: Anais do Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. Anais...Campinas (SP) IE-UNICAMP, 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/akb/53521-A-POLITICA-FISCAL-DO-GOVERNO-DILMA-E-A-CRISE-ECONOMICA>. Acesso em: 05/05/2020. Pg. 3.

⁵⁸⁸ TESOURO NACIONAL. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central>. Acesso em: 20 abr. 2020. Pg. 9-21

⁵⁸⁹ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 40.

⁵⁹⁰ CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: Do boom ao caos econômico**. São Paulo. Todavia, 2018. Pg. 41.

⁵⁹¹ ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. **Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal**. Econ. soc., Campinas, v. 27, n. 3, p. 939-969, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182018000300939&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art9>. Pg. 958.

aliada a política de desonerações tributárias concedidas à iniciativa privada, impactaram negativamente a economia, piorando sobremaneira os resultados fiscais, ainda que o governo tenha reduzido a expansão dos gastos públicos.⁵⁹²

Tabela 2 - Metas e valores realizados do superávit primário do setor público (2003-2016)
(Em participação percentual do PIB)

Ano	Meta de superávit (A)	Margem de dedução PPI/PAC (B)	PPI/PAC executado (C)	Teto de superávit pós-dedução PPI/PAC (D = A - B)	Superávit realizado ² (E)	Excedente (F = E - D)	Ampliação da margem de deduções ³ (G)	Teto de superávit pela legislação (H = D - G)	Fundo Soberano e Cessão onerosa (I)
2003	4,25%	-	-	4,25%	4,37%	0,12%	-	4,25%	-
2004	4,25%	-	-	4,25%	4,58%	0,33%	-	4,25%	-
2005	4,25%	0,14%	0,06%	4,11%	4,83%	0,72%	-	4,11%	-
2006	4,25%	0,15%	0,14%	4,10%	4,37%	0,27%	-	4,10%	-
2007	4,25%	0,20%	0,23%	4,05%	4,50%	0,45%	-	4,05%	-
2008	3,80%	0,48%	0,27%	3,32%	4,56%	1,24%	-	3,32%	-0,49%
2009	2,50%	0,90%	0,57%	1,60%	2,05%	0,45%	-	1,60%	-
2010	3,30%	0,67%	0,65%	2,63%	2,07%	-0,57%	-	2,63%	0,94%
2011	3,30%	0,84%	0,74%	2,46%	3,38%	0,93%	-	2,46%	-
2012	3,10%	0,90%	0,87%	2,20%	2,05%	-0,15%	-	2,20%	0,27%
2013	3,10%	0,88%	0,89%	2,22%	1,82%	-0,40%	0,42%	1,80%	-
2014	3,10%	1,07%	1,07%	2,03%	-0,60%	-2,63%	Sem limite	Sem teto	-
2015	-0,85%	-	0,82%	-0,85%	-1,92%	-1,07%	1,18%	-2,03%	0,01%
2016	-2,64%	-	nd	-2,64%	nd	Nd	-	-2,64%	-

Fonte: ORAIR e SIQUEIRA⁵⁹³

Assim, fica claro que situação fiscal não se deteriorou em razão do volume gasto, mas sim como esses recursos foram empregados e como a política de desoneração tributária foi praticada. Soma-se a esses fatores a falta de tino político para impedir o enfraquecimento do crescimento econômico, exemplifica-se trazendo números sobre a queda da taxa de crescimento do PIB, essa caiu de uma média de 4,6% ao ano entre os anos 2007 e 2010 para 2,2% no período

⁵⁹² FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 40.

⁵⁹³ ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. **Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal**. Econ. soc., Campinas, v. 27, n. 3, p. 939-969, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182018000300939&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art9>. Pg. 958.

compreendido entre os anos de 2011 e 2014”⁵⁹⁴, conforme se observa na Tabela 1.

Destaca-se o efeito produzido pela desaceleração econômica sobre os indicadores fiscais:

[...] as receitas caem mais acentuadamente do que a produção, enquanto as despesas e seu ritmo de crescimento são mais rígidos. Resultando em menor receita em proporção do PIB e maior despesa em proporção do PIB. É basicamente isso que explica, como salientamos, porque um superávit primário superior a 2% do PIB em 2011 se deteriorou para déficit de 0,57% do PIB em 2014 e ainda maior em 2015.⁵⁹⁵

Desse modo, não prospera a alegação dos defensores do ajuste fiscal contido na PEC nº 241 (atual Emenda Constitucional nº 95/2016) de que a crise econômica e fiscal se deu em razão da expansão dos gastos públicos pelos governos do Partido dos Trabalhadores, posto que esses já apresentavam tendência de crescimento superior ao PIB desde o governo FHC.

4.3.3 O Aumento do Gasto Social No Brasil entre 2002 e 2016

Conforme visto no tópico anterior, o discurso neoliberal que embasou a PEC nº 241 (atual Emenda Constitucional nº 95/2016) pregou a ideia do descontrole e excesso de gastos realizados por parte dos governos anteriores, entretanto, é necessário trazer ao debate a importância que o gasto social, esses entendidos como destinados a “atender às pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, bem como os dispêndios que proporcionam oportunidades de promoção social”,⁵⁹⁶ e os efeitos por eles produzidos na sociedade brasileira após 2002.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, uma carta explicitamente dirigente,⁵⁹⁷ uma vasta gama de políticas sociais vem estruturando e propiciando condições básicas de vida para uma grande parcela da população brasileira. As políticas sociais se destacam, não somente pela ação de combate à pobreza e a desigualdade social, bem como por se apresentar como

⁵⁹⁴ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 40-41.

⁵⁹⁵ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 41.

⁵⁹⁶ TESOURO NACIONAL. Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central>. Acesso em: 20 abr. 2020. Pg. 2.

⁵⁹⁷ BERCOVICI, Gilberto. A problemática da Constituição Dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 36, n. 142, abr./jun. de 1999. Pg. 36.

importante instrumento manejado pela política econômica para realizar transferências de renda aos mais pobres e prestação de serviços públicos à coletividade. Ademais, as políticas sociais igualmente atuam como política de ampliação de demanda agregada e criadora de um vasto mercado interno de consumo de massa.⁵⁹⁸

O Comunicado nº 75 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), destaca o papel dos gastos sociais na economia brasileira:

O gasto do governo com o pagamento de benefícios e prestação de bens e serviços se converteu velozmente em consumo de alimentos, serviços e produtos industriais básicos que dinamizaram a produção, estimularam o emprego, multiplicaram a renda e reduziram a pobreza e a miséria extrema. Os benefícios sociais do sistema tiveram um papel estratégico como alavancadores da economia nacional, particularmente no momento da crise financeira internacional de 2008, quando o valor e o número de benefícios cresceram.⁵⁹⁹

Entre 2002 e 2015, segundo levantamento realizado pelo Tesouro Nacional, observou-se um expressivo crescimento dos gastos sociais:

Em linhas gerais, observa-se crescimento expressivo do gasto social direto ao longo do tempo, com aumento próximo a 3 pontos percentuais do PIB quando se comparam os patamares de 2002 e de 2015. Destacam-se os aumentos nos dispêndios com educação e cultura (0,74 p.p. do PIB) e assistência social (0,78 p.p. do PIB), além da ampliação do já elevado patamar de dispêndios com previdência social (aumento de 0,97 p.p. do PIB). Em contrapartida, os dispêndios com saúde mantiveram-se estáveis no período [...] Portanto, no período analisado, é claro o aumento ocorrido nos gastos com assistência social e com educação e cultura, que cresceram de maneira relevante quando comparados os dados de 2002 e de 2015. Ainda merecem destaque os gastos tributários de natureza social, que aumentaram de 0,3% do PIB em 2002 para 1,8% do PIB em 2015, distribuídos nas diversas categorias consideradas sociais.⁶⁰⁰

O Comunicado nº 75 do IPEA traz ainda um estudo sobre do efeito multiplicador dos gastos sociais e transferências monetárias sobre o PIB. No que tange ao gasto social, os dados trazidos pelo estudo realizado pelo Instituto apontam que os “resultados para o crescimento do produto após a simulação de um incremento no valor dos gastos públicos sociais de 1% do PIB

⁵⁹⁸ IPEA. Comunicado nº 75: gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda**. 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf. Acesso em: 05 maio 2020. Pg. 3.

⁵⁹⁹ IPEA. Comunicado nº 75: gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda**. 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf. Acesso em: 05 maio 2020. Pg. 3

⁶⁰⁰ TESOURO NACIONAL. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central>. Acesso em: 20 abr. 2020. Pg. 2

na matriz, são que ao final do ciclo gerou-se um crescimento do PIB de 1,37%⁶⁰¹ e que “um incremento de 1% do PIB nos programas e políticas sociais detalhados eleva a renda das famílias em 1,85%, em média”⁶⁰², conforme se pode observar na tabela abaixo:

Tabela 3 - Multiplicadores Decorrentes de um Aumento de 1% do PIB Segundo Tipo de Gasto - 1

Tipo de Gasto/Demanda	Multiplicador do PIB (%)	Multiplicador da Renda das Famílias (%)
Demanda Agregada (investimento, exportações e gasto do governo)	1,57	1,17
Educação e Saúde	1,78	1,56
Educação	1,85	1,67
Saúde	1,70	1,44
Investimento no Setor de Construção Civil	1,54	1,14
Exportações de <i>Commodities</i> Agrícolas e Extrativas	1,40	1,04

Fonte: IPEA⁶⁰³ ,⁶⁰⁴

Quanto ao gasto social, o estudo concluiu que:

O multiplicador do gasto social, em termos de PIB, é consideravelmente maior que o multiplicador dos gastos com os juros da dívida pública, 0,71% (quase o dobro), quase idêntico ao das exportações de commodities, de 1,40%, mas é inferior àquele do investimento em construção civil, 1,54%. Quanto ao que ocorre com a renda das famílias as simulações mostram que um incremento de 1% do PIB nos programas e políticas sociais detalhados eleva a renda das famílias em 1,85%, em média – sabe-se que a renda das famílias constituiu cerca de 81% do PIB em 2006. O multiplicador do gasto social sobre a renda das famílias é consideravelmente maior que o multiplicador do investimento em construção civil, de 1,14%, e das exportações de commodities, de 1,04%.⁶⁰⁵

⁶⁰¹ IPEA. Comunicado nº 75: gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda.** 2011.

Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf. Acesso em: 05 maio 2020. Pg. 10.

⁶⁰² IPEA. Comunicado nº 75: gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda.** 2011.

Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf. Acesso em: 05 maio 2020. Pg. 10.

⁶⁰³ IPEA. Comunicado nº 75: gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda.** 2011.

Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf. Acesso em: 05 maio 2020. Pg. 11.

⁶⁰⁴ Elaborado com informações do SCN 2006 (IBGE), PNAD 2006 e POF 2002-2003 (IBGE).

⁶⁰⁵ IPEA. Comunicado nº 75: gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda.** 2011. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf. Acesso em: 05

Já no que toca às transferências monetárias, a categoria que apresenta maior multiplicador do PIB e da renda das famílias em geral é o Programa Bolsa Família, assim “Para cada R\$1,00 gasto no programa, o PIB aumentará em R\$1,44 e a renda das famílias em 2,25%, após percorrido todo o circuito de multiplicação de renda na economia”,⁶⁰⁶ gerando, assim, mais benefícios que o seu efetivo custo, conforme se depreende da tabela abaixo:

Tabela 4 - Multiplicadores Decorrentes de um Aumento de 1% do PIB Segundo Tipo de Gasto - 2

Tipo de Gasto/Demanda	Multiplicador do PIB (%)	Multiplicador da Renda das Famílias (%)
Programa Bolsa Família	1,44	2,25
Benefício de Prestação Continuada	1,38	2,20
Regime Geral da Previdência Social	1,23	2,10
Juros sobre a Dívida Pública	0,71	1,34

Fonte: IPEA⁶⁰⁷ -⁶⁰⁸

Assim, no que concerna as transferências monetárias, o estudo concluiu que:

A título de comparação, o gasto de R\$1,00 com juros sobre a dívida pública gerará apenas R\$0,71 de PIB e 1,34% de acréscimo na renda das famílias. Ou seja, pelo menos em termos de geração de PIB, o pagamento de juros tem maiores custos que benefícios. Já o programa Bolsa Família gera mais benefícios econômicos do que custa e este benefício é 2 (duas) vezes maior que o benefício gerado pelo pagamento de juros sobre a dívida pública. As transferências da previdência social com aposentadorias, pensões e auxílios, que são apenas levemente progressivas, têm um efeito multiplicador sobre o PIB substancialmente maior que 1, de 1,23%. A explicação está no fato de que, diante de nossa ainda abissal desigualdade de renda, uma transferência quase neutra atua melhorando fortemente a desigualdade e, assim, a propensão e perfil de consumo da população como um todo.⁶⁰⁹

maio 2020. Pg. 10.

⁶⁰⁶ IPEA. Comunicado nº 75: gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda.** 2011.

Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf. Acesso em: 05 maio 2020. Pg. 11.

⁶⁰⁷ IPEA. Comunicado nº 75: gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda.** 2011.

Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf. Acesso em: 05 maio 2020. Pg. 12.

⁶⁰⁸ Elaborado com informações do SCN 2006 (IBGE), PNAD 2006 e POF 2002-2003 (IBGE).

⁶⁰⁹ IPEA. Comunicado nº 75: gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda.** 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf. Acesso em: 05 maio 2020. Pg. 11.

Desse modo, o crescimento dos gastos sociais deve ser analisado levando-se em conta o seu “impacto redistributivo e sua importância enquanto instrumento de promoção social e ampliação do bem-estar da população mais carente do país”.⁶¹⁰ O estudo realizado pelo Tesouro Nacional ainda demonstrou que, entre 2002 e 2014, somente considerando as transferências sociais diretas, o montante despendido passou de R\$ 112,2 bilhões para R\$ 343, bilhões. Destaca-se que o gasto social se apresenta como principal fator de alteração da estrutura social, sendo

[...] responsáveis por quase metade da redução da desigualdade de renda (mensurada pelo índice de Gini que diminuiu de 0,594 para 0,523 no mesmo período) e um terço da melhoria no indicador de pobreza, quando 6,8 milhões de pessoas deixaram a situação de pobreza.⁶¹¹

Desta feita, resta claro a relevância desse tipo de gasto para a sociedade brasileira, sobretudo ao atender as demandas da população, pela sua natureza redistributiva, importância econômica e pela conseqüente expansão do Estado de Bem-Estar Social.⁶¹²

Todavia, conforme veremos no próximo capítulo, o discurso neoliberal conseguiu mais uma vez se impor, a PEC nº 241, posteriormente PEC nº 55 do Senado Federal, foi aprovada como a Emenda Constitucional nº 95 em 15 de dezembro de 2016, instituindo um novo regime fiscal que será válido 20 anos, isto é, até 2036, fixando um teto de gastos e inviabilizando o Estado de Bem-Estar Social delineado pela Constituição Federal de 1988.

⁶¹⁰ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 41.

⁶¹¹ FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 41.

⁶¹² FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. Pg. 41.

CAPÍTULO 5

5.1 A Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 241 e 55/2016)

Após tumultuado processo de *impeachment*, abordado no Capítulo II do presente trabalho, Michel Temer assumiu a Presidência da República, em 31 de agosto de 2016.⁶¹³

Virgínia Gomes de Barros e Silva destaca que, em “[...] apenas dois anos, o governo ilegítimo do Michel Temer recuperou a agenda neoliberal com um fervor ainda mais violento do que o empreendido nos idos dos anos 1990”.⁶¹⁴ Complementa a autora ao pontuar os “feitos” do Governo Temer que, além da Proposta de Emenda à Constituição,

Entregou o petróleo da camada pré-sal para as multinacionais, aprovou uma reforma trabalhista responsável por eliminar direitos conquistados pelos trabalhadores desde o período de Getúlio Vargas, cortou investimentos em saúde e educação e inverteu o perfil da política externa para alinhá-la aos interesses das grandes potências econômicas, notadamente dos Estados Unidos.⁶¹⁵

Ainda no primeiro mês de governo Michel Temer, o Poder Executivo elaborou Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que objetivava instituir um “Novo Regime Fiscal”.⁶¹⁶ A PEC, durante a tramitação na Câmara dos Deputados recebeu a numeração de PEC nº 241 e, posteriormente, no Senado Federal, o número PEC nº 55 e visava a alterar o Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para a instituição deste “Novo Regime Fiscal”,⁶¹⁷ como se depreende do texto original da Proposta enviada pelo Poder Executivo:

Art. 101. Fica instituído, para todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira integrantes dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, o Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos art. 102 a art. 105 deste Ato das

⁶¹³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Michel Temer toma posse como presidente da República**. 2016. Por Eduardo Piovesan e Luiz Gustavo Xavier. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/497259-michel-temer-toma-posse-como-presidente-da-republica/>. Acesso em: 09 maio 2020.

⁶¹⁴ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 14.

⁶¹⁵ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 14.

⁶¹⁶ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro (Orgs.). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020. Pg. 24.

⁶¹⁷ VAIRÃO JUNIOR, Newton Sergio; ALVES, Francisco José dos Santos. **A Emenda Constitucional 95 e seus Efeitos**. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, v. 22, n. 2, p. 54-75, 2017. Pg. 55.

Disposições Constitucionais Transitórias.”. (NR)⁶¹⁸

Diante de um cenário de uma grave crise econômica, acentuado pela substantiva queda na arrecadação, a Proposta de Emenda Constitucional apresentada pelo governo tinha como finalidade impor um “teto” para o aumento das despesas primárias do governo por um período de vinte anos. Assim a PEC, na visão apresentada pelo governo, tinha como objetivo

[...] frear a trajetória de crescimento dos gastos públicos e tenta equilibrar as contas públicas. A ideia é fixar por até 20 anos, podendo ser revisado depois dos primeiros dez anos, um limite para as despesas: será o gasto realizado no ano anterior corrigido pela inflação (na prática, em termos reais - na comparação do que o dinheiro é capaz de comprar em dado momento - fica praticamente congelado). Se entrar em vigor em 2017, portanto, o Orçamento disponível para gastos será o mesmo de 2016, acrescido da inflação daquele ano. A medida irá valer para os três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. Pela proposta atual, os limites em saúde e educação só começarão a valer em 2018.⁶¹⁹

Um dos argumentos utilizados para a elaboração da PEC era a necessidade da contenção de gastos públicos para que fosse superada a crise econômica que se arrastava a alguns anos⁶²⁰. Segundo dados apresentados na proposta enviada pelo Poder Executivo, o problema fiscal do país residia no aumento acelerado das despesas primárias, isto posto, o texto de justificativa da PEC pontuava que, entre os anos de 2008 e 2015, a despesa do governo havia crescido 51% acima da inflação, ante o crescimento de 14,5% nas receitas, assim, o próprio texto advertia que seria “necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição”.⁶²¹

Ademais, alegava o governo que a instituição do Novo Regime Fiscal tornaria o mercado brasileiro mais atrativo para investidores.⁶²² Virgínia Gomes de Barros e Silva critica o fundamento apresentado pelo governo da seguinte forma:

A justificativa do governo federal, de que o novo regime fiscal poderia tornar

⁶¹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda à constituição**. 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC241/2016. Acesso em: 09 maio 2020.

⁶¹⁹ ALESSI, Gil. Entenda o que é a PEC 241 (ou 55) e como ela pode afetar sua vida. **EL PAÍS**, 10 out 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/10/politica/1476125574_221053.html. Acesso em: 09 maio 2020.

⁶²⁰ AMORIM, Carolyne Oliveira; SANTOS, Juliana Aparecida Brito dos. **Limites Constitucionais de Limitação do Teto dos Gastos Públicos via Emenda Constitucional. 2016**. Disponível em: http://ufr.br/direito/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=60:2016-2&Itemid=314. Acesso em: 06 maio 2020. Não paginado

⁶²¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição**. 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC241/2016. Acesso em: 09 maio 2020.

⁶²² BASILE, Juliano. Meirelles: **Aprovação da PEC dos gastos agrada a agências de rating. Valor Econômico**. 10 novembro. 2016. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2016/10/11/meirelles-aprovacao-da-pec-dos-gastos-agradara-a-agencias-de-rating.ghml>. Acesso em: 10 maio 2020.

o mercado brasileiro mais atrativo para os negócios, também não encontrou respaldo na realidade. Primeiramente, porque não há garantias de que empresas privadas invistam no país só porque o governo cortou gastos. E, principalmente, porque não há como tornar o Brasil um ambiente dinâmico para os negócios, em especial no setor produtivo, sem que haja pesados investimentos estatais, sobretudo em infraestrutura que, nos anos anteriores, haviam sido liderados pela iniciativa governamental.⁶²³

Não obstante os vários protestos contrários a aprovação da PEC,^{624,625,626} ocorridos durante a tramitação no Congresso Nacional. A chamada “PEC do Teto” foi aprovada no Senado Federal em 13 de dezembro de 2016, por 53 votos a favor e 16 contrários na segunda votação, convertendo-se na Emenda Constitucional nº 95⁶²⁷, promulgada pelo Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2016, congelando os gastos pelo período de vinte anos.⁶²⁸

5.2 Breve Análise dos Principais Dispositivos da Emenda Constitucional nº 95

A Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016, apesar de ter encontrado forte resistência por parte da sociedade, foi reprovada por 60% dos brasileiros, segundo pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha,⁶²⁹ teve a aprovação, com certa tranquilidade no Congresso Nacional, sem que houvesse um efetivo debate acerca de extensão e profundidade, e comemorada pela grande imprensa e os setores liberais da sociedade.⁶³⁰

⁶²³ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 15

⁶²⁴ FARIA, João Renato. Protestos contra a PEC do Teto dos Gastos se multiplicam. **O TEMPO**, 12 novembro. 2016. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/protestos-contra-a-pec-do-teto-dos-gastos-se-multiplicam-1.1398544>. Acesso em: 09 maio 2020.

⁶²⁵ PLATONOW, Vladimir. Manifestantes protestam contra PEC do Teto dos Gastos no Rio. **Agência Brasil**. 24 dezembro 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2016-10/manifestantes-protestam-contra-pec-241-no-rio>. Acesso em: 09 maio 2020.

⁶²⁶ NETO, Alberi. Manifestantes em Porto Alegre protestam contra a PEC 55 e o governo temer. **Jornal do Comércio**. 11 novembro 2016. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2016/11/politica/531197-manifestantes-em-porto-alegre-protestam-contra-a-pec-55-e-o-governo-temer.html. Acesso em: 09 maio 2020.

⁶²⁷ BRASIL. **Emenda Constitucional N. 95/2016**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 09 mai. 2020

⁶²⁸ AMORIM, Felipe. PEC do Teto é aprovada em votação final e congela gastos por 20 anos. **UOL**, 13 dez. 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/12/13/pec-que-congela-gastos-do-governo-por-20-anos-e-aprovada-em-votacao-final.htm>. Acesso em: 09 maio 2020.

⁶²⁹ BOLDRINI, Ângela. Maioria dos brasileiros reprovava emenda dos gastos, diz Datafolha. **Folha de São Paulo**, 13 dez. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1840825-maioria-dos-brasileiros-reprova-emenda-dos-gastos-diz-datafolha.shtml>. Acesso em: 09 maio 2020.

⁶³⁰ NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovani. **A emenda constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada**. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 1216-1244, fev. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>. Acesso em: 06 maio 2020. doi:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.194>. Pg. 1219.

Neste tópico serão apresentados, não todos, mas os principais dispositivos trazidos ao ordenamento jurídico pátrio pela Emenda em questão.

A Emenda Constitucional nº 95, alterou o ADCT, incluindo nove artigos, 106 a 114, instituindo um “Novo Regime Fiscal” no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, regulados pelos artigos 107 a 114, conforme leitura do artigo 106, incluído pela Emenda.

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.⁶³¹

O *caput* do artigo 107 da Emenda estabelece que haverá, para cada exercício financeiro, limites individualizados para as despesas primárias dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como da Defensoria Pública da União. Para definição desses limites os parágrafos primeiro e segundo da Emenda previam que, para o ano de 2017, os limites tomariam por base as despesas primárias pagas de 2016, incluindo-se os restos a pagar desse mesmo ano, corrigida em 7,2% e para os demais exercícios posteriores, a despesa será a realizada no exercício imediatamente anterior corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou por índice que, por ventura, vier a substituí-lo para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.⁶³²

É importante destacar, nesse momento do estudo, que as despesas primárias, limitadas pela Emenda em comento, é resultado da equação “despesa total menos a despesa financeira (amortização de dívidas, juros passivos, concessão de empréstimos)”.⁶³³

Assim, as despesas primárias devem ser compreendidas como:

[...] gastos realizados pelo governo para prover bens e serviços públicos à população, tais como saúde, educação, construção de rodovias, além de gastos necessários para a manutenção da estrutura do Estado (manutenção da máquina pública). Essas despesas também são realizadas para o custeio de programas de governo e à realização de grandes investimentos. Essas despesas primárias, por sua vez, podem ser classificadas como despesas obrigatórias ou

⁶³¹ BRASIL. **Emenda Constitucional N. 95/2016**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 09 mai. 2020.

⁶³² BRASIL. **Emenda Constitucional N. 95/2016**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 09 mai. 2020

⁶³³ MARTINS, Paulo de Sena. *Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016*. Retratos da Escola, v. 12, n. 23, p. 227-238, 2018. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/869>. Acesso em: 07 mai. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.22420/rde.v12i23.869>. Pg. 237.

despesas discricionárias [...].⁶³⁴

Por seu turno, as despesas financeiras são definidas, em breves palavras, como

[...] aquelas resultantes do pagamento de uma dívida do governo ou da concessão de um empréstimo tomado pelo governo em favor de outra instituição ou pessoa. Logo, as despesas financeiras extinguem uma obrigação ou criam um direito, ambos de natureza financeira⁶³⁵.

Consta do parágrafo 6º do mesmo artigo 107 acima referido, despesas que não serão afetadas pela limitação imposta pelo *caput* do artigo, são as seguintes:

Art. 107 [...]

§ 6º [...]

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do *caput* do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do *caput* do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.⁶³⁶

A Emenda Constitucional nº 95 previu, em seu artigo 108, a possibilidade de, a partir do seu décimo ano de vigência, no caso 2026, por proposta do Presidente da República, a alteração do mecanismo de correção dos limites vigentes previstos no II do § 1º do artigo 107 do ADCT, por meio de projeto de lei complementar. Entretanto, nos termos do parágrafo único desse mesmo artigo 108, somente poderá haver uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.

Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção

⁶³⁴ ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Introdução ao Orçamento Público: módulo 2 receita e despesa públicas. Módulo 2 Receita e Despesa Públicas. 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3168/1/Modulo%202%20-%20Receita%20e%20Despesa%20Publicas.pdf>. Acesso em: 07 maio 2020. Pg. 15.

⁶³⁵ ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Introdução ao Orçamento Público: módulo 2 receita e despesa públicas. Módulo 2 Receita e Despesa Públicas. 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3168/1/Modulo%202%20-%20Receita%20e%20Despesa%20Publicas.pdf>. Acesso em: 07 maio 2020. Pg. 15.

⁶³⁶ BRASIL. **Emenda Constitucional N. 95/2016**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 09 mai. 2020

dos limites por mandato presidencial.⁶³⁷

O artigo 109 do ADCT estabelece uma série de sanções ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do artigo 107 do ADCT no caso de descumprimento dos limites individualizados, entre as diversas penalidades estão a vedação de “concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares”, “criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa”, “realização de concurso público, “admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios”, entre outras.⁶³⁸

O artigo 110 inserido pela Emenda no ADCT, trouxe considerável alteração, ao, na prática, congelar o piso dos gastos com saúde e educação estabelecidos, respectivamente nos artigos 198, §2º, inciso I e *caput* do artigo 212.

Antes do advento da Emenda, no que toca aos gastos com a saúde, a União, nos termos do inciso I, do §2º, do artigo 198, estava obrigada a aplicar nessa área o montante de 15% de sua receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro. Já na área da educação, estabelecia o *caput* do artigo 212 que, deveria aplicar, nunca menos de 18% “da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.⁶³⁹

Já na sistemática trazida pela Emenda, para o ano de 2017, nos termos inciso I, do artigo 110 do ADCT, os limites para saúde e educação ainda tiveram como base os percentuais estabelecidos nos artigos 198, §2º, inciso I e *caput* do artigo 212, passando os novos limites a vigor a partir do exercício de 2018. Assim, em observância ao inciso II do mesmo artigo 110, a partir de 2018, os valores passaram a ser reajustados nos moldes do previsto pelo inciso II do § 1º do artigo 107 do ADCT, isto é, aplicando-se o critério de reajustamento pelo IPCA sobre os gastos realizados no exercício imediatamente anterior.⁶⁴⁰

⁶³⁷ BRASIL. **Emenda Constitucional N. 95/2016**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 09 mai. 2020

⁶³⁸ BRASIL. **Emenda Constitucional N. 95/2016**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 09 mai. 2020

⁶³⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

⁶⁴⁰ AMORIM, Carolyne Oliveira; SANTOS, Juliana Aparecida Brito dos. **Limites constitucionais de limitação do teto dos gastos públicos via emenda constitucional. 2016**. Disponível em: http://ufrir.br/direito/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=60:2016-2&Itemid=314.

Por sua vez, o inciso I, do artigo 112 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95, em claro conflito com o princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, estabelece que as disposições introduzidas pela Emenda “não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário”,⁶⁴¹ criando, assim, “vedação à alegação de quaisquer controvérsias jurídicas decorrentes do novo regime fiscal”.⁶⁴²

O artigo 113 do ADCT prevê que qualquer proposta legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve estar embasada de estudo quanto ao seu impacto orçamentário e financeiro.

Para encerrar essa breve análise dos principais dispositivos trazidos pela E.C 95/2016, pontua-se que o artigo 14 estabelece que, salvo as medidas provisórias, qualquer das proposições previstas no artigo 59 da Constituição Federal, na hipótese de aumento de despesa ou renúncia à receita, terá seu curso suspenso, se requerida por um quinto dos membros da Casa Legislativa, Câmara dos Deputados ou Senado Federal, para que seja realizada uma análise sob o prisma do “Novo Regime Fiscal” instituindo pela Emenda.

5.3 O “teto” como óbice ao desenvolvimento nacional

A limitação trazida pela Emenda Constitucional nº 95 contingência gastos extremamente necessários para a concretização dos direitos sociais e para o desenvolvimento científico e tecnológico do país, do mesmo modo que torna impossível a realização de um plano econômico que tenha como prioridade o investimento público como fator indutor não só de crescimento econômico, mas também de desenvolvimento do país.⁶⁴³

Umberto Abreu Noce e Giovani Clark afirmam que, quando do envio da Proposta de Emenda Constitucional, Henrique Meirelles e Dyogo Henrique de Oliveira, então Ministros da Fazenda e do Planejamento, respectivamente, encaminharam um documento no qual expunham as razões formais para defender a necessidade e a aprovação da PEC e justificar os benefícios

Acesso em: 06 maio 2020. Não paginado

⁶⁴¹ BRASIL. **Emenda Constitucional N. 95/2016**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 09 mai. 2020

⁶⁴² MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos**: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 266.

⁶⁴³ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 11.

que o Novo Regime Fiscal poderia produzir. No documento, segundo Noce e Clark, o termo “crescimento”, em seu aspecto apenas de crescimento modernizante, como leciona Bercovici,⁶⁴⁴ é repetido quatro vezes nas poucas páginas do documento. Isto posto, verifica-se a preocupação do governo apenas com o crescimento econômico do país e seus efeitos, tais como a retomada da economia, geração de empregos, entre outros, não sendo mencionado em nenhum momento o desenvolvimento do país como justificativa da Emenda. Todavia, há de se destacar a grande distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento e ressaltar que a Constituição Federal de 1988, traz, de modo expresso, o termo desenvolvimento em diversas passagens de seu texto, como se observa em seu preâmbulo, nos objetivos fundamentais da República (inciso II do artigo 3) e artigos 182 e 219.^{645, 646}

Noce e Clark diferenciam crescimento e desenvolvimento da seguinte forma:

Enquanto o crescimento é basicamente quantitativo e modernizante, a compreensão do desenvolvimento possui caráter prioritariamente qualitativo, devendo-se verificar outros aspectos além de eventual aumento das atividades econômicas. Nesse sentido, são também objetivos do desenvolvimento as melhorias nas condições sociais, o acesso a serviços públicos básicos e de qualidade, o respeito e o incremento dos direitos humanos, a preservação do meio ambiente, dentre uma série de outros elementos que atestam a elevação dos índices de desenvolvimento.⁶⁴⁷

Amartya Sen, um dos economistas que criou o índice de desenvolvimento humano (IDH), leciona que o desenvolvimento não pode ser visto apenas como aumento do PIB ou da industrialização, mas deve ser analisado sobre o prisma do impacto na vida e liberdade das pessoas. Nas palavras de Sen:

O desenvolvimento dificilmente pode ser visto apenas com relação ao melhoramento de objetos inanimados de conveniência, como um aumento do PIB (ou da renda pessoal) ou a industrialização – apesar da importância que possam ter como meios para fins reais. Seu valor precisa depender do impacto que eles têm nas vidas e liberdades das pessoas envolvidas, que necessita ser central para a ideia de desenvolvimento.⁶⁴⁸

⁶⁴⁴ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg. 53

⁶⁴⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

⁶⁴⁶ NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovanni. **A emenda constitucional n° 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada**. REI - Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 1216-1244, fev. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>. Acesso em: 06 maio 2020. DOI:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.194>. Pg. 1225.

⁶⁴⁷ NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovanni. **A emenda constitucional n° 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada**. REI - Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 1216-1244, fev. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>. Acesso em: 06 maio 2020. DOI:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.194>. Pg. 1225.

⁶⁴⁸ SEN, Amartya. **A Ideia de Justiça**. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2011. Pg. 380-381.

Nessa esteira, cumpre trazer as palavras de António José Avelãs Nunes:

[...] em primeiro lugar, a ideia de que o desenvolvimento económico (sic) passa por caminhos que respeitem a dignidade do homem, o desenvolvimento integral da sua personalidade, a conquista do bem-estar material, mas também o desenvolvimento dos homens no plano da sua profissão, da cultura e do lazer. Amartya Sen lembra com justeza que o desenvolvimento é ‘um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam’ e que ‘a expansão da liberdade humana é tanto o principal fim como o principal meio do desenvolvimento’. Em segundo lugar, a ideia de que o desenvolvimento é condicionado por determinadas estruturas e implica, portanto, transformações mais ou menos profundas dessas estruturas (a estrutura da propriedade, a estrutura das relações de produção, as estruturas sociais, a própria estrutura do poder político). Em terceiro, a ideia de que, sem ignorar a necessidade do crescimento económico (sic) do PND, o desenvolvimento deve colocar-se, fundamentalmente, ao serviço das necessidades básicas das populações (alimentação, saúde, educação de base, serviços de água e saneamento, transportes e habitação). O conceito de necessidades básicas implica a satisfação de necessidades imediatas, mas também de necessidades cuja satisfação é, nos dias de hoje, um pressuposto indispensável para que as pessoas possam efetivamente (sic) atingir níveis razoáveis de produtividade e desenvolver actividades (sic) produtivas suficientemente remuneradoras, o que significa a acentuação do carácter social destas necessidades.⁶⁴⁹

Na mesma esteira de Amartya Sen, ainda sobre os aspectos do fenómeno desenvolvimento, Abreu e Clark, citando obra de Jessé Souza,⁶⁵⁰ afirmam que é necessário a compreensão de que o desenvolvimento não se resume a simples crescimento econômico, mas “como efetivo combate à miséria e às desigualdades presentes na nação, assim como nas formas pelas quais tratamos uns aos outros”.⁶⁵¹

Silva pontua, analisando as características do Brasil:

[...] não há como se falar em superação do subdesenvolvimento sem considerar o efetivo combate à miséria e à desigualdade. Para tanto, a efetivação das garantias e direitos sociais presentes na Constituição exercem um papel fundamental.⁶⁵²

O teto imposto pela Emenda vigorará por vinte anos, fato esse que, certamente, obstará que sejam realizados os investimentos necessários para a manutenção e ampliação dos serviços

⁶⁴⁹ NUNES, António José Avelãs. *Neoliberalismo & Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. Pg. 11-112.

⁶⁵⁰ SOUZA, Jessé. *A Ralé Brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2011.

⁶⁵¹ NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovani. A emenda constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada. *REI - Revista Estudos Institucionais*, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 1216-1244, fev. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>. Acesso em: 06 maio 2020. DOI:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.194>. Pg. 1226.

⁶⁵² SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 86.

públicos oferecidos à toda população, da mesma forma, dificultará que sejam incorporadas inovações tecnológicas que poderiam elevar o patamar do país, bem como a contratação de pessoal para atender as demandas sociais decorrentes do crescimento demográfico, suspendendo-se, assim, o projeto de nação consubstanciado na Constituição Federal de 1988, cujo um dos objetivos é o desenvolvimento do país.⁶⁵³

A Emenda, ao impor um teto de gastos, na prática, congelou os investimentos do Estado nas áreas da educação, saúde, segurança, obras públicas, entre outras e priorizou o denominado crescimento modernizante em detrimento do desenvolvimento, o que, na visão de Noce e Clark, foi realizado com a “concepção de equilíbrio fiscal, a fim de atrair os investimentos privados, mas com sérios sacrifícios na prestação de serviços básicos à sociedade”,⁶⁵⁴ ensejando, desse modo, o descumprimento e afastamento dos compromissos sociais previstos na Constituição Federal.

Mariano ressalta que o Novo Regime Fiscal retira a possibilidade do povo brasileiro, enquanto viger a Emenda Constitucional nº 95, determinar o programa de governo que mais seja viável a cada eleição e de decidir acerca das políticas de desenvolvimento econômico. Nas palavras da autora a Emenda

[...] retira dos próximos governantes a autonomia sobre o orçamento, salvo se houver, no futuro, em uma nova gestão, outra proposta de emenda constitucional em sentido contrário. Retira também do cidadão brasileiro o direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo traduzido no orçamento e, com isso, decidir pelas políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento econômico.⁶⁵⁵

Desse modo, a Emenda Constitucional nº 95, ao impor um teto nas despesas primárias, vedando, por vinte anos, qualquer possibilidade de aumento real nos gastos públicos, obsta que o país e sua população fruam de um direito fundamental universal que é o desenvolvimento,⁶⁵⁶

⁶⁵³ MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos**: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 261.

⁶⁵⁴ NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovanni. **A emenda constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada**. REI - Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 1216-1244, fev. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>. Acesso em: 06 maio 2020. DOI:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.194>. Pg. 1226.

⁶⁵⁵ MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos**: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 261.

⁶⁵⁶ Mariano cita “Vários documentos da Organização das Nações Unidas consagram o direito ao desenvolvimento como um direito fundamental dos povos: o art. 55 da Carta da ONU, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (16 de dezembro de 1996), a Declaração sobre o Progresso e o Desenvolvimento no Domínio Social (11 de dezembro de 1969), a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (aprovada pela Assembleia Geral em 1986) e o Programa de Ação aprovado em Viena em 1993, na Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, em que se proclamou que o direito ao desenvolvimento é “um direito

posto que não há como suceder a sua promoção sem que haja o dispêndio público necessário para possibilitar o acesso às políticas públicas que garantam os direitos fundamentais a coletividade brasileira.⁶⁵⁷

5.4 Impactos na saúde e educação

Saúde e educação foram áreas profundamente afetadas pela Emenda Constitucional nº 95/2016, merecendo uma análise mais detalhada sobre os impactos decorrentes da Emenda.

Conforme pontuado anteriormente, antes da vigência da Emenda Constitucional nº 95, a Constituição Federal impunha que a União aplicasse 15% de sua receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro na área da saúde (inciso I do §2º do artigo 198) e nunca menos de 18% “da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”⁶⁵⁸ na área da educação. Todavia, a Emenda alterou esse método de aplicação das receitas, impondo que, para o ano de 2017, nos termos inciso I, do artigo 110 do ADCT, os limites para saúde e educação ainda teriam como base os percentuais estabelecidos nos artigos 198, §2º, inciso I e *caput* do artigo 212, passando os novos limites a vigor a partir do exercício de 2018, quando, em observância ao inciso II do mesmo artigo 110, a partir de 2018, os valores passariam a ser reajustados nos moldes do previsto no pelo inciso II do § 1º do artigo 107 do ADCT, isto é, aplicando-se o critério de reajustamento pelo IPCA nos gastos realizados em no ano exercício imediatamente anterior.⁶⁵⁹

Na prática, a Emenda Constitucional nº 95 transforma o patamar mínimo de investimentos previstos para essas duas áreas fundamentais para o desenvolvimento da nação e bem-estar da população em teto, desconstruindo, assim, as bases para a efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição Cidadã de 1988.⁶⁶⁰

humano universal e inalienável e um a parte integrante dos direitos fundamentais”. Ver MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 261.

⁶⁵⁷ MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016** e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 261.

⁶⁵⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

⁶⁵⁹ AMORIM, Carolyne Oliveira; SANTOS, Juliana Aparecida Brito dos. **Limites constitucionais de limitação do teto dos gastos públicos via emenda constitucional**. 2016. Disponível em: http://ufrf.br/direito/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=60:2016-2&Itemid=314. Acesso em: 06 maio 2020. Não paginado

⁶⁶⁰ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016**. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de

Paulo de Sena afirma, citando Pedro Rossi e Esther Dweck,⁶⁶¹ que os alvos precípuos do Novo Regime Fiscal, implementado pela Emenda, seriam, sobretudo, a saúde e a educação.⁶⁶² Assim, para Rossi e Dweck, a Emenda inviabiliza qualquer tipo de melhoria da saúde e educação, abrindo espaço para eliminação do caráter universal dessas áreas. Nas palavras de Rossi e Dweck:

Por fim, argumenta-se que o único motivo para a reforma fiscal ser encaminhada como uma emenda constitucional é a desvinculação de receitas para investimentos em saúde e educação. Dessa forma, a PEC 55 torna impossível qualquer melhora na saúde e educação públicas no Brasil, pelo contrário, abre-se espaço para o sucateamento dessas áreas e para a eliminação de seu caráter universal.⁶⁶³

Há que se destacar, contudo, os efeitos multiplicadores que os gastos com educação e saúde produzem no Produto Interno Bruto. Segundo estudo publicado no Comunicado nº 75 do IPEA com a colaboração de Jorge Abrahão, Joana Mostafa e Pedro Herculano, o gasto com a saúde apresentou efeito multiplicador calculado em 1,7, por seu turno, o efeito multiplicador da educação foi calculado 1,85, ou seja, o aumento de 1% do PIB nessas áreas resultaria em acréscimo de 1,7% e 1,85% no PIB, respectivamente.⁶⁶⁴ Nesse mesmo sentido, a Nota Técnica nº 28 do IPEA cita estudo de David Stuckler e Sanjay Basu⁶⁶⁵ que, ao analisar dados coletados de 25 países europeus, Japão e Estados Unidos, verificou que os gastos com saúde e educação possuem os maiores multiplicadores fiscais, apresentando números superiores a três.⁶⁶⁶

Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 86.

⁶⁶¹ ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. **Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, e00194316, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016001200501&lng=en&nrm=iso. Acesso em 07 mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00194316>.

⁶⁶² MARTINS, Paulo de Sena. **Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016**. Retratos da Escola, v. 12, n. 23, p. 227-238, 2018. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/869>. Acesso em: 07 mai. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.22420/rde.v12i23.869>. Pg. 229.

⁶⁶³ ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. **Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, e00194316, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016001200501&lng=en&nrm=iso. Acesso em 07 mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00194316>. Pg. 4.

⁶⁶⁴ IPEA. Comunicado nº 75: gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda**. 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf. Acesso em: 05 maio 2020. Pg. 11.

⁶⁶⁵ STUCKLER, David; BASU, Sanjay. **The body economics. Why austerity kills**. New York: Basic Books, 2013

⁶⁶⁶ IPEA. Nota Técnica nº 28: os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. 2016. Por Fabiola Sulpino Vieira e Rodrigo Pucci de Sá e Benevides. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf. Acesso em: 10 maio

Sobre os impactos financeiros nas áreas da saúde e educação, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE),⁶⁶⁷ em estudo realizado ainda à época da tramitação da Então PEC 241, elaborou uma projeção dos gastos nestas áreas caso as regras do Novo Regime Fiscal estivesse em vigor entre os anos de 2002 e 2015. O resultado da simulação foi uma redução dos valores em 47% na educação e 27% na saúde, o que corresponderia, em valores, a uma perda no montante de R\$ 377,7 bilhões na educação e de R\$ 295,9 bilhões da saúde, valores esses que seriam retirados dessas duas áreas fundamentais para a sociedade para remunerar os investimentos dos detentores da dívida pública brasileira, conforme pontua Mariano.⁶⁶⁸

5.4.1 Impactos da Emenda Constitucional nº 95 na Saúde

Observa-se que o Brasil, entre os países que possuem um sistema universal de saúde, é o que menos investe em saúde pública. Dados de 2013 revelam que o país desembolsou “US\$ 591 per capita com saúde, valor bastante inferior a sistemas semelhantes, como o da França (US\$ 3.360) e o do Reino Unido (US\$ 2.766), e até a países sem um sistema único, como a Argentina (US\$ 1.167)”⁶⁶⁹. Segundo adverte, Ana Luísa Pereira Agudo Romão, tais dados demonstram como a saúde brasileira é subfinanciada e que essa situação se agravará durante os anos de vigência da Emenda Constitucional nº 95 de 2016.⁶⁷⁰

A Nota Técnica nº 28 elaborada pelo IPEA, analisou os impactos do Novo Regime Fiscal, implementado pela Emenda Constitucional nº 95, na área da saúde, precisamente, no Sistema Único de Saúde (SUS), e chegou a conclusão de que as limitações impostas pela Emenda são mais danosas a medida que ocorre uma melhora na economia e que as perdas para essa área, caso mantida sua vigência pelos vinte exercícios financeiros, poderia alcançar a cifra

2020. Pg. 20.

⁶⁶⁷ DIEESE. **PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos**. 2016. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020. Pg. 9.

⁶⁶⁸ MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289.

⁶⁶⁹ ROMÃO, Ana Luísa Pereira Agudo. **O financiamento da saúde frente ao novo regime fiscal**. Revista de Direito Sanitário, v. 20, n. 1, p. 86-106, 18 nov. 2019. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/164206>. Acesso em: 10 mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v20i1p86-106>. Pg. 88.

⁶⁷⁰ ROMÃO, Ana Luísa Pereira Agudo. **O financiamento da saúde frente ao novo regime fiscal**. Revista de Direito Sanitário, v. 20, n. 1, p. 86-106, 18 nov. 2019. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/164206>. Acesso em: 10 mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v20i1p86-106>. Pg. 88.

de R\$ 743 bilhões.⁶⁷¹

O documento do IPEA destaca as severas consequências que a vigência da Emenda Constitucional nº 95 poderá acarretar ao sistema de saúde do país. Dentre os efeitos danosos apontados pelo documento, destaca-se a

[...] desobrigação de os governos alocarem mais recursos no SUS em contextos de crescimento econômico [...] Esses recursos deixariam de ser utilizados para financiar bens e serviços de saúde e poderiam ser deslocados para outras finalidades como, por exemplo, o pagamento de despesas financeiras.⁶⁷²

A nota do IPEA afirma ainda que a Emenda Constitucional nº 95, ao impor um teto aos gastos na saúde, não leva em consideração as transformações epidemiológicas, sociais e demográficas que podem ocorrer no país.⁶⁷³ A nota alerta que, se já em 2016, o SUS enfrentava dificuldades para garantir o acesso universal por falta de recursos, com a vigência da Emenda, maiores serão os gargalos e as dificuldades para efetivar o direito básico à saúde no país com uma menor recursos *per capita* disponíveis para a saúde.⁶⁷⁴

Em uma linha crítica, a mesma apresentada por Mariano, Yara de Oliveira Pereira pontua a redução do investimento per capita na saúde em razão da limitação imposta pela Emenda e assevera:

Passa-se a refletir sobre a real finalidade de tal economia exagerada das despesas, que pretende a norma. O que mais importa? Saúde, Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Sociais ou Amortização da Dívida Pública e

⁶⁷¹ IPEA. Nota Técnica nº 28: os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. 2016. Por Fabiola Sulpino Vieira e Rodrigo Pucci de Sá e Benevides. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf. Acesso em: 10 maio 2020. Pg. 12

⁶⁷² IPEA. Nota Técnica nº 28: os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. 2016. Por Fabiola Sulpino Vieira e Rodrigo Pucci de Sá e Benevides. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf. Acesso em: 10 maio 2020. Pg. 14.

⁶⁷³ ROMÃO, Ana Luísa Pereira Agudo. **O financiamento da saúde frente ao novo regime fiscal**. Revista de Direito Sanitário, v. 20, n. 1, p. 86-106, 18 nov. 2019. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/164206>. Acesso em: 10 mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v20i1p86-106>. Pg. 97-100.

⁶⁷⁴ IPEA. Nota Técnica nº 28: os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. 2016. Por Fabiola Sulpino Vieira e Rodrigo Pucci de Sá e Benevides. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf. Acesso em: 10 maio 2020. Pg. 8-15.

Equilíbrio Orçamentário.⁶⁷⁵

Destaca-se que, já em 2019, segundo ano de vigência da Emenda Constitucional nº 95 para a área da saúde, a área perdeu R\$ 20 bilhões.⁶⁷⁶ Segundo cálculo veiculado no jornal Folha de São Paulo:

Segundo a metodologia de cálculo usada por Funcia, se em 2019 o governo tivesse aplicado o mesmo patamar que aplicou em 2017 (15% da receita corrente líquida de cada ano), a saúde teria um orçamento de cerca de R\$ 142,8 bilhões, e não os R\$ 122,6 bilhões aplicados. Ou seja, houve uma diminuição de R\$ 20,19 bilhões.⁶⁷⁷

Nessa mesma reportagem do jornal Folha de São Paulo, Carlos Ocké, economista e vice-presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde (ABRES), acerca da tendência de redução dos gastos na saúde, adverte que sobre a queda dos investimentos em saúde e faz um alerta para a redução do investimento *per capita* na área. O economista afirma que o valor *per capita* caiu de R\$ 595 reais, em 2014, para R\$ 555 reais em 2020.⁶⁷⁸ Romão complementa a informação de Ocké ao afirmar que, segundo estimativa do IPEA, o gasto *per capita* na saúde poderá chegar a R\$ 411 reais em 2036.⁶⁷⁹

A Emenda Constitucional nº 95 vem sendo alvo de muitas críticas em razão da pandemia do vírus COVID-19, tendo, inclusive, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) encaminhado documento contendo informações sobre os efeitos da Emenda Constitucional nº 95 no contingenciamento de recursos para os SUS e os impactos no enfrentamento ao COVID-19 à Advocacia-Geral da União no dia 03 de abril de 2020. O documento foi solicitado pela Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal ainda em março. O documento aponta que as perdas do SUS somam até 2019 R\$ 17,6 bilhões e a estimada para 2020 é de R\$ 4,9 bilhões,

⁶⁷⁵ PEREIRA, Yara de Oliveira. **Teto constitucional de gastos públicos: emenda constitucional Nº 95/2016**. 2017. 54 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal Fluminense, Macaé, 2017. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/4948/1/TCC%20II%20-%20Vers%C3%A3o%20Final%20out.pdf>. Acesso em: 06 maio 2020. Pg. 37.

⁶⁷⁶ CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Saúde perdeu R\$ 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/2016**. 2020. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016>. Acesso em: 10 maio 2020.

⁶⁷⁷ COLLUCCI, Cláudia. Ajuste fiscal trouxe perdas de R\$ 20 bi à saúde em 2019, diz economista. **Folha de São Paulo**, 03 mar. 2020. Por Cláudia Collucci. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2020/03/ajuste-fiscal-trouxe-perdas-de-r-20-bi-a-saude-em-2019-diz-economista.shtml>. Acesso em: 10 maio 2020.

⁶⁷⁸ COLLUCCI, Cláudia. Ajuste fiscal trouxe perdas de R\$ 20 bi à saúde em 2019, diz economista. **Folha de São Paulo**, 03 mar. 2020. Por Cláudia Collucci. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2020/03/ajuste-fiscal-trouxe-perdas-de-r-20-bi-a-saude-em-2019-diz-economista.shtml>. Acesso em: 10 maio 2020.

⁶⁷⁹ ROMÃO, Ana Luísa Pereira Agudo. **O financiamento da saúde frente ao novo regime fiscal**. Revista de Direito Sanitário, v. 20, n. 1, p. 86-106, 18 nov. 2019. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/164206>. Acesso em: 10 mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v20i1p86-106>. Pg. 97.

totalizando, assim, R\$ 22,5 bilhões em menos de 3 anos de vigência que poderiam ter sido alocados no sistema de saúde e utilizados para o combate à pandemia.⁶⁸⁰

Romão muito bem sintetiza o espírito da Emenda quando afirma que esta foi

[...] anunciada como parte da salvação econômica do país, aprovada a fim de acelerar a recuperação da crise que ele atravessa, na verdade tem um impacto negativo muito maior do que seus potenciais benefícios. O novo regime fiscal não apenas representa uma medida de austeridade nunca antes colocada em prática por qualquer país no mundo, como também representa uma significativa redução no financiamento dos direitos sociais. Um congelamento de 20 anos nos gastos primários do Estado significa um atraso de 20 anos nas políticas públicas de saúde. Ao aplicar esse regime, o Brasil está retrocedendo na história e colocando em risco todo o esforço de criação de um sistema de saúde que fosse gratuito e integral para todos. Caso o novo regime continue sendo aplicado, talvez o sistema de financiamento da saúde seja ainda mais precário em 2036 do que ao tempo de sua criação.⁶⁸¹

Não obstante a Constituição Federal de 1988 consagrar o acesso universal à saúde, com a criação do SUS, resta claro que o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95, ao congelar os gastos com saúde por longos 20 anos, opera de modo a não dar concretude ao direito fundamental básico que é a saúde. Assim, a Emenda Constitucional nº 95 “ao mesmo tempo em que sacrifica as verbas destinadas aos serviços voltados a camadas mais vulneráveis, garante recursos para o pagamento dos juros da dívida, favorecendo credores do Estado em detrimento de direitos sociais”.⁶⁸²

5.4.2 Impactos da Emenda Constitucional nº 95 na Educação

No que toca a educação, a Emenda Constitucional nº 95 estrangula os gastos, que já se demonstraram insuficientes, e impede o aumento de investimento público desde a educação básica a mais complexa ao passo que diminui o investimento *per capita* nesta área.⁶⁸³

⁶⁸⁰ CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **CNS responde ministra Rosa Weber e envia à AGU informações sobre impactos da EC 95 no combate ao Covid-19.** 2020. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1093-cns-responde-ministra-rosa-weber-e-envia-a-agu-informacoes-sobre-impactos-da-ec-95-no-combate-ao-covid-19>. Acesso em: 10 maio 2020.

⁶⁸¹ ROMÃO, Ana Luísa Pereira Agudo. **O financiamento da saúde frente ao novo regime fiscal.** Revista de Direito Sanitário, v. 20, n. 1, p. 86-106, 18 nov. 2019. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/164206>. Acesso em: 10 mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v20i1p86-106>. Pg. 103.

⁶⁸² ROMÃO, Ana Luísa Pereira Agudo. **O financiamento da saúde frente ao novo regime fiscal.** Revista de Direito Sanitário, v. 20, n. 1, p. 86-106, 18 nov. 2019. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/164206>. Acesso em: 10 mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v20i1p86-106>. Pg. 94.

⁶⁸³ MARTINS, Paulo de Sena. **Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016.** Retratos da Escola, v. 12, n. 23, p. 227-238, 2018. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/869>. Acesso em: 07 mai. 2020. DOI:

Segundo estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), denominado “*Education at a Glance*”, 54% dos brasileiros adultos com idade entre 25 e 64 anos não haviam completado o ensino médio, média muito superior à média da OCDE que é de 24 % e, entre 2009 e 2013, apesar do aumento de 3% nesse período, apenas 14% concluíram o ensino superior, taxa muito inferior a média da OCDE que é de 34% e ficando abaixo de países latino-americanos, como o Chile (21%), Colômbia (22%), Costa Rica (18%) e México (19%).⁶⁸⁴

No Brasil, o gasto anual com aluno até a 5ª série do ensino fundamental é de US\$3,8 mil, valor que representa menos do que a metade da média dos países da OCDE que é de US\$ 8,7 mil, não obstante estar a frente de países como Argentina (US\$ 3,4 mil), o México (US\$ 2,9 mil) e a Colômbia (US\$ 2,5 mil), o valor em dólar é calculado com base na Paridade do Poder de Compra (PPC) para comparação internacional.⁶⁸⁵

Na área da educação, o ponto central da crítica à Emenda Constitucional nº 95 reside na possibilidade de sustentabilidade e a garantia de recursos para a realização do Plano Nacional de Educação (PNE).

Daniel Cara e Andressa Pellanda destacam que a Lei nº 13.005/2014, legislação do PNE vigente, tem 20 metas e centenas de estratégias e dispositivos a serem cumpridos até 2024. Em seu quarto ano de vigência (2018), já sob vigência da Emenda Constitucional nº 95, apresentou inúmeros descumprimentos das metas estabelecidas além de retrocessos no que concerne a políticas educacionais.⁶⁸⁶ Cara e Pellanda sobre os impactos destes descumprimentos afirmam:

O Plano Nacional de Educação foi organizado como uma agenda progressiva. Isso significa que seus dispositivos estão dispostos em um cronograma de cumprimento, com tarefas distribuídas para cada um dos dez anos. Se uma tarefa agendada para 2015 não for cumprida, ela prejudica o andamento de outra tarefa agendada para 2016, o que prejudica uma terceira programada para 2017 e assim por diante.⁶⁸⁷

<http://dx.doi.org/10.22420/rde.v12i23.869>. Pg. 235.

⁶⁸⁴ OCDE. *Education at a Glance: OECD Indicators: country note brasil. Country Note Brasil*. 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/education-at-a-glance-2015-brazil-in-portuguese.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020. Pg. 1.

⁶⁸⁵ BBC. Educação: **Brasil está entre os que menos gastam com ensino primário, mas tem investimento ‘europeu’ em universidade, diz OCDE**. 2017. Por Daniela Fernandes. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41236052>. Acesso em: 10 maio 2020.z

⁶⁸⁶ CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. **Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95**. p. 98-126. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. (orgs.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. 375 p. Pg. 111.

⁶⁸⁷ CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. **Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95**. p. 98-126. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. (orgs.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*.

Nelson Cardoso Amaral destaca que o período de vinte exercícios de vigência da Emenda Constitucional nº 95 abrangerá tanto o PNE vigente (2014-2024), quanto o próximo que deverá ser o de 2025 a 2035. O autor, sobre o PNE vigente, questiona se, com a aprovação da Emenda, será possível cumprir as metas estabelecidas no plano e pergunta, retoricamente, se a Emenda significou a “morte” deste PNE.⁶⁸⁸

Amaral, na mesma linha crítica apresentada anteriormente por Mariano, quando abordado o tópico dos impactos da Emenda Constitucional nº 95 na saúde, questiona a limitação para despesas primárias e a não limitação das chamadas despesas financeiras. Nas palavras do autor:

Há, portanto, na PEC a posição de que para as despesas relacionadas à dívida pública não há o estabelecimento de nenhum patamar limítrofe – os “jogadores” financistas estarão protegidos nesses 20 anos de validade de “congelamento” orçamentário para as despesas primárias.⁶⁸⁹

Cara e Pellanda afirmam que os cortes na área da educação já vinham sendo realizados durante o Governo Dilma Rousseff, pelo então Ministro da Fazenda Joaquim Levy, impactando o cumprimento do PNE (2014-2024), todavia, durante o curto Governo Michel Temer, o então Ministério da Educação realizou “[...] desmonte das políticas que vinham dando algum resultado”,⁶⁹⁰ bem como propôs “[...] agendas que, muitas vezes, vão na contramão do PNE. A E.C 95/2016 é a principal delas”.⁶⁹¹

Paulo de Sena Martins destaca que a Emenda Constitucional nº 95 desconsidera a educação como importante multiplicador do PIB, conforme já demonstrado anteriormente, e de aumento da produtividade. Assim leciona o autor:

A EC 95 tem por objeto a recuperação econômica, mas infelizmente

São Paulo: Autonomia Literária, 2018. 375 p. Pg. 112.

⁶⁸⁸ AMARAL, Nelson Cardoso. **PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 32, n. 3, p. 653 - 673, dez. 2016. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262>. Acesso em: 12 maio 2020. doi:<https://doi.org/10.21573/vol32n32016.70262>. Pg. 654.

⁶⁸⁹ AMARAL, Nelson Cardoso. **PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 32, n. 3, p. 653 - 673, dez. 2016. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262>. Acesso em: 12 maio 2020. doi:<https://doi.org/10.21573/vol32n32016.70262>. Pg. 655.

⁶⁹⁰ CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. **Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95**. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. (orgs.). Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. 375 p. Pg. 112.

⁶⁹¹ CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. **Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95**. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. (orgs.). Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. 375 p. Pg. 112.

desconsidera a importância da educação como indutora de outras políticas públicas, como multiplicador do PIB e como fator de aumento da produtividade – que será necessária num mercado global cada vez mais complexo e com uma população economicamente ativa em menor número – que pode chegar com qualificação mais baixa do que a desejável em um momento em que a população de idosos será maior.⁶⁹²

Assim, a Emenda Constitucional nº 95, ao limitar as despesas primárias por meio do Novo Regime Fiscal, obstaculiza “investimento de novos recursos na construção de escolas, creches, para melhorar as universidades públicas, os estabelecimentos de ensino básico ou os salários dos professores”,⁶⁹³ colocando em risco a efetivação, não somente do PNE vigente, mas também dos posteriores, bem como se mostra uma medida que não vai ao encontro da universalidade do ensino, como proposto pela Constituição Federal de 1988.

5.5 Inconstitucionalidades da Emenda Constitucional nº 95 e as Ações Diretas de Constitucionalidade

A Emenda Constitucional nº 95, além de todo arcabouço neoliberal nefasto, apresenta inúmeras inconstitucionalidade, sendo alvo, inclusive, de, ao menos sete, Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade (ADI) perante o Supremo Tribunal Federal. Assim, foram ajuizadas as seguintes ADI's: a ADI 5633 pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE); a ADI 5643 pela Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal (FENASEPE); a ADI 5655 pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) e Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR); a ADI 5734 pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); a ADI 5658 pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT); a ADI 5680 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e a ADI 5715 pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Nos próximos itens serão analisados três pontos de inconstitucionalidade em comum trazidos pelas ADI acima mencionadas.

⁶⁹² MARTINS, Paulo de Sena. *Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016. Retratos da Escola*, v. 12, n. 23, p. 227-238, 2018. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/869>. Acesso em: 07 mai. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.22420/rde.v12i23.869>. Pg. 236.

⁶⁹³ CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. **Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95**. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. (orgs.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. 375 p. Pg. 112.

5.5.1 A Emenda Constitucional Nº 95 e a Violação do Princípio da Proibição do Retrocesso Social

A Emenda Constitucional nº 95, conforme pontuado anteriormente, por meio da instituição de um Novo Regime Fiscal, impõe um “teto” para o aumento das despesas primárias do governo por um período de vinte anos. Dweck, Oliveira e Rossi advertem que, na prática, a Emenda “não congela os gastos, ao contrário, ela impõe um teto declinante em termos do PIB e, ainda mais grave, em termos do que se gasta hoje por cidadão”.⁶⁹⁴ Complementam os autores:

Nos próximos 20 anos, considerando uma taxa média de crescimento do PIB de 2,5% ao ano, o gasto primário do governo federal terá que passar de 20% do PIB em 2017 para 16% em 2026 e, sem alteração, chegaria a 12% do PIB em 2036. A aritmética da EC 95 é muito simples: os gastos primários federais crescerão zero enquanto o PIB vai crescer, assim como a população, logo o gasto vai cair em relação ao PIB e vai cair per capita, inviabilizando melhoras nos serviços públicos e diminuindo o impacto redistributivo da política fiscal.⁶⁹⁵

Nas palavras de Noce e Clark, o “novo regime fiscal implica na ruptura do pacto social estabelecido pela Constituição de 1988 e, por consequência, afronta o princípio do não retrocesso social”,⁶⁹⁶ que por meio de uma política econômica fiscal, inviabilizará ou mesmo reduzirá as conquistas alcançadas pela sociedade brasileira,⁶⁹⁷ violando, assim, as cláusulas pétreas contidas no §4º do artigo 60 da Constituição Federal de 1988.⁶⁹⁸

O princípio do não retrocesso social ou proibição de retrocesso social é definido por Canotilho da seguinte forma:

[...] o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas (“lei de segurança social”, “lei do subsídio de desemprego”, “lei do serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas

⁶⁹⁴ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro (Orgs.). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020. Pg. 25.

⁶⁹⁵ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro (Orgs.). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020. Pg. 25.

⁶⁹⁶ NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovanni. **A emenda constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada**. REI - Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 1216-1244, fev. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>. Acesso em: 06 maio 2020. DOI:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.194>. Pg. 1233.

⁶⁹⁷ NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovanni. **A emenda constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada**. REI - Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 1216-1244, fev. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>. Acesso em: 06 maio 2020. DOI:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.194>. Pg. 1233.

⁶⁹⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

estatais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzem, na prática, numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial.⁶⁹⁹

Oswaldo Ferreira de Carvalho e Eliane Romeiro Costa, valendo-se da obra de Luís Roberto Barroso,⁷⁰⁰ destacam que o princípio da proibição de retrocesso social, em uma de suas diversas manifestações, afirma que “uma lei posterior não pode extinguir um direito ou uma garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito estabelecido na Constituição”.⁷⁰¹ Barroso sintetiza a ideia do princípio nos seguintes termos:

[...] Por este princípio, que não é expreso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido.⁷⁰²

Flávia Piovesan, por seu turno, leciona:

O movimento de esfacelamento de direitos sociais simboliza uma flagrante violação à ordem constitucional, que inclui entre suas cláusulas pétreas os direitos e garantias individuais. Na qualidade de direitos constitucionais fundamentais, os direitos sociais são direitos intangíveis e irredutíveis, sendo providos da garantia da suprema rigidez, o que torna inconstitucional qualquer ato que tenda a restringi-los ou aboli-los.⁷⁰³

Como bem destacado na peça inicial da ADI 5633, a limitação orçamentária, em valores reais, por vinte anos, viola o princípio da vedação do retrocesso social, sendo esse princípio cláusula pétrea implícita, originada da inteligência dos artigos 5º e 60, § 4º, inciso IV da Constituição Federal de 1988⁷⁰⁴.

A exordial da ADI 5655, aponta que o Novo Regime Fiscal impõe ao país um evidente retrocesso social e insegurança para toda sociedade brasileira, a medida que restringirá, por vinte anos, os direitos fundamentais, garantidores do princípio básico da dignidade da pessoa

⁶⁹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. Pg. 340.

⁷⁰⁰ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. Pg. 152-153.

⁷⁰¹ CARVALHO, Oswaldo Ferreira de; COSTA, Eliane Romeiro. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Social no Atual Marco Jurídico-Constitucional Brasileiro**. Direito Público, [S.l.], v. 8, n. 34, abr. 2012. ISSN 2236-1766. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1813>. Acesso em: 19 maio 2020. Pg. 33.

⁷⁰² BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. Pg. 152.

⁷⁰³ PIOVESAN, Flávia. Não à desconstitucionalização dos direitos sociais. São Paulo: Consultor Jurídico, 2000. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2000-jun-02/conquistas_trabalhistas_preservadas. Acesso em: 18 mai. 2020.

⁷⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5633**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5112200>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 23.

humana.⁷⁰⁵

Já na ADI 5658, abordando a temática da saúde e educação, destaca que, uma vez que são garantias constitucionais, “os pisos previstos no inciso I do § 2º do art. 198 e no caput do art. 212 se subsumem à hipótese estabelecida no artigo 60, § 4º, IV, da Constituição Federal”,⁷⁰⁶ portanto, a Emenda Constitucional nº 95, ao impor um teto para essas áreas, “viola o núcleo essencial dos direitos fundamentais à saúde e à educação, que se inserem, indubitavelmente, no âmbito de proteção do artigo 60, § 4º, IV, da Constituição Federal”.⁷⁰⁷

Assim, nos termos do exposto na ADI 5643, a Emenda Constitucional nº 95:

[...] introduz na sociedade acirrado quadro de insegurança social e jurídica, em virtude de ter sua eficácia atrelada à anulação ou supressão de direitos fundamentais e principalmente por restringir pelo período de vinte anos o funcionamento pleno de programas governamentais que notoriamente se sabe realizadores dos propósitos da República e construtores de uma democracia consistente em prouwer a todos acessos a serviços conexos com a dignidade da pessoa humana. Nesse, sentido sua existência colide com o princípio da segurança jurídica pelo fato de ameaçar direitos e por desorganizar certezas e estabilidades sobre a efetividade e realizações de tais direitos.⁷⁰⁸

Desse modo, a Emenda Constitucional, nos termos do alegado na ADI 5643, não apresenta qualquer “comprovação de que possa ter eficácia quanto aos objetivos destinados a reversões das crises, sendo claras, suas imposições e restrições às efetivações dos direitos fundamentais”⁷⁰⁹ e

[...] introduz além de insegurança jurídica quanto aos direitos fundamentais já concretizados na via infraconstitucional, também pela desativação e redução de tais direitos, é norma que introduz na lei maior uma evolução reacionária quanto aos direitos constantes e indicados nos artigos 5º, 6 a 11 e 170 da constituição federal.⁷¹⁰

⁷⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5655**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5130614>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 15-16.

⁷⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5658**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5132872>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 45.

⁷⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5658**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5132872>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 48.

⁷⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5643**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5119673>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 17.

⁷⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5643**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5119673>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 17.

⁷¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5643**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5119673>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 17-18.

Destarte, resta evidente que a Emenda Constitucional nº 95 representa, como apontado por Piovesan, um movimento de esfacelamento de direitos sociais, nos moldes da política de Estado mínimo pregada pelo movimento neoliberal. O teto de gastos declinante, na expressão de Dweck, Oliveira e Rossi, que incidirá sobre os investimentos e gastos públicos, seja de natureza puramente social ou não,⁷¹¹ certamente, redundará em “inequívoco retrocesso social, cuja manifestação em concreto afigura-se incompatível com o sistema de princípios e diretrizes consagrado na Constituição Federal de 1988”.⁷¹²

5.5.2 A Emenda Constitucional Nº 95 e a Violação do Princípio Democrático

Virgínia Gomes de Barros e Silva, ao apontar as inconstitucionalidades da Emenda Constitucional nº 95, sustenta que a medida vai de encontro ao princípio democrático. Nesse sentido, a autora afirma que a Emenda ofende o princípio democrático quando limita a ação dos representantes eleitos dos Poderes Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento público pelo período de vinte anos, ainda que o país apresente crescimento econômico.⁷¹³ Nas suas Palavras:

A EC 95/2016 entrincheira o programa de governo que será referendado nas urnas, tornando inviável sua concretização. Ela retira do campo da política e transfere para o mercado as decisões sobre os meios mais adequados de atingir os objetivos do programa constitucional.⁷¹⁴

José Afonso da Silva leciona nos seguintes termos o significado do princípio democrático, princípio fundante da Constituição Federal de 1988:

O regime brasileiro da Constituição de 1988 funda-se no princípio democrático. O preâmbulo e o art. 1º o enunciam de maneira insofismável. Só por aí se vê que a Constituição institui um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça

⁷¹¹ NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovanni. **A emenda constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada**. REI - Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 1216-1244, fev. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>. Acesso em: 06 maio 2020. DOI:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.194>. Pg. 1232.

⁷¹² BRASIL. Supremo Tribunal. Federal. **Processo ADI/5734**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5215453>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 34.

⁷¹³ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 85.

⁷¹⁴ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 85.

como valores supremos de uma sociedade fraterna, livre, justa e solidária e sem preconceitos (art. 3º, II e IV), com fundamento na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político. Trata-se assim de um regime democrático fundado no princípio da soberania popular, segundo o qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes, ou diretamente (parágrafo único do art. 1º). [...] se constituem aí os princípios fundamentais da democracia representativa, participativa e pluralista, garantia dos direitos fundamentais do homem: individuais e coletivos (arts. 5º, 8º, 9º, 10 e 11), sociais (arts. 6º, 7º, 193-214, 226-230), culturais (arts. 215 a 217), ambiental (art. 225) e indigenista (arts. 231 e 232). Uma democracia, pois, com forte conteúdo social.⁷¹⁵

Assim, observa-se que o princípio democrático se relaciona intimamente com a soberania popular, atuando como “garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana”.⁷¹⁶ Nesse sentido, leciona José Afonso da Silva quando afirma que

[...] o Estado de Direito, quer como Estado Liberal de Direito quer como Estado Social de Direito, nem sempre caracteriza Estado Democrático. Este se funda no princípio da soberania popular, que "impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento". Visa, assim, a realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.⁷¹⁷

Destaca a exordial da ADI 5680 que o pluralismo político, estabelecido no seio do artigo 1º, inciso V, da Constituição Federal é fundamento da ordem republicana, o qual impõe que, dentro de um sistema democrático, haja a coexistência de posições políticas distintas e, em muitos casos, antagônicas. Assim, o conflito político de ideias que ocorre no seio da coletividade se institucionaliza, sendo a pluralidade política regulada por meio de regras procedimentais aceitas pela sociedade como instrumento decisório com capacidade de vincular o futuro dos indivíduos enquanto nação.⁷¹⁸

A Emenda Constitucional nº 95, ao vincular e impor um teto para os gastos públicos por um período de vinte anos retira da deliberação popular a escolha do destino da arrecadação do país.⁷¹⁹ Nesse mesmo sentido, destaca-se a inicial da ADI 5715 a qual adverte que a Emenda

⁷¹⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros. 2005. Pg 125.

⁷¹⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros. 2005. Pg 117.

⁷¹⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros. 2005. Pg 117.

⁷¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal. Federal. **Processo ADI/5680**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5157574>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 59.

⁷¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal. Federal. **Processo ADI/5680**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobj>

em comento impôs um Novo Regime Fiscal restritivo e alheio aos interesses da sociedade, tolhendo o direito de escolha de uma agenda diversa da imposta pelo modelo neoliberal.

Ao longo de vinte anos e, portanto, de cinco eleições, a população votará em representantes que não poderão deliberar sobre as receitas e o emprego de despesas públicas em sua plenitude, pois estarão cerceados por uma deliberação do constituinte derivado que adotou, à revelia dos interesses da população e do debate eleitoral, regime fiscal restritivo a escolhas que importem na expansão de alocação de despesas para a efetivação de direitos sociais, ou mesmo para enfrentamento de crise econômica de acordo com agenda diversa da neoliberal.⁷²⁰

Não se mostra legítimo, como adverte o texto da petição inicial da ADI 5658, uma conjuntural maioria estabelecida durante o governo ilegítimo de Michel Temer se “utilize da Constituição para impedir que outros programas de governo, ainda que dotados de razoabilidade, possam ser escolhidos pelo povo nas futuras eleições periódicas”⁷²¹ Pontua ainda o texto da ADI 5658:

Ao constitucionalizar uma versão fundamentalista do princípio da austeridade, a Emenda Constitucional n. 95 impede que o governo se oriente pelo princípio da responsabilidade fiscal, segundo o qual deve haver correlação entre a arrecadação e as despesas. As eleições realizadas de quatro em quatro anos se esvaziam de significado se os eleitos não podem governar em conformidade com as ideias que expuserem à apreciação dos eleitores.⁷²²

Bem assertivo é o argumento trazido no bojo da ADI 5680 ao sustentar que o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional n° 95, se trata de um experimento de exceção no qual as cobaias são milhões de brasileiros pertencentes as parcelas mais vulneráveis e desassistidas da sociedade brasileira.

Nesse sentido, o modelo do NRF se mostra um verdadeiro experimento de exceção. Um experimento de austeridade jamais tentado e cujas cobaias são os milhões de brasileiros, sobretudo os mais pobres. Isso nos traz diretamente a um problema constitucional fundamental. O Novo Regime Fiscal adota uma concepção econômica sobre a gestão das contas públicas como a única concepção aceitável do ponto de vista técnico. Uma premissa simplesmente falsa! E, ao fazê-lo, a Emenda Constitucional n° 95 afasta da possibilidade de apreciação popular toda e qualquer alternativa política àquela que é apenas uma das diversas possibilidades de enfrentar o problema. Não se trata, de modo algum, de uma decisão técnica. Trata-se de uma decisão política com

etoincidente=5157574. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 59.

⁷²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5615**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5203351>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 62.

⁷²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5658**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5132872>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 21.

⁷²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5658**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5132872>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 21.

potencial devastador sobre o emprego e distribuição de renda. E essa deve ser mantida sob o controle da soberania popular.⁷²³

Desse modo, a Emenda Constitucional nº 95 limita constitucionalmente as opções de gerenciamento do orçamento público a apenas uma possibilidade de política econômica, retirando da esfera da soberania popular qualquer opção por outra política senão a adotada pela Emenda.⁷²⁴

Cumprido destacar a expressão contida na peça inicial da ADI 5680, advertindo que “[...] a constituição democrática de 1988 não pode ser substituída por algum tipo de poder tecnocrático de especialistas, a defender APENAS UMA posição possível em um espectro político plural”.⁷²⁵

Assim, ao impor apenas um caminho possível a ser seguido, a Emenda Constitucional, conforme afirmou Virgínia Gomes de Barros e Silva, entrincheira o programa de governo, excluindo a opção de alternativas futuras e afasta a sociedade e os agentes políticos dos processos decisórios que determinarão o futuro da nação.⁷²⁶ Destarte a Emenda Constitucional nº 95 “aniquila um dos valores mais importantes da vida social moderna: a capacidade de agência coletiva de sociedades livres e democráticas”.⁷²⁷

5.5.3 A Emenda Constitucional Nº 95 e a Violação do Voto Direto, Secreto, Universal e Periódico

A Emenda Constitucional nº 95 ao inserir no texto constitucional o congelamento dos gastos primários por vinte anos, conforme advertem os textos das peças iniciais da ADI 5658⁷²⁸

⁷²³ BRASIL. Supremo Tribunal. Federal. **Processo ADI/5680**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5157574>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 65.

⁷²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal. Federal. **Processo ADI/5680**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5157574>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 68-69.

⁷²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal. Federal. **Processo ADI/5680**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5157574>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 70. (Grifo do Autor).

⁷²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal. Federal. **Processo ADI/5680**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5157574>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 70.

⁷²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal. Federal. **Processo ADI/5680**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5157574>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 70.

⁷²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5658**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5132872>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 22.

e ADI 5633⁷²⁹, retira da esfera de discussão pública a deliberação democrática de como se dará a alocação dos recursos públicos, violando, desse modo, o voto direto, secreto, universal e periódico, cláusula pétreia prevista no inciso II, §4º, do artigo 60 da Constituição Federal de 1988. Assim:

A EC n. 95/2016, embora não suprima as eleições diretas periódicas, restringe excessivamente as possibilidades decisórias dos representantes eleitos. Já promulgada, congela não só os gastos públicos: congela a própria democracia brasileira.⁷³⁰

A ADI 5680 bem sintetiza a questão da seguinte forma:

Por cinco legislaturas, o Congresso eleito pelo povo brasileiro vai poder optar por uma política orçamentária definida de acordo com as premissas de apenas uma visão, particular e específica, de política econômica e fiscal. Por isso, não resta dúvidas: a Emenda Constitucional nº 95 viola o disposto no inciso II, §4º, do art. 60, restringindo a substância do voto direto, secreto, universal e periódico.⁷³¹

A grande problemática, como apontada na ADI 5633, reside no fato de que um governo ilegítimo, com uma maioria conjuntural, impôs sobre toda a coletividade um programa de governo que não passou pelo crivo democrático, retirando das gerações futuras a importante decisão da escolha do direcionamento de seus recursos.⁷³²

[...] embora não suprima as eleições diretas periódicas, restringe excessivamente as possibilidades decisórias dos representantes eleitos. Se promulgada, terá congelado não só os gastos públicos: terá congelado a democracia brasileira.⁷³³

Percebe-se que, diante dos fatos, o modelo neoliberal se apropriou do “instrumento da constitucionalização impositiva, dirigente” para impor sua ideologia sobre as demais,⁷³⁴ em

⁷²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5633**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5112200>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 21.

⁷³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5658**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5132872>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 25.

⁷³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5680**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5157574>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 76.

⁷³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5633**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5112200>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 22.

⁷³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5633**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5112200>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 22.

⁷³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5658**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5132872>. Acesso em: 15 mai. 2020. Pg. 23.

clara violação da ideologia constitucionalmente adotada.⁷³⁵

5.6 A Emenda Neoliberal e a Suspensão da Constituição Federal de 1988

A Emenda Constitucional nº 95 de 2016 estabeleceu um rigoroso teto para as despesas primárias do governo.⁷³⁶ Conforme pontua Mariano, as regras no Novo Regime Fiscal vedam o aumento das despesas totais e reais do governo acima do índice de inflação (IPCA), ainda que haja retomada do crescimento econômico, fato esse que diferencia o modelo de ajuste fiscal realizado dos executados em outros países do mundo que igualmente adotaram um teto de gastos. A autora ainda destaca que, em observância ao teto imposto aos gastos públicos, somente será possível o aumento de investimentos em uma determinada área se houver cortes em outras.⁷³⁷

Petrônio Portella Nunes Filho adverte que a Emenda Constitucional nº 95, ao escolher como indexador das despesas o IPCA, agravou ainda mais o arrocho fiscal. Segundo o autor, nos últimos vinte anos o IPCA “esteve muito abaixo da inflação medida tanto pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) quanto pelo Deflator Implícito do PIB (o índice mais abrangente de todos, pois mede a inflação do PIB)”.⁷³⁸ Nunes Filho demonstra ainda que

[...] entre 1996 e 2015 (20 anos), a variação acumulada do IPCA somou 261,1%, muito abaixo da variação do Deflator Implícito do PIB (389,9%) e do IGP-M (388,2%). Ou seja, se as despesas públicas tivessem sido corrigidas pelo IPCA nos últimos 20 anos elas teriam acumulado enorme defasagem em relação ao IGP-M e ao PIB. Assim sendo, acreditamos que o objetivo da PEC não seja apenas congelar os gastos primários ou assegurar o equilíbrio fiscal. Seu objetivo parece ser realizar gigantesca redução das despesas primárias em relação ao PIB, à Receita Líquida e à população.⁷³⁹

⁷³⁵ NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovanni. **A emenda constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada**. REI - Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 1216-1244, fev. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>. Acesso em: 06 maio 2020. DOI:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.194>.

⁷³⁶ NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovanni. **A emenda constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada**. REI - Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 1216-1244, fev. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>. Acesso em: 06 maio 2020. DOI:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.194>. Pg. 1224.

⁷³⁷ MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 261.

⁷³⁸ NUNES FILHO, Petrônio Portella. **A PEC do Teto dos Gastos Públicos é Necessária?** Estudo do Endividamento Federal após o Plano Real. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Novembro de 2016 (Texto para Discussão Nº 217). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/528872>. Acesso: 11 mai. 2020. Pg. 22.

⁷³⁹ NUNES FILHO, Petrônio Portella. **A PEC do Teto dos Gastos Públicos é Necessária?** Estudo do

Assim, as regras impostas pela Emenda Constitucional nº 95 desconsideram não somente um possível crescimento econômico, mas um crescimento demográfico que certamente ocorrerá nos próximos vinte anos. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicado em 2018, a população do país deverá crescer até 2047 para, então, cair gradualmente.⁷⁴⁰ Assim, o teto de gastos poderá levar a um “sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde e educação, pondo em risco por completo a qualidade de vida da população brasileira”.⁷⁴¹

Virgínia Gomes de Barros e Silva adverte que a Emenda Constitucional nº 95 é uma medida formulada nos moldes do modelo neoliberal, uma perfeita submissão de toda população aos interesses desse fadado modelo econômico que vem sendo implementado no país desde o início da década de 1990. A autora afirma que a Emenda:

[...] não é um ponto de partida e, infelizmente, não parece ser o ponto de chegada de um programa de austeridade para o país. Trata-se da radicalização da submissão da política e do conjunto da sociedade aos interesses do modelo econômico que ascendeu em todo mundo nas últimas décadas.⁷⁴²

A imposição de uma medida tão austera, como se demonstra a Emenda Constitucional nº 95, somente poderia vir, como bem esclarece Silva, de um governo ilegítimo como o de Michel Temer, sem qualquer compromisso democrático com a nação e com o programa de governo eleito pela população nas eleições de 2014.^{743,744} Naomi Klein, corrobora a tese de Silva ao afirmar que

[...] se por um lado o modelo econômico de Friedman é passível de ser parcialmente implementado numa democracia, por outro, certas condições autoritárias se tornam essenciais para a implantação de sua visão genuína.⁷⁴⁵

Endividamento Federal após o Plano Real. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Novembro de 2016 (Texto para Discussão Nº 217). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/528872>. Acesso: 11 mai. 2020. Pg. 23.

⁷⁴⁰ AGENCIA IBGE. **Projeção da População 2018: número de habitantes do país deve parar de crescer em 2047**. 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21837-projecao-da-populacao-2018-numero-de-habitantes-do-pais-deve-parar-de-crescer-em-2047>. Acesso em: 10 maio 2020.

⁷⁴¹ MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 261.

⁷⁴² SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016**. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 11.

⁷⁴³ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016**. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 74-75.

⁷⁴⁴ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro (Orgs.). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020. Pg. 26

⁷⁴⁵ KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008. Pg. 20.

A Emenda Constitucional nº 95 submete todo orçamento público aos interesses do mercado financeiro, isto é, o mesmo orçamento público o qual deveria possibilitar o enfrentamento as desigualdades e desequilíbrios econômicos que permeiam a sociedade nacional, torna-se refém do setor rentista.⁷⁴⁶

Nessa esteira, Mariano afirma que a Emenda Constitucional nº 95, muito mais que suspender o projeto consubstanciado na Constituição Federal de 1988, demonstra ser uma medida economicamente antidemocrática, posto que inviabiliza a expansão das políticas públicas, colocando em risco até mesmo a manutenção dessas políticas, para poupar recursos públicos com vistas a garantir o pagamento para os credores da dívida pública, uma vez que não se incluem sob o teto imposto pela Emenda o pagamento de juros e amortização da dívida pública,⁷⁴⁷ pois se enquadram na categoria de despesas financeiras.

Umberto Noce e Giovanni Clark, citam trabalho realizado pela organização Auditoria Cidadã, ao pontuar que as despesas com o serviço da dívida pública representam a maior rubrica “no orçamento e a que mais cresce em relação à receita da União”.⁷⁴⁸ Os autores, citando obra de Régis Fernandes de Oliveira,⁷⁴⁹ afirmam que este autor defende ser inconstitucional a limitação prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal e que este entendimento não deveria ser diferente em relação à Emenda Constitucional nº 95, posto que viola princípios constitucionais e implicaria em grave retrocesso social. Nas palavras dos autores:

[...] Emenda Constitucional nº 95/2016, limitadora das despesas primárias públicas, por vinte anos, entretanto silente acerca do pagamento da dívida e de seus juros. Tal opção não é condizente com os princípios e ditames constitucionais e implica grave retrocesso social, vedado claramente pela doutrina. Por consequência, a opção feita pelo legislador do pagamento da dívida pública, em detrimento da consecução dos fins constitucionalmente estabelecidos, é inconstitucional. Como pode haver alternativa ao legislador para escolha quando a Constituição estabeleceu vetores nos arts. 1º e 3º, bem como outros esparsos, todos destinados a amparar o ser humano em sua

⁷⁴⁶ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016**. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 77.

⁷⁴⁷ MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 262.

⁷⁴⁸ NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovanni. **A emenda constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada**. REI - Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 1216-1244, fev. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>. Acesso em: 06 maio 2020. DOI:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.194>. Pg. 1234.

⁷⁴⁹ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 6ª ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2014, Pg. 448.

essência.⁷⁵⁰

Dweck, Oliveira e Rossi sustentam que que o Novo Regime Fiscal imposto pela Emenda Constitucional institui um estado de austeridade permanente. Os autores pontuam que este Novo Regime Fiscal fará com que, ao longo dos anos, como não haverá um aumento real dos gastos do governo, acontecerá, então, uma redução dos gastos em relação ao PIB, além da redução do gasto *per capita*, por razões demográficas. Assim, em um país que já apresenta gasto *per capita* ainda muito baixo, 1/3 da média dos países da OCDE, segundo os autores, os gastos públicos não acompanharão o crescimento da renda e, tampouco, da população.⁷⁵¹

Resta evidente que a Emenda Constitucional nº 95, conforme leciona Silva, estabelece “uma prioridade absoluta do orçamento à economia para o pagamento de juros da dívida pública, a mudança inviabiliza as condições necessárias para a superação do subdesenvolvimento brasileiro”.⁷⁵² Segundo a autora, é nesse ponto que a Emenda Constitucional afronta em maior medida a Constituição, uma vez que suspende o projeto constitucional por vinte anos. A autora recorre à Bercovici, o qual leciona:

A Constituição de 1988 possui expressamente um plano de transformação da sociedade brasileira, com o reforço dos direitos sociais, a proteção ao mercado interno (artigo 219), o desenvolvimento e a erradicação da miséria e das desigualdades sociais e regionais (artigos 3º e 170) como objetivos da República, isto é, com a inclusão do programa nacional-desenvolvimentista no seu texto.⁷⁵³

A Constituição Cidadã de 1988 apresenta em seu artigo 3º os objetivos fundamentais da República, os quais devem servir de norte ao legislador e ao administrador público, ao elaborar o planejamento, o orçamento, os investimentos e as políticas públicas, orientando os recursos públicos de modo que tais objetivos possam ser alcançados.

⁷⁵⁰ NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovanni. **A emenda constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada**. REI - Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 1216-1244, fev. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>. Acesso em: 06 maio 2020. DOI:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.194>. Pg. 1235.

⁷⁵¹ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro (Orgs.). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020. Pg. 24.

⁷⁵² SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016**. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 84.

⁷⁵³ 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 (orgs.). **“Vinte anos da Constituição Federal de 1988”**. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2009, Pg. 734.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.⁷⁵⁴

Todavia, esses objetivos jamais poderão ser alcançados sem investimentos públicos que possibilitem a industrialização e autonomia científica do país e gastos públicos que promovam os direitos sociais. Assim, a Emenda Constitucional nº 95 não opera nesse sentido desenvolvimentista, mas em uma perspectiva neoliberal de privatização do Estado, posto que, ao reduzir os investimentos e gastos públicos, torna o serviço público sucateado e abre espaço para que o setor privado realize a oferta de tais serviços.⁷⁵⁵

A Emenda visa a alcançar o equilíbrio fiscal com o corte de gastos, e não pelo investimento, o que, segundo observa Mariano, seria um grande erro, posto que haveria outras formas mais eficazes de promover um ajuste fiscal, alternativas ao teto, como uma reforma tributária, por exemplo.⁷⁵⁶

Dweck, Oliveira e Rossi advertem o teto de gastos significa a precarização dos serviços sociais, o fim do universalismo da educação e da saúde, uma elevação das desigualdades sociais, a privatização e o desmonte do Estado brasileiro.⁷⁵⁷ Os autores assim se posicionam quanto ao projeto contido da Emenda Constitucional nº 95, “Em um país com um enorme grau de desigualdade, trata-se de um projeto para poucos, incompatível com os princípios da Constituição de 1988”.⁷⁵⁸

⁷⁵⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

⁷⁵⁵ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 84-89.

⁷⁵⁶ MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos**: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 274.

⁷⁵⁷ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro (Orgs.). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020. Pg. 26.

⁷⁵⁸ DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro (Orgs.). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020. Pg. 26.

Destarte, é possível afirmar que, utilizando-se da expressão trazida por Bercovici e Massoneto, a Emenda Constitucional nº 95 é a medida mais acabada do fenômeno da constituição dirigente invertida, a Emenda das políticas neoliberais. Os autores explicam o fenômeno nos seguintes termos:

[...] a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada.⁷⁵⁹

O “excesso” de gastos com políticas públicas que dão concretude aos chamados direitos sociais não é um problema no Brasil, tampouco em outros países do mundo. Porém, há de se levar em consideração uma particularidade inerente ao Brasil, a elite econômica nacional ostenta uma “mentalidade tacanha [...], que não se importam em desconstruir um projeto de país soberano e mais justo socialmente, para manter seus privilégios”.⁷⁶⁰ Assim completa Mariano:

[...] como já identificaram os economistas do desenvolvimento e estruturalistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas (CEPAL), entre eles, Raul Prebisch, Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares, cujas ideias dominaram o pensamento econômico nas décadas de 1960 e 1970 (mostrando-se acertadas e atuais aos tempos presentes), é uma ilusão em se pensar na existência de uma burguesia nacional na América latina, uma vez que as elites locais são intrinsecamente dependentes e incapazes de liderar uma revolução capitalista nacional clássica, uma vez que são colonizadas culturalmente pelo que Celso Furtado denunciou como o “mito do desenvolvimento”.⁷⁶¹

Destarte, a partir da Emenda Constitucional nº 95, a busca pelo equilíbrio fiscal passa a ser a meta principal do Estado brasileiro e, muito provavelmente, a única meta. A Emenda, desse modo, configura-se como a completa rendição da Constituição Federal de 1988 ao modelo econômico neoliberal, inviabilizando, por inteiro, o projeto de nação, proposto pela Constituição Cidadã de 1988.⁷⁶²

⁷⁵⁹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica.** Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 15.

⁷⁶⁰ MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre.** Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 276.

⁷⁶¹ MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre.** Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 276.

⁷⁶² SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016.** 208. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana

Afinal, “setores políticos e econômicos conservadores da sociedade brasileira, que nunca aceitaram uma constituição que pretendeu ser dirigente e que pretendeu implantar um Estado Social no Brasil.”⁷⁶³ A Emenda Constitucional nº 95 de 2016 é, assim, “a vitória dos que alegavam erroneamente que “a constituição não cabe no orçamento”.”⁷⁶⁴

Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 90.

⁷⁶³ MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos**: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 276

⁷⁶⁴ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 90

CONCLUSÃO

Nos anos 1970, o arrefecimento do crescimento econômico das economias tidas como desenvolvidas, caracterizado pela diminuição das taxas de lucro, estagnação econômica e inflação, foi a grande oportunidade para a ideologia neoliberal iniciar o seu ataque ao Estado Social. Assim, a partir dos anos 1980, essa ideologia e suas teorias conexas se tornaram dominantes no debate político e econômico.⁷⁶⁵ Conforme leciona Bresser-Pereira: “O Estado passou a ser visto como um obstáculo. A política foi identificada com a corrupção ou a busca desonesta de rendas ou então com o populismo econômico”.⁷⁶⁶

A partir do final da década de 1980 e início da década de 1990, o modelo neoliberal, notadamente marcado pelo o discurso de austeridade, pela defesa do estado mínimo e pela crítica ao “tamanho” do Estado e redução dos gastos públicos, desembarcou com força no Brasil, ganhando papel de destaque e influenciando os debates políticos desde então.

Conforme se demonstrou no presente estudo, desde a década de 1990 até a atualidade, todos os governos eleitos para a chefia do Poder Executivo Federal, mesmo os governos mais alinhados à esquerda do espectro político, como Lula e Dilma Rousseff, em maior ou menor grau, foram marcados pela implementação de medidas neoliberais. Medidas de austeridade foram promovidas por uma série de alterações legislativas e emendas à Constituição, com destaque para a Lei Complementar nº 101 de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, e a Emenda Constitucional nº 95 de 2016.

Conforme pontuado neste trabalho, a Constituição de 1988 é uma constituição dirigente, assim, é orientada para a transformação da sociedade brasileira. Bercovici e Massoneto lecionam que a Constituição Cidadã de 1988 é um projeto de nação, um projeto de construção nacional, um projeto nacional de desenvolvimento.⁷⁶⁷

⁷⁶⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica**. Estudos avançados, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 7-23, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 24 Mai. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142009000200002>. Pg. 17-20.

⁷⁶⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica**. Estudos avançados, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 7-23, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 mai. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142009000200002>. Pg. 20.

⁷⁶⁷ BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. **Direito e Subdesenvolvimento**. In OCTAVIANI, Alessandro. Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico. São Paulo: Singular, 2014. Pg. 77-78.

Destarte, conclui-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 contém em seu bojo um “programa para o futuro”,⁷⁶⁸ cria as bases de um projeto nacional de desenvolvimento, voltado para a alteração das estruturas sociais,⁷⁶⁹ indispensável para a superação do estado de subdesenvolvimento.⁷⁷⁰ Sua ordem econômica é voltada para a consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, inscritos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, e o estabelecimento de um legítimo estado de bem-estar social.⁷⁷¹

Conclui o presente estudo que essa série de alterações legislativas e, notadamente a Emenda Constitucional nº 95 de 2016, analisada mais detidamente, constituem-se como parte do ideário neoliberal que vem sendo implementado no país desde a década de 1990, caracterizado pela intensificação da desconstrução dessa ordem econômica dirigente e do modelo de bem-estar social previsto na Constituição Federal de 1988.

Assim, a Emenda Constitucional nº 95 de 2016 faz parte desse “movimento de esfacelamento de direitos sociais”,⁷⁷² como afirmado por Piovesan. O Novo Regime Fiscal, introduzido pela referida Emenda, é um modelo acabado da ideologia neoliberal que suspendeu a Constituição Federal de 1988 e retira qualquer autonomia orçamentária por vinte anos.

Ademais, o Novo Regime Fiscal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95, não altera o caráter pró-cíclico dos gastos e investimentos públicos, ao contrário, ao congelar as despesas, aplicando, ao longo de vinte anos, os valores despendidos no anos de 2016, ou 2017 para saúde e educação, atualizados pelo IPCA, impõe um Regime Fiscal acíclico, ou seja, não seguirá as tendências apresentadas pelos ciclos econômicos. Esse fato faz com que o Novo Regime Fiscal, imposto pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016, não mais atue como instrumento da política econômica nacional a ser utilizado em momentos de crescimento e, principalmente, nos momentos de recessão econômica.

No mais, como visto, a Emenda Constitucional nº 95 de 2016 faz clara opção por

⁷⁶⁸ BERCOVICI, Gilberto. **A política econômica entre a Constituição e os privilégios**. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-fev-28/estado-economia-politica-economica-entre-constituicao-privilegios>. Acesso em: 08 fev. 2020.

⁷⁶⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg.30.

⁷⁷⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg.9.

⁷⁷¹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. Pg.31

⁷⁷² PIOVESAN, Flávia. **Não à desconstitucionalização dos direitos sociais**. São Paulo: Consultor Jurídico, 2000. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2000-jun-02/conquistas_trabalhistas_preservadas. Acesso em: 18 mai. 2020.

conceder proteção aos credores da dívida pública com o congelamento apenas das despesas primárias do Governo. Nesse ponto, concluímos no mesmo sentido de Cynara Monteiro Mariano e Virgínia Gomes de Barros e Silva.

Cynara Monteiro Mariano leciona:

Além da suspensão do projeto constituinte de 1988, o novo regime fiscal revela uma clara opção por uma antidemocracia econômica, inviabilizando a expansão e até mesmo a própria manutenção de políticas públicas para reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal brasileiro perante os credores da dívida pública.⁷⁷³

Por seu turno, Virgínia Gomes de Barros e Silva, afirmam que a Emenda Constitucional nº 95 de 2016:

[...] trata-se de uma clara opção política pelo mercado financeiro na condução dos rumos da economia. Ela não é responsável por simplesmente congelar os gastos públicos pelos próximos vinte anos, mas por diminuir o investimento público per capita, uma vez que a expectativa é de crescimento populacional para as próximas décadas. Trata-se, na prática, da suspensão do programa constitucional por vinte anos.⁷⁷⁴

Percebe-se, desse modo, que a Emenda Constitucional nº 95 de 2016 consolida o modelo neoliberal no seio da Constituição Federal de 1988, apresentando-se, até o momento, como o mais radical ataque neoliberal contra a Carta Constitucional desde a sua promulgação. Como bem leciona Bercovici, a “contra-revolução neoliberal conservadora que não se limita mais a suspender ou bloquear as cláusulas sociais das constituições, mas busca a sua extirpação formal do texto constitucional”.⁷⁷⁵

Assim, dada as inconstitucionalidades da referida Emenda, violaram-se, dentre outros, o princípio da vedação ao retrocesso social e o princípio democrático, sendo medida necessária a revogação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, posto que, ao congelar os gastos primários impede a concretude dos direitos fundamentais, notadamente a universalização da saúde e educação, se torna um óbice ao desenvolvimento nacional e a consecução dos demais objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, inscritos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, além de obstar o estabelecimento de um legítimo estado de bem-estar social e

⁷⁷³ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289. Pg. 262.

⁷⁷⁴ SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 208. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Pg. 90.

⁷⁷⁵ BERCOVICI, Gilberto. Soberania e Constituição: Para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2ª. ed, 2013. Pg. 321.

da própria democracia.

Como resultado do aprofundamento do modelo neoliberal e o desmonte do Estado de Bem-esta social previsto na Constituição Federal de 1988, os que mais sentem os efeitos do enxugamento dos gastos públicos são os mais vulneráveis, isto é, aqueles que mais dependem da atuação do Estado e da oferta de serviços públicos.⁷⁷⁶

Destarte, é possível afirmar que, utilizando-se da expressão trazida por Bercovici e Massoneto, a Emenda Constitucional nº 95 é medida mais acabada do fenômeno da constituição dirigente invertida⁷⁷⁷.

Todavia, como bem advertiu Celso Furtado em sua obra “Brasil: a construção interrompida” de 1992, para que possamos retomar o rumo do desenvolvimento, faz-se necessário a superação de algumas premissas. Segundo Furtado:

Na lógica da ordem internacional emergente parece ser relativamente modesta a taxa de crescimento que corresponde ao Brasil. Sendo assim, o processo de formação de um sistema econômico já não se inscreve naturalmente em nosso destino nacional. O desafio que se coloca à presente geração é, portanto, duplo: o de reformar as estruturas anacrônicas que pesam sobre a sociedade e comprometem sua estabilidade, e o de resistir às forças que operam no sentido de desarticulação do nosso sistema econômico, ameaçando a unidade nacional.⁷⁷⁸

Diante desse desafio furtadiano, como saída aos ataques neoliberais, faz -se necessário uma reorganização de forças, o fortalecimento da unidade nacional, como aponta Celso Furtado, no sentido de “reformar as estruturas anacrônicas que pesam sobre a sociedade e comprometem sua estabilidade, e o de resistir às forças que operam no sentido de desarticulação do nosso sistema econômico”,⁷⁷⁹ lutando pela preservação dos direitos fundamentais e pela consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, inscritos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, e o estabelecimento de um legítimo estado de bem-estar social no seio do Estado brasileiro.

⁷⁷⁶ MEIRELES, Elias Colares; CARDOSO, Hévila Maria Silva; PENA, Heriberto Wagner Amanajás. **Uma análise política do governo Temer sob a perspectiva neoliberal e a teoria crítica de Noam Chomsky**”. Revista Caribeña de Ciencias Sociales (julio 2019). Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/07/teoria-noam-chomsky.html>. Acesso em: 06 mar. 2020

⁷⁷⁷ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica**. Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. Pg. 15.

⁷⁷⁸ FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**, 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Pg. 13.

⁷⁷⁹ FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**, 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Pg. 13.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 17, 2015, p. 188-209. Disponível em: https://www.academia.edu/14491572/Or%C3%A7amento_p%C3%BAblico_como_instrumento_de_cidadania_fiscal_-_Marcus_Abraham?source=swp_share. Acesso em: 27 abr. 2020.

ABRANTES, Talita. Câmara aprova impeachment e deixa governo Dilma por um fio. **EXAME**, 17 abril 2016. Por Talita Abrantes. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/camara-aprova-impeachment-e-deixa-governo-dilma-por-um-fio/>. Acesso em: 03 abr. 2020.

ABRIL. **A importância do investimento público**. 2016. Por José Alberto Lourenço. Disponível em: <https://www.abrilabril.pt/importancia-do-investimento-publico>. Acesso em: 30 abr. 2020.

AGENCIA IBGE. **Projeção da População 2018**: número de habitantes do país deve parar de crescer em 2047. 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21837-projecao-da-populacao-2018-numero-de-habitantes-do-pais-deve-parar-de-crescer-em-2047>. Acesso em: 10 maio 2020.

AHMED, H. e MILLER, S. **Crowding-out and crowding-in effects of the components of government spending**. University of Connecticut. Working Paper n. 012. 1999.

ALBINO DE SOUZA, Washington Peluso. Direito Econômico do Planejamento. **Revista da Faculdade de Direito da Ufmg**, [S.l.], n. 18, p. 79-164, fev. 2014. ISSN 1984-1841. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/822>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

ALESSI, Gil. Entenda o que é a PEC 241 (ou 55) e como ela pode afetar sua vida. **EL PAÍS**, 10 out 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/10/politica/1476125574_221053.html. Acesso em: 09 maio 2020.

ALMEIDA, Mansueto. **Evolução dos gastos públicos de 1990-2020**. In: O DESAFIO FISCAL DO BRASIL, 2015., São Paulo. Resumos... São Paulo: Insper, 8 maio 2015. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/conhecimento/wp-content/uploads/2015/05/MAnsuetoINSPER-MAIO-2015.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2017

ALVARENGA JR., Márcio; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. **A política econômica nos anos 1930: evidências de uma heterodoxia consciente.** *Revista Análise Econômica* (UFRGS), vol. 34, n. 64, p. 287-315, setembro de 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/viewFile/41991/34915>. Acesso em: 01 mai. 2020.

AMARAL, Nelson Cardoso. **PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais.** *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 32, n. 3, p. 653 - 673, dez. 2016. ISSN 2447-4193. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262>>. Acesso em: 12 maio 2020. doi:<https://doi.org/10.21573/vol32n32016.70262>.

AMORIM, Carolyne Oliveira; SANTOS, Juliana Aparecida Brito dos. **Limites Constitucionais e Limitação do Teto dos Gastos Públicos via Emenda Constitucional.** 2016. Disponível em: http://ufrr.br/direito/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=60:2016-2&Itemid=314. Acesso em: 06 maio 2020. Não paginado.

AMORIM, Felipe. PEC do Teto é aprovada em votação final e congela gastos por 20 anos. **UOL**, 13 dez. 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/12/13/pec-que-congela-gastos-do-governo-por-20-anos-e-aprovada-em-votacao-final.htm>. Acesso em: 09 maio 2020.

ARAGÃO, Ciro Humberto Santos; SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda; MELO, Sonia Rebouças da Silva; MELO, Francisco Vicente Sales. **Impacto das despesas públicas por função no crescimento e econômico brasileiro.** In Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 171, 2012. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/>. Acesso em: 29 abr. 2020.

ARAUJO, Anderson Henrique dos Santos; SANTOS FILHO, José Emilio dos; GOMES, Fábio Guedes. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10.** *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 739-759, jun. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000300739&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 31 mar. 2020.

ARAUJO, André Motta. O mito da dívida pública no limite. **Jornal GGN**, 05 set. 2019. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/artigos/o-mito-da-divida-publica-no-limite-por->

andre-motta-araujo/. Acesso em: 04 maio 2020.

ARAÚJO, Jair Andrade de; MONTEIRO, Vitor Borges; MORAIS, Gabriel Alves de Sampaio. **Gastos públicos e crescimento econômico**: evidências da economia do estado do Ceará. *Rev. Ciênc. Admin.*, Fortaleza, v. 20, n. 1, p. 11-40, jan./jun. 2014.

ARAÚJO, Lucas de Carvalho; RODRIGUES, Raphael Vasconcelos Amaral; CALIJORNE, Natália Peixoto; PAIVA, Danuza Aparecida de. **Direito Econômico do planejamento estatal**: uma análise da natureza jurídica do planejamento econômico. uma análise da natureza jurídica do planejamento econômico. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28092/direito-economico-do-planejamento-estatal/1>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BALANCO, Paulo; PINTO, Eduardo Costa. **Os anos dourados do capitalismo**: uma tentativa de harmonização da luta de classes. *Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política*, [S.l.], v. 18, n. 1(31), out. 2012. ISSN 1806-9029. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/11814>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BALEEIRO, Aliomar, **Uma introdução à Ciência das Finanças**, Vol. I, Rio de Janeiro, Edição Revista Forense, 1955.

BARRO, R. A. **Cross-Country Study of Growth, Saving and Government**. NBER: Working Paper n. 2855, fev. 1989

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 8. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

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

BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. **Do Consenso Keynesiano ao Pós-Consenso de Washington**. 2005. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005.

BASTIAN, Eduardo Figueiredo. **O PAEG e o plano trienal**: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. *Estud. Econ.*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 139-166, Mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 abr. 2020.

<https://doi.org/10.1590/S0101-41612013000100006>.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BBC. **Como o Brasil se compara com os países mais endividados do mundo**. 2020. Por Cecília Barría. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51210538>. Acesso em: 19 abr. 2020.

BBC. Educação: **Brasil está entre os que menos gastam com ensino primário, mas tem investimento ‘europeu’ em universidade, diz OCDE**. 2017. Por Daniela Fernandes. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41236052>. Acesso em: 10 maio 2020.

BBC. **Investimento público cai em 2017 e voltará ao nível dos anos 1990, diz estudo do Senado**. 2017. Por André Shalders. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41949948>. Acesso em: 29 abr. 2020.

BELTRÃO, Demétrius Amaral. **Direito econômico, planejamento e orçamento público**. 2015. 148 f. Tese (Doutorado) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015. Curso de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

BERCOVICI, Gilberto. **A política econômica entre a Constituição e os privilégios**. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-fev-28/estado-economia-politica-economica-entre-constituicao-privilegios>. Acesso em: 08 fev. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. **A problemática da Constituição Dirigente**: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 36, n. 142, abr./jun. de 1999.

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

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; e BINENBOJM, Gustavo (orgs.). **“Vinte anos da Constituição Federal de 1988”**. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. **Pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento contemporâneo (PPA) 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFD FE**, Belo Horizonte, ano 1, n.1, mar./ago. 2012. Disponível em :<<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=80433>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: Para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2ª. ed, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de Instituição da Democracia de Massas no Brasil: Instabilidade Constitucional e Direitos Sociais na Era Vargas (1930-1964). In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento. (Org.). **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida**: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A constituição dirigente invertida**: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Revista trimestral de direito público**. São Paulo: Malheiros, v. 45.

BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e Subdesenvolvimento. In OCTAVIANI, Alessandro. Estudos, **Pareceres e Votos de Direito Econômico**. São Paulo: Singular, 2014.

BICUDO, Ricardo. **Um Estudo da Influência do Investimento Público e da Incerteza Macroeconômica no Investimento Privado o Brasil**. 2007. 39 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Mestrado Profissionalizante em Macroeconomia e Finanças, Ibmec São Paulo., São Paulo, 2007.

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

BOITO JR, Armando. **A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia**. Crítica Marxista, Campinas - SP, n. 42, p. 155-162, 2016.

BOITO JR, Armando. O lulismo é um tipo de bonapartismo? Uma crítica às teses de André Singer. In: **Crítica Marxista**. São Paulo, v. 37, pp. 171-181, 2013.

BOLDRINI, Ângela. Maioria dos brasileiros reprova emenda dos gastos, diz Datafolha.

Folha de São Paulo, 13 dez. 2016. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1840825-maioria-dos-brasileiros-reprova-emenda-dos-gastos-diz-datafolha.shtml>. Acesso em: 09 maio 2020

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

BOSCHETTI-FERREIRA, Ivanete. **A relação Estado-mercado no processo de constituição da assistência social durante o governo Collor**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, ano XIV, n°. 43, p. 45-69, dezembro de 1993.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: privatização e desnacionalização do sistema bancário brasileiro no governo FHC (1995-2002)**. 2013. 390 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/226>. Acesso em: 31 mar. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Michel Temer toma posse como presidente da República**. 2016. Por Eduardo Piovesan e Luiz Gustavo Xavier. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/497259-michel-temer-toma-posse-como-presidente-da-republica/>. Acesso em: 09 maio 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Orçamento da União: instrumentos de planejamento e orçamento**. Instrumentos de Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>. Acesso em: 11 abr. 2020

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição**. 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC241/2016. Acesso em: 09 maio 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em: 03 abr. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional N. 95/2016**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 03

abr. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar No. 101/2000**. Brasília, 2000. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm. Acesso em 31 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.429 de 31 de março de 2017**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm. Acesso em: 03 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 03 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Plano de Ação Imediata. Brasília: **Ministério da Fazenda**, 12 de junho de 1993.

BRASIL. Senado. **Orçamento Federal**. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/orcamento-publico>. Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5615**. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5203351>. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5633**. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5112200>. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5643**. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5119673>. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5655**. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5130614>. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5658**. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5130614>

etronico.jsf?seqobjetoincidente=5132872. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5680**. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5157574>. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Processo ADI/5734**. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5215453>. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica**. Estudos avançados, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 7-23, 2009. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 mai. 2020.

<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142009000200002>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O governo Dilma frente ao "tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 95, p. 5-15, Mar. 2013. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 abr. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GONZALEZ, Lauro; LUCINDA, Cláudio. **Crises financeiras nos anos 1990 e poupança externa**. Nova econ., Belo Horizonte, v. 18, n. 3, p. 327-357, Dez. 2008. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512008000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 mai. 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. Finanças públicas e orçamento. **Revista de Direito**

Administrativo, Rio de Janeiro, v. 211, p. 281-299, jan. 1998. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47144>>. Acesso em: 27 Abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v211.1998.47144>.

CALDERÓN, C.; EASTERLY, W.; SERVÉN, L. Latin America's infrastructure in the era of macroeconomic crises. In: EASTERLY, W.; SERVÉN, L. (Ed.). **The limits of stabilization: infrastructure, public deficits, and growth in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 2003.

CÂNDIDO JR., José Oswaldo. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?** IPEA, 2001. (Texto para Discussão nº. 781).

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed, 13ª reimpressão. Coimbra: Edições Almedina, 1941.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2006.

CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de. (orgs.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. 375 p.

CARDOSO JR., José Celso. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento**: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. Documentos de Projetos e Pesquisas. Santiago, Chile: Ilpes/Cepal, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36635>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

CARREIRÃO, Yan. **A eleição presidencial de 2002**: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 22, p. 179-194, junho 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782004000100013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 02 abr. 2020. Pg. 180.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira**: Do boom ao caos econômico. São Paulo. Todavia, 2018.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de; COSTA, Eliane Romeiro. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Social no Atual Marco Jurídico-Constitucional Brasileiro**. Direito Público, [S.l.], v. 8, n. 34, abr. 2012. ISSN 2236-1766. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1813>>. Acesso em: 19 maio 2020.

CASTRO, Paulo Rabello de. **O Mito do Governo Grátis**: o mal das políticas ilusórias e as lições de 13 países para o Brasil mudar. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2014.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Vaza Jato**: o seletivo e parcial Sérgio Moro só vazou áudios completos de Lula. 2019. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/vaza-jato-o-seletivo-e-parcial-sergio-moro-so-vazou-audios-completos-de-lula-727b>. Acesso em: 21 maio 2020

COLLUCCI, Claudia. Ajuste fiscal trouxe perdas de R\$ 20 bi à saúde em 2019, diz economista. **Folha de São Paulo**, 03 mar. 2020. Por Claudia Collucci. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2020/03/ajuste-fiscal-trouxe-perdas-de-r-20-bi-a-saude-em-2019-diz-economista.shtml>. Acesso em: 10 maio 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. e amp. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. **O indispensável direito econômico**. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 101, n. 923, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **CNS responde ministra Rosa Weber e envia à AGU informações sobre impactos da EC 95 no combate ao Covid-19. 2020**. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1093-cns-responde-ministra-rosa-weber-e-envia-a-agu-informacoes-sobre-impactos-da-ec-95-no-combate-ao-covid-19>. Acesso em: 10 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Saúde perdeu R\$ 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/2016. 2020**. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016>. Acesso em: 10 maio 2020.

COURA, Solange Barbosa de Castro. Estado, Capital e Trabalho – por um novo pacto social. In REIS, Daniela Muradas; MELLO, Roberta Dantas de; COURA, Solange Barbosa de Castro. **Trabalho e Justiça do Trabalho**: um tributo a Maurício Godinho Delgado. São Paulo: LTr, 2014.

CUCOLO, Eduardo. Instituição fiscal vê necessidade de cortes para cumprir meta fiscal proposta para 2020. **Folha de São Paulo**, 30 agosto. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/instituicao-fiscal-ve-necessidade-de-cortes-para-cumprir-meta-fiscal-proposta-para-2020.shtml>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CURY, Anay; CAOLI, Cristiane. PIB do Brasil cai 3,8% em 2015 e tem pior resultado em 25 anos. **G1**, 03 mar. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/pib-do-brasil-cai-38-em-2015.html>. Acesso em: 05 maio 2020.

DANTAS, Ivo. **Direito Constitucional Econômico**: Globalização e Constitucionalismo. Curitiba: Juruá, 1999.

DATAFOLHA. **Avaliação Lula 17 19/11/2010**. 2010. Disponível em: http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_20122010.pdf. Acesso em: 03

abr. 2020.

DIEESE. **PEC nº 241/2016**: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos. 2016. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro (Orgs.). **Austeridade e retrocesso**: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em: http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO DILMA E A CRISE ECONÔMICA. In: **Anais do Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira**. Anais...Campinas (SP) IE-UNICAMP, 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/akb/53521-A-POLITICA-FISCAL-DO-GOVERNO-DILMA-E-A-CRISE-ECONOMICA>>. Acesso em: 05/05/2020.

EASTERLY, W.; REBELO, S. **Fiscal policy and economic growth**: an empirical investigation. *Journal of monetary economics*, Chicago, v.32, fev, 1993. Pg. 417-458.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Introdução ao Orçamento Público**: módulo 2 receita e despesa públicas. Módulo 2 Receita e Despesa Públicas. 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3168/1/Modulo%202%20-%20Receita%20e%20Despesa%20Publicas.pdf>. Acesso em: 07 maio 2020.

FARIA, João Renato. Protestos contra a PEC do Teto dos Gastos se multiplicam. **O TEMPO** 12 nov. 2016. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/protestos-contra-a-pec-do-teto-dos-gastos-se-multiplicam-1.1398544>. Acesso em: 09 maio 2020.

FAUSTO, Boris. A Revolução de 1930 – **História e historiografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997, 16ª Ed.

FERNANDES, Adriana. Investimento público atinge o menor nível em 50 anos. **EXAME**, 27 abril 2018. Por Adriana Fernandes. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/investimento-publico-atinge-o-menor-nivel-em-50-anos/>. Acesso em: 01 maio 2020.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: o dicionário da língua portuguesa. 3. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, Luís Pinto. **Curso de direito constitucional**. 3ª ed., Saraiva, v. I, 1974.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti. **Investimento em infra-estrutura no Brasil: Fatos Estilizados e Relações de Longo Prazo.** Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 26, n. 2, p. 231-252, Ago. 1996.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições.** São Paulo: Boitempo, 2000.

FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico.** In Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>>. Acesso em: 12 de mar. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **FHC é o presidente mais votado desde 45.** 1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/10/18/brasil/20.html>. Acesso em: 21 maio 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Leia o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal. 1998.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj29109845.htm>. Acesso em: 01 abr. 2020.

FRANCO, Gustavo. As viúvas da inflação. **Folha de S. Paulo**, 24/9/1995, Opinião.

FUCK, Luciano Felício; AFONSO, José Roberto. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e o STF: limitação de empenho.** 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-out-22/observatorio-constitucional-lei-responsabilidade-fiscal-stf-limitacao-empenho>. Acesso em: 28 abr. 2020.

FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; FÓRUM 21; GT DE MACRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **IMF DataMapper: gross debt position.** Gross debt position. 2020. Disponível em: https://www.imf.org/external/datamapper/G_XWDG_G01_GDP_PT@FM/ADVEC/FM_EM G/FM_LIDC/BRA. Acesso em: 24 abr. 2020

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**, 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra,

1992.

G1. **Déficit da zona do euro cai em 2013, mas dívida pública cresce, diz agência.** 2013. Da France Presse. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/04/deficit-da-zona-do-euro-cai-em-2013-mas-divida-publica-cresce-diz-agencia.html>. Acesso em: 04 maio 2020.

G1. **Dilma Rousseff é a primeira mulher eleita presidente do Brasil.** 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/dilma-rousseff-e-primeira-mulher-eleita-presidente-do-brasil.html>. Acesso em: 03 abr. 2020.

G1. **Dilma se diz 'disposta ao diálogo' e afirma que país não está dividido.** 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/eleicoes/2014/noticia/2014/10/dilma-se-diz-disposta-ao-dialogo-e-afirma-que-pais-nao-esta-dividido.html>. Acesso em: 03 abr. 2020.

G1. **Eleições 2006: apuração 2º turno. Apuração 2º Turno.** 2006. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Eleicoes2006/0,,GOV0-6282,00.html>. Acesso em: 02 abr. 2020.

G1. **Eleições 2014: apuração de votos para presidente.** Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/apuracao-votos-presidente.html>. Acesso em: 03 abr. 2020

G1. **LULA É REELEITO E PROMETE CRESCER SEM ESTOURAR GASTOS.** 2006. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Eleicoes/0,,AA1330803-6282-2533,00.html>. Acesso em: 02 abr. 2020.

G1. **Moro derruba sigilo e divulga grampo de ligação entre Lula e Dilma.** 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/03/pf-libera-documento-que-mostra-ligacao-entre-lula-e-dilma.html>. Acesso em: 03 abr. 2020.

G1. **Processo de impeachment é aberto, e Dilma é afastada por até 180 dias.** 12 maio 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/05/processo-de-impeachment-e-aberto-e-dilma-e-afastada-por-ate-180-dias.html>. Acesso em: 03 abr. 2020.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. **Política fiscal anticíclica, crise financeira internacional e crescimento econômico no Brasil.** Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 31, n. 5, p.794-812, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000500006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 Mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000500006>.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito; DIVINO, José Ângelo. **Uma análise da ciclicidade da política fiscal brasileira.** *Estud. Econ.*, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 711-743, Dec. 2013.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612013000400004>.

GARCIA, Gustavo; CALGARO, Fernanda; MATOSO, Filipe; LIS, Laís; RODRIGUES, Mateus. Senado aprova impeachment, Dilma perde mandato e Temer assume. G1. 31 agosto 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-aprova-impeachment-dilma-perde-mandato-e-temer-assume.html>. Acesso em: 03 abr. 2020.

GENNARI, Adilson Marques. Globalização, Neoliberalismo e Abertura Econômica No Brasil Nos Anos 90. *Pesquisa & Debate*, SP, volume 13, n. 1(21), p. 30-45, 2001.

GOBETTI, Sergio Wulff; AMADO, Adriana Moreira. **Ajuste fiscal no Brasil:** algumas considerações de caráter pós-keynesian. *Rev. Econ. Polit.*, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 139-159, Mar. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000100007>.

GOBETTI, Sérgio Wulff; GOUVÊA, Raphael Rocha; SCHETTINI, Bernardo Patta. **Resultado fiscal estrutural: um passo para a institucionalização de políticas anticíclicas no Brasil.** Texto para Discussão, Ipea, Brasília, n. 1515, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1515.pdf. Acesso em: 28 abr. 2020.

GONÇALVES, Ricardo Carvalho. **Regime de superávit primário no Brasil:** teoria, institucionalidade e prociclicidade. 2017. 1 recurso online (163 p.). Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322612>>. Acesso em: 23 mai. 2020.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988** (Interpretação e Crítica). 14ª ed. rev. e atual., São Paulo, Malheiros Editores, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica.** São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1978.

GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. **A evolução do planejamento federal e a participação legislativa.** *Revista de informação legislativa*, v. 36, n. 143, p. 147-185, jul./set. 1999. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/512>. Acesso em: 23 abr. 2020.

HABER, Michel; CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos; TORRES, Ricardo Ezequiel. Despesa pública. Pgs. 37-65. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de (Coord. Geral); HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Lições de direito financeiro.** São Paulo: Ed. RT, 2015.

HESSEL, Rosana. Para cumprir meta fiscal, governo corta R\$ 5,9 bilhões em gastos. **CORREIO BRAZILIENSE**, 21 jul. 2017. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/07/21/internas_economia,611357/para-cumprir-meta-fiscal-governo-corta-r-5-9-bilhoes-em-gastos.shtml. Acesso em: 19 abr. 2020.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil.** 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

IPEA. **Comunicado nº 75:** gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf. Acesso em: 05 maio 2020.

IPEA. Nota Técnica nº 28: os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. **Os Impactos do Novo Regime Fiscal para o Financiamento do Sistema Único de Saúde e para a Efetivação do Direito à Saúde no Brasil.** 2016. Por Fabiola Sulpino Vieira e Rodrigo Pucci de Sá e Benevides. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf. Acesso em: 10 maio 2020.

JOVEM PAN. **Para cumprir meta fiscal, governo cortará R\$30 bilhões em gastos.** 2019. Disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/economia/para-cumprir-meta-fiscal-governo-cortara-r30-bilhoes-em-gastos.html>. Acesso em: 19 abr. 2020.

KATO, Volia Regina Costa. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970).** *Rev. adm. empres.*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 92-93, Mar. 1973. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901973000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901973000100009>.

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

KLIASS, Paulo. Superávit primário: história de uma fraude. **Outras Palavras**, 13 fev. 2019. Disponível em: <https://outraspalavras.net/estadoemdisputa/superavit-primario-historia-de-uma-fraude/>. Acesso em: 01 maio 2020

LAFER, Betty Mindlin. **O conceito de planejamento**. In: Lafer Betty. Mindlin. (Org.). Planejamento no Brasil. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

LAGES, Flávio Abdalla; ALENCAR, Claudio Tavares de.; LIMA JÚNIOR, João da Rocha. Infraestrutura de transportes no Brasil: aspectos que mostram a necessidade de investimento privado no país. Rio de Janeiro: **Conferência Internacional da Lares**, 2014. Disponível em: https://lares.architexturez.net/system/files/LARES_2014_934-1217-1-DR.pdf. Acesso em: 05 mai. 2020.

LAMUCCI, Sergio. Valor. Investimento público é o 2º menor entre 42 países. **SECONÔMICO**, 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/investimento-publico-e-o-2o-menor-entre-42-paises.ghtml>. Acesso em: 29 abr. 2020.

MACIEL, Everardo. A crise do planejamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**. Brasília: DF, v. 117, no 1, p. 37-48, jun./set.1989. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/900/673>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

MAGALHÃES, Luís Carlos G. de; COSTA, Carla Rodrigues. **Arranjos Institucionais, Custo da Dívida Pública e Equilíbrio Fiscal: A Despesa “Ausente” e os Limites do Ajuste Estrutural**. IPEA, 2018. (Texto para Discussão nº. 2403).

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289.

MARTINS, Paulo de Sena. **Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016**. Retratos da Escola, v. 12, n. 23, p. 227-238, 2018. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/869>. Acesso em: 07 mai. 2020. DOI:

<http://dx.doi.org/10.22420/rde.v12i23.869>.

MASSONETTO, Luís Fernando. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. Tese – Universidade de São Paulo. São Paulo: 2006.

MÁXIMO, Wellton. Brasil gasta muito com juros, Previdência e Justiça, aponta Tesouro. **Agência Brasil**. 18 dez. 2018. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-12/brasil-gasta-muito-com-juros-previdencia-e-justica-aponta-tesouro>. Acesso em: 20 abr. 2020.

MEIRELES, Elias Colares; CARDOSO, Hévila Maria Silva; PENA, Heriberto Wagner Amanajás. **Uma análise política do governo temer sob a perspectiva neoliberal e a teoria crítica de Noam Chomsky**. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales* (julio 2019). Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/07/teoria-noam-chomsky.html>. Acesso em: 06 mar. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. (Série IDP).

MENDES, M. **Eficiência do gasto público: o governo focado na solução das “falhas de mercado”**. In: Ciclo de Palestras para Gestores Públicos da Escola de Governo do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), 1º, 2008, Rio Grande do Norte. Anais... Disponível em: <<https://docero.com.br/doc/nx8n1e8>> Acesso em: 29 abr. 2020.

MING, Celso. A palavra maldita. **Estado de São Paulo**. 19 dez. 2007. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-palavra-maldita,98156>. Acesso em: 20 abr. 2020.

MONTES, Gabriel C.; REIS, Artur F. **Investimento público em infraestrutura no período pós-privatizações**. *Economia e Sociedade*, v. 20, n. 1, p. 167-194, 2011. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211121390-.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

NACIONAL, Tesouro. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central>. Acesso em: 20 abr. 2020.

NETO, Alberi. Manifestantes em Porto Alegre protestam contra a PEC 55 e o governo Temer. **Jornal do Comércio**, 11 nov.2016. Disponível em:

https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2016/11/politica/531197-manifestantes-em-porto-alegre-protestam-contr-a-pec-55-e-o-governo-temer.html. Acesso em: 09 maio 2020.

NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovani. **A Emenda Constitucional N° 95/2016 e a Violação da Ideologia Constitucionalmente Adotada**. *Rei - Revista Estudos Institucionais*, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 1216-1244, fev. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>>. Acesso em: 06 maio 2020. DOI:<https://doi.org/10.21783/rei.v3i2.194>.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito constitucional**. 13ª ed., Salvador: Editora Juspodivm. 2018.

NUNES FILHO, Petrônio Portella. **A PEC do Teto dos Gastos Públicos é Necessária? Estudo do Endividamento Federal após o Plano Real**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Novembro de 2016 (Texto para Discussão N° 217). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/528872>. Acesso: 11 mai. 2020.

NUNES, António José Avelãs. *Neoliberalismo & Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

O GLOBO. **Dilma cita Lula trinta vezes em discurso de formalização de sua candidatura**. 2010. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/dilma-cita-lula-trinta-vezes-em-discurso-de-formalizacao-de-sua-candidatura-2994993>. Acesso em: 03 abr. 2020.

OCDE. Education at a Glance: **OECD Indicators**: country note brasil. Country Note Brasil. 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/Education-at-a-glance-2015-Brazil-in-Portuguese.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

OCTAVIANI, Alessandro. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: RT, 2011, p. 1179-1205.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 6ª ed. São Paulo, SP: *Revista dos Tribunais*, 2014.

ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. **Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal**. *Econ. soc.*, Campinas, v. 27, n. 3, p. 939-969, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182018000300939&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2020.

<https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art9>.

ORTEGA, Antônio César; CERQUEIRA, Cristiane Aparecida; SILVA, Filipe Prado Macedo da, 2016. “Planejamento, desenvolvimento e descentralização: o papel do estado no desenvolvimento territorial”. In: ORTEGA, Antônio César, PIRES, Murilo José de Souza. (Org.) “**As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia**”. Brasília: Ipea. p. 17-29. Disponível em: <
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8821>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

OSTRY, Jonathan D.; LOUNGANI, Prakash; FUCERI, Davide. **Neoliberalism: oversold?** Finance & Development, jun. 2016.

PACCOLA, Marco Antônio Bestetti; ALVES, Giovanni Antônio Pinto. Neodesenvolvimentismo, neoliberalismo e a correlação de forças nos governos Lula e Dilma. **PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v.25.2, 2018, p.269-281.

PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses**. In: LIMA, J. C.F.; NEVES, L.M.W. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. **O tripé, o trilema e a política macroeconômica**. In: Associação Keynesiana Brasileira. Dossiê da crise IV: a economia brasileira na encruzilhada. [S.l.]: Associação Keynesiana Brasileira, 2013. p. 10-18.

PEREIRA, Yara de Oliveira. **Teto Constitucional de Gastos Públicos: Emenda Constitucional Nº 95/2016**. 2017. 54 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal Fluminense, Macaé, 2017. Disponível em:
<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/4948/1/TCC%20II%20-%20Vers%C3%A3o%20Final%20out.pdf>. Acesso em: 06 maio 2020.

PINTO, Eduardo Costa; PINTO José Paulo Guedes; SALUDJIAN, Alexis; NOGUEIRA, Isabela; BALANCO, Paulo; SCHONERWALD, Carlos; BARUCO, Grasiela. **A guerra de todos contra todos: a crise brasileira**. Texto de Discussão nº 6/2017 (Instituto de Economia da UFRJ, fev/2017). Disponível em:
https://www.academia.edu/31700839/A_Guerra_de_Todos_contra_Todos_A_Crise_Brasileira?source=swp_share. Acesso em: 02 abr. 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Não à desconstitucionalização dos direitos sociais**. São Paulo:

Consultor Jurídico, 2000. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2000-jun-02/conquistas_trabalhistas_preservadas>. Acesso em: 18 mai. 2020.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro Esquematizado*. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2011.

PLATONOW, Vladimir. *Manifestantes protestam contra PEC do Teto dos Gastos no Rio. Agência Brasil*. 24 dez. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-10/manifestantes-protestam-contra-pec-241-no-rio>. Acesso em: 09 maio 2020.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Orçamento público**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>. Acesso em: 11 abr. 2020.

PORTO, Maria Célia da Silva. **Estado e Neoliberalismo no Brasil Contemporâneo: implicações para as políticas sociais**. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1_Mundializacao/estado-e-neoliberalismo-no-brasil-contemporaneo.pdf. Acesso em: 27 fev. 2020.

PRADO Jr., Caio. **História e desenvolvimento** – A contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1999.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: Auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Textos para Discussão Cepal-IPEA. Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA. 2010.

RIBEIRO, José Querino. **Planificação educacional** (planejamento escolar). RBEP, Brasília, v. 86, n. 212, p. 85-93, jan./abr. 2005.

ROMÃO, Ana Luísa Pereira Agudo. **O financiamento da saúde frente ao novo regime fiscal**. *Revista de Direito Sanitário*, v. 20, n. 1, p. 86-106, 18 nov. 2019. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/164206>. Acesso em: 10 mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v20i1p86-106>.

ROSSI, Pedro. **Regime Macroeconômico e o Projeto Social-Desenvolvimentista**. IPEA, 2015. (Texto para Discussão nº. 2029). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2029.pdf. Acesso Em: 19 abr. 2020.

ROSSI, Pedro. Sobre o limite para a dívida pública. **Carta Maior**, 29 out. 2015. Disponível

em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Sobre-o-limite-para-a-divida-publica/7/34867>. Acesso em: 04 maio 2020.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. **Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, e00194316, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016001200501&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 07 mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00194316>.

ROUSSEF, Dilma. **Dilma Rousseff**: a Lava Jato foi decisiva para o golpe de 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/dilma-rousseff-a-lava-jato-foi-decisiva-para-o-golpe-de-2016/>. Acesso em: 03 abr. 2020

SAAD-FILHO, Alfredo. **Overthrowing Rousseff**: It's class war, and their class is winning. 2016. Disponível em: <http://www.focaaalblog.com/2016/03/22/alfredo-saad-filho-overthrowing-rousseff-its-class-war-and-their-class-is-winning/>. Acesso em: 03 abr. 2020.

SALLUM JR., Brasílio. **O Brasil sob Cardoso**: neoliberalismo e desenvolvimentismo. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000).

SALLUM JR., Brasílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **O impeachment do presidente Collor**: a literatura e o processo. Lua Nova, São Paulo, n. 82, p. 163-200, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 mar. 2020.

SANT'ANNA, J. M. B. **Efeito do gasto público sobre o PIB**: um teste empírico nos Municípios do Estado do Espírito Santo. 2006. 101f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). FUCEPE. Vitória, 2006.

SCAFF, Fernando Facury. **O que vale mais**: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF? 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf>. Acesso em: 28 abr. 2020

SCAFF, Fernando Facury. A Constituição Económica Brasileira in **Boletim de Ciências Económicas**. Vol. XLVI. 2003, pp. 75-124. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/24865>. Acesso em 21 jan. 2020.

SEN, Amartya. **A Ideia de Justiça**. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2011.

SENADO, Agência. **Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos**.

2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>. Acesso em: 02 abr. 2020.

SILVA FILHO, Guerino Edécio da; CARVALHO, Eveline Barbosa Silva. **A Teoria do Crescimento Endógeno e o Desenvolvimento Endógeno Regional**: Investigação das Convergências em um Cenário Pós-Cepalino. In. *Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza*, v. 32, n. Especial p. 467-482, novembro 2001. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/176625/mod_resource/content/2/teoria%20novo%20modelo.pdf. Acesso em: 05 mai. 2020.

SILVA, Edgar. **Emenda constitucional da reeleição completa 20 anos**. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/06/1890080-emenda-constitucional-da-reeleicao-completa-20-anos.shtml>. Acesso em: 31 mar. 2020.

SILVA, Giselle Oliveira da. **Despesas públicas**. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/38889/despesas-publicas>. Acesso em: 28 abr. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros. 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

SILVA, Luiz Gustavo de Oliveira da. **O Novo Regime Fiscal Brasileiro no Contexto das Novas Regras Fiscais**. 2019. 92 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade da Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SILVA, Tatiana Mareto. **O Constitucionalismo Pós Segunda Guerra Mundial e o Crescente Ativismo Judicial no Brasil**: Uma Análise da Evolução do Papel do Poder Judiciário para a Efetivação das Constituições Substancialistas. *Revista de Teorias do Direito e Realismo Jurídico*, Brasília, v. 2, p.270-288, jun. 2016. Jan/Jun. 2016.

SILVA, Virgínia Gomes de Barros e. **A primazia da ordem financeira sobre a constituição econômica**: um estudo sobre a Emenda Constitucional 95/2016. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

SODRE, Antônio Carlos de Azevedo. **Lei de responsabilidade fiscal**: condição insuficiente para o ajuste fiscal. *RAE electron.*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 1-15, Dec. 2002. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482002000200010&lng=en&nrm=iso)

56482002000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 mar. 2020.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Curso de Direito do Trabalho**: teoria geral do direito do trabalho, volume I: Parte 1. São Paulo: LTr, 2011.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: Teoria, história e métodos de trabalho [e-pub]. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012.

SOUZA, André Luís Souto. **Determinantes do investimento público no Brasil**: uma abordagem em painel dinâmico para os Estados Brasileiros. 2011. 45f Dissertação (mestrado profissional em economia do setor público) - Programa de Pós Graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, 2011.

SOUZA, Antônio Ricardo de. **As Trajetórias do Planejamento Governamental no Brasil**: Meio Século de Experiências na Administração Pública. *Revista do Serviço Público*. Enap, Brasília, 2004. Ano 55, n. 4, p. 5-29, Out/Dez. Disponível em:

<<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1431>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

SOUZA, Jessé. **A Ralé Brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2011.

SOUZA, Mariana Barbosa de; HOFF, Tuize Silva Rovere. **O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil**: possíveis consequências na habitação popular. *urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana*, Curitiba, v. 11, e20180023, 2019. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692019000100256&lng=en&nrm=iso)

33692019000100256&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 abr. 2020.

TAVARES, Maria da Conceição. & MELIN, Luiz Eduardo. Mitos globais e fatos regionais. In: FIORI, J. L., LOURENÇO, M. S. & NORONHA, J. C. (Orgs.) **Globalização: o fato e o mito**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998. p. 41-54

TEIXEIRA, Francisco José Soares. O neoliberalismo em debate. In: TEIXEIRA, Francisco José Soares (Org.) **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**: as novas determinações do mundo do trabalho. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998, p. 195-252.

TOLEDO, José Roberto. FHC venceu em 87% dos municípios. 1998. **Folha de São Paulo**. 01 nov. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc01119813.htm>. Acesso em: 21 maio 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Macroavaliação Governamental**. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/comunidades/macroavaliacao-governamental/areas-de-atuacao/divida-publica/>. Acesso em: 19 abr. 2020.

VAIRÃO JUNIOR, Newton Sergio; ALVES, Francisco José dos Santos. **A Emenda Constitucional 95 e seus Efeitos**. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, v. 22, n. 2, p. 54-75, 2017.

BASILE, Juliano. Meirelles: Aprovação da PEC dos gastos agrada a agências de rating. **Valor Econômico**. 10 nov. 2016. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2016/10/11/meirelles-aprovacao-da-pec-dos-gastos-agradara-a-agencias-de-rating.ghtml>. Acesso em: 10 maio 2020.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento: Plano de Ensino Aprendizagem e Projeto Educativo**. 3. ed. São Paulo: Liberdade, 1995.

VAZ DA SILVA, Floriano Corrêa. **Direito Constitucional do Trabalho**, São Paulo, LTR, 1977.

VITAL, Moreira, **Economia e Constituição: para o conceito de Constituição Económica** in Boletim de Ciências Econômicas. Volume XVII. 1974. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/2592>. Acesso em 07 jan. 2020.

WICHMANN, Roberta Moreira; PORTUGAL, Marcelo Savino. Política fiscal assimétrica: o caso do Brasil. *Rev. Bras. Econ.*, Rio de Janeiro, v. 67, n. 3, p. 355-378, Set. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402013000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 Mai. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402013000300006>.

YAMAJI, Crisleine Barboza. **O Investimento Público e Sua Significação Para a Ordem Social Brasileira**. 2013. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

COORDENADORIA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (TCC)

TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu,

Rodolfo José Lemos Barbosa, regularmente matriculado, no Curso de Direito, na disciplina do TCC da 10ª etapa, matrícula nº 4155223-7, Período noturno, Turma 10T,

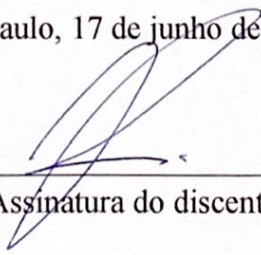
tendo realizado o TCC com o título: O AVANÇO NEOLIBERAL: A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 E A SUSPENSÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

sob a orientação do(a) professor(a): Prof. Dr. Gilberto Bercovici

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 17 de junho de 2020.



Assinatura do discente